fineduca
Revista de Financiamento da Educação

ISSN: 2236-5907

Artigos

Volume 12 - 2022 | n. 28

A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira

Ana Letícia Bandeira Morais

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

A forma de Estado repercute no desenho das políticas públicas. No Brasil, uma das marcas do federalismo é o enfrentamento das características desiguais em prol do desenvolvimento igualitário das diversas regiões. Nesse contexto, o presente artigo almeja apresentar a construção histórica do federalismo no Brasil e a repercussão desse dinamismo federativo no financiamento da educação, voltando-se o olhar para a instituição dos fundos, o Fundef e o Fundeb. São apresentados os avanços e os entraves dessas políticas, bem como as expectativas diante do novo Fundeb, aprovado recentemente, como um potencial instrumento para correção das falhas dos fundos anteriores.

Palavras-chave: **Federalismo. Educação Básica. Fundef. Fundeb.**

The Federative Dynamics and the Funds Policies for Financing Brazilian Basic Education

Abstract

The form of the State affects the design of public policies. In Brazil, one of the hallmarks of federalism is the confrontation of unequal characteristics in favor of the egalitarian development of different regions. In this context, this article aims to present the historical construction of federalism in Brazil and the repercussions of this federative dynamism on education financing, focusing on the institution of funds, Fundef and Fundeb. The advances and obstacles of these policies are presented, as well as the expectations regarding the new Fundeb, recently approved, as a potential instrument to correct the failures of the previous funds.

Keywords: **Federalism. Basic Education. Fundef. Fundeb.**

La Dinámica Federativa y las Políticas de Fondos para el Financiamiento de la Educación Primaria Brasileña

Resumen

La forma del Estado repercute en el diseño de las políticas públicas. En Brasil, una de las marcas de identidad del federalismo es la confrontación de características desiguales a favor del desarrollo igualitario de las diferentes regiones. En ese contexto, este artículo tiene como objetivo presentar la construcción histórica del federalismo en Brasil y la repercusión de ese dinamismo federativo en el financiamiento de la educación, con foco en la institución de los fondos, Fundef y Fundeb. Se presentan los avances y obstáculos de estas políticas, así como las expectativas sobre el nuevo Fundeb, recientemente aprobado, como un potencial instrumento para corregir las fallas de los fondos anteriores.

Palabras-clave: **Federalismo. Educación Primaria. Fundef. Fundeb.**

Introdução

Vários fatores influenciam na concepção, na execução e na avaliação de políticas públicas educacionais. Um delas é o impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências comuns entre os entes federativos, para que, de modo cooperativo, atuassem de forma conjunta para a garantia dos direitos sociais e para o desenvolvimento do País de forma equânime. No entanto, essa relação nem sempre se mostra harmoniosa, estabelecendo, não raras vezes, um convívio de competição entre os entes.

Nesse sentido, este artigo deseja compreender os efeitos do federalismo brasileiro para a redução das disparidades regionais sob o enfoque das políticas de fundos no financiamento da educação. Entende-se ser relevante o estudo de tal tema, uma vez que, para compreender o atual modelo educacional e para buscar o seu aperfeiçoamento, faz-se necessário conhecer a dinâmica federativa na qual a política educacional está inserida, a forma de colaboração e o relacionamento entre a União e os outros entes federados. Ademais, percebe-se o financiamento da educação como instrumento decisivo para dar concretude ao direito público subjetivo da educação.

Para tanto, a pesquisa bibliográfica foi o recurso metodológico adotado, de modo que as reflexões aqui apresentadas se apoiaram nos estudos de Abrucio (2010), Cury (2010), Vieira e Vidal (2015), dentre outros autores.

No primeiro momento, será apresentada uma breve síntese sobre noções conceituais e a construção histórica da forma federativa de Estado adotada no Brasil, bem como a atual dinâmica federativa iniciada pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, discute-se a instituição de fundos educacionais como um meio de financiamento da educação pública, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e a influência exercida do federalismo na instituição e execução desses fundos.

Serão destacados os dilemas para a implementação dessas políticas descentralizadas em um país tão desigual e heterogêneo, com destaque para o dualismo de competências e as dificuldades para se criar mecanismos de coordenação entre os entes federativos diante da complexidade do sistema educacional brasileiro. Por fim, pretende-se abordar a constitucionalização do novo Fundeb como um instrumento que possui potencial para minimizar as dificuldades percebidas nos fundos anteriores.

Federalismo e educação: um breve histórico

A forma de organização territorial do Estado repercute na organização dos governos, no processo de decisão e na base da sua legitimação. Existem três modelos clássicos de forma de Estado: o Estado unitário, o Estado federado e a Confederação.

No primeiro caso, o governo central é superior às instâncias locais, com autoridade exclusiva e jurisdição em todo o País. As regiões ou províncias não possuem autonomia e estão diretamente subordinadas à autoridade do poder central.

Já no Estado federado, objeto deste artigo, vigora a autonomia dos governos subnacionais e o compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Os poderes de governo são repartidos entre as instâncias governamentais, por meio de competências legalmente definidas, possuindo, assim, cada uma legitimidade para definir e executar políticas públicas.

Em relação à Confederação, várias nações autônomas se reúnem em torno de um poder central que as representa ante as demais nações, possuindo plenos poderes, inclusive o de secessão.

Cury (2010) distingue três tipos de federalismo. No federalismo centrípeto há uma inclinação para o fortalecimento do poder central, com predominância de relações de subordinação dentro do Estado Federal. Já no federalismo centrífugo, há um fortalecimento do poder dos Estados-membros sobre a União, prevalecendo larga autonomia aos Estados-membros. O Federalismo de cooperação busca o equilíbrio de poderes entre a União e demais entes federativos, que atuam de forma conjunta e/ou negociada.

O Brasil apresenta grande variedades de arranjos federativos ao longo da sua história, estando presente durante as sete constituições que regeram as instituições brasileiras após a República (SOUZA, 2005). Para Cury (2010), nos períodos de 1930 a 1934, 1937 a 1945 e 1964 a 1988, houve uma maior aproximação com o federalismo centrípeto. Durante o intervalo de tempo entre 1898 a 1930, a forma de Estado predominante foi o federalismo centrífugo. Já em 1934, em 1946 e na atual Constituição Federal, o federalismo característico é o de cooperação.

Com a independência do Brasil em 1822, sua primeira Constituição foi outorgada em 1824. A Constituição Imperial adotou um regime centralizado e delegou poderes administrativos às então províncias e as municipalidades. Ainda que essas províncias não tivessem autonomia política, a delegação administrativa foi vista como uma abertura de portas para uma futura federação.

A primeira lei geral de educação, de 15 de outubro de 1827, regrava sobre a educação primária e sua administração e fiscalização ficavam a cargo das vilas e lugares mais populosos das províncias. A Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, ao alterar a Constituição Política do Império, estabeleceu certa autonomia às províncias, apresentou uma divisão de recursos fiscais entre elas e atribuiu competências legislativas sobre a instrução pública, o que, para Cury (2010), foi o início, ainda que em um contexto imperial e centralizado, de um federalismo educacional, com propagação de redes de ensino. Embora se tenha adotado o modelo unitário-centralizador, existiam heterogeneidades constitutivas no País, produzindo os chamados regionalismos, os quais eram/são decorrentes das diferentes formas de colonização no imenso território brasileiro.

Com a proclamação da República e, em seguida, a promulgação da Constituição de 1891, Cury (2010) compreende que o País passou de um regime centralizado para um modelo descentralizado, tendo a Velha República como características a forma federativa, a dualidade (União com poderes mais limitados e Estados, as ex-províncias, com poderes mais ampliados face ao que era no Império) e a assimetria (sistema sociopolítico oligárquico e elitista).

Nesse sentido, para Souza (2005), a Constituição de 1891 mostra que a "[...] federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada" (SOUZA, 2005, p. 107). Nesse período, a Constituição

concedeu autonomia aos estados para financiar o ensino primário dentro dos próprios territórios. Diante da autonomia estadual oligárquica às custas do enfraquecimento das municipalidades, a desigualdade territorial foi alargada e poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais (ABRUCIO, 2010).

Com o início da Era Vargas, o federalismo passou por várias modificações: o Estado Federal concentra mais poderes, espelhando um federalismo centrípeto e interventor. Contudo, em 1932, após a aprovação de uma reforma eleitoral, a representação política dos estados menos populosos foi aumentada na Câmara dos Deputados. Conhecida como a política dos governadores, a sobrerrepresentação dos estados objetivava contrabalancear o poder de alguns estados como uma forma de acomodar as assimetrias de poder existentes diante das grandes diferenças econômicas entre os entes (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1934 expandiu as relações intergovernamentais com o repasse de recursos e assistência técnica pela União aos entes subnacionais e a autorização para que municípios recebessem parcela do imposto estadual. Quanto à educação, houve a garantia da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de parte dos impostos para a área, e a previsão de elaboração do plano nacional de educação pelo Conselho Nacional de Educação.

Em 1937, no esteio do golpe de Estado dado por Getúlio Vagas, é outorgada a Constituição Ditatorial do Estado Novo. O Congresso Nacional e as Assembleias Estaduais foram fechados e os governadores eleitos foram substituídos por interventores. Há um consenso de que um dos principais motivos para a intervenção militar seria o de neutralizar os interesses regionais com o propósito de se construir uma unidade política e administrativa capaz de promover a modernização social e econômica (SOUZA, 2005). Foi um período em que o processo de industrialização tornou-se o eixo norteador dos discursos e das medidas políticas, como também os desequilíbrios financeiros entre os estados aumentaram mais ainda. Para Cury (2010, p. 57),

> Essas realidades de um maior ou menor federalismo educacional vão criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União, competindo aos estados e, subsidiariamente aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário.

Com o retorno do regime democrático, o período entre 1946 e 1964 conferiu maior democratização e federalização ao País. A Constituição de 1946 concedeu maior poder, de forma inédita, aos municípios, introduzindo o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para a municipal, com o intuito de diminuir os desequilíbrios verticais da receita. Também houve tentativa de se reduzir os desequilíbrios horizontais por meio da destinação de recursos federais para as regiões mais pobres (SOUZA, 2005).

As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas quanto à autonomia e a interdependência. No campo educacional, a Constituição da época e a Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961 (fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional), confirmam a obrigatoriedade, a gratuidade, a vinculação orçamentária e o Plano Nacional de Educação.

Todavia, o processo supracitado foi interrompido com o golpe de 1964, momento em que os regimes autoritários passaram a governar a América Latina, nos anos 60. A ditadura militar rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no Brasil, reduzindo a autonomia dos governos estaduais e municipais e fortalecendo o centralismo político, financeiro e fiscal da União.

Apesar da centralização dos recursos, os militares promoveram uma reforma tributária que instituiu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos do governo federal para os entes subnacionais, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com o objetivo de buscar uma maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda *per capita*, abandonando-se o critério de distribuição anterior de repartição uniforme entre os entes (SOUZA, 2005). A Constituição de 1967 ampliou a educação obrigatória para oito anos e retirou a vinculação do percentual dos impostos para o setor.

O centralismo, a perseguição política, a censura, o abafamento dos direitos civis conduziram a uma resistência e ao crescente sentimento de busca por igualdade, cidadania e de democracia. A redemocratização coloca em xeque o modelo centralizador e autoritário, que se traduz na promulgação da Constituição de 1988 e na promoção de novas formas de se organizar as políticas públicas sociais, tema a ser abordado na próxima seção, conduzindo-se a análise para a instituição do Fundef e do Fundeb.

Redemocratização, federalismo e a instituição do Fundef e Fundeb

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, define o Brasil como uma República Federativa formada pela "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal" (BRASIL, 1988).

Abrucio (2010) compreende que a atual Carta Magna apresenta grandes cinco pilares no campo das políticas públicas, estando os dois últimos diretamente relacionados à dinâmica federativa do Estado: o primeiro seria a busca pela universalização das políticas, de modo a se garantir plenamente os direitos sociais; o segundo seria o da democratização da gestão estatal quanto à participação no plano deliberativo e no controle do poder público; o terceiro, como uma condição necessária para a formulação e implementação das ações governamentais, seria o da profissionalização da burocracia, por meio da realização de concursos públicos e instituição de carreiras públicas; o quarto trata da descentralização, em prol principalmente da municipalização; e o quinto pilar se preocupa com a interdependência federativa e com a cooperação intergovernamental, traduzindo-se em medidas de combate à desigualdade. Assim, a Carta Constitucional ampliou o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões, repartindo as competências e as atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo.

Ocorre que, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, a efetivação e a combinação entre esses cinco pilares não ocorreram na forma planejada pelas normas constitucionais. Para Araújo (2012), há uma clara dicotomia na Lei Maior. Por um lado, a Constituição aumentou a importância dos entes subnacionais na provisão de serviços e nos gastos públicos, e expressou preocupação no combate às desigualdades sociais regionais[1]; lado outro, as decisões sobre a arrecadação tributária, a alocação de gasto e a execução de políticas públicas ficaram concentradas na esfera federal.

Nessa mesma direção, Souza (2005) aponta que o federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por dois motivos principais: existem diferentes capacidades dos governos subnacionais na implementação de políticas pública, diante das desigualdades financeiras,

[1] Vide art. 3º, inciso III, art. 43, art. 165 e art. 170.

técnicas e de gestão existentes, e há poucos mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Na verdade, observa-se que a conquista da posição de ente federativo foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, decorrente da disparidade regional histórica em termos financeiros, políticos e administrativos. Alguns resultados negativos foram sentidos: escassez de recursos para dar suporte às demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa local, que repercute na dificuldade de formulação e implementação dos programas sociais, dificuldade em criar parcerias entre os entes subnacionais, clientelismo e forte dependência financeira em relação aos demais níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

Outro ponto também merece destaque: a inércia dos parlamentares, por não terem aprovado, até hoje, as leis complementares referenciadas no parágrafo único do art. 23 da Constituição federal, mesmo passados 15 anos desde a inclusão desse ponto por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Tal dispositivo determina a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Assim, a prática cooperativa entre os entes, que por si só já é complexa, também encontra dificuldade na ausência de normativos, o que contribui, na prática, para o federalismo competitivo.

Abrucio (2010) compreende que a pouca coordenação entre os entes federativos provocou dois comportamentos. O primeiro seria o "jogo de empurra", em que a União repassa os encargos para os governos subnacionais, em especial aos municípios, mesmo com pouca capacidade administrativa e de financiamento para dar conta das demandas sociais, com os governos estaduais e municipais igualmente estabelecendo comportamentos não cooperativos ou até mesmo de competição entre eles. O rol de competências comuns é um aspecto que favoreceu a indefinição de responsabilidade entre os governos subnacionais. O segundo comportamento foram as tentativas de se aumentar os mecanismos de cooperação e de coordenação entre os entes federados.

Nesse último caso, pode-se citar como exemplo a criação do Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, como tentativa de se efetivar o regime de colaboração entre os entes no âmbito educacional. A Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional com o Projeto de Emenda Constitucional assim dispõe:

> **[a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais**. [...] em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. [...] a **dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino** (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, apud FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 38, grifo nosso).

Regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, e implantando a partir de 1998, o Fundef consistia em um fundo contábil, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal,

correspondente a uma parte dos recursos constitucionalmente vinculados a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

De acordo com o art. 212 da Lei Maior, estados, municípios e Distrito Federal devem aplicar o mínimo de 25% da receita de impostos em MDE, enquanto à União cabe a aplicação de pelo menos 18%. Ou seja, os Fundos consistiam na subvinculação de recursos já vinculados por determinação expressa da Constituição Federal.

Do total da arrecadação resultante do percentual de 25%, os estados e municípios deveriam contribuir com 15% das seguintes receitas de impostos para a composição dos Fundos: Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) e ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir). Do montante total dos Fundos, 60% deveriam ser focalizados nos gastos para pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental público e o restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento dessa etapa de ensino.

A redistribuição de recurso era efetuada no plano de cada estado e respectivos municípios de acordo com a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas, a partir de dados apurados pelo censo escolar do ano anterior, informação fornecida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). De acordo com o regramento da época, os estados que não alcançassem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente com o próprio fundo receberiam uma complementação por parte da União.

Como mecanismo de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, a Lei nº 9.424/1996 determinou a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS/Fundef) no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesses Conselhos, deveria haver representantes de pais de alunos e de professores de escolas públicas do ensino fundamental, para que a sociedade também pudesse participar do acompanhamento e controle das verbas públicos e consequentes gastos.

Como aspectos positivos, houve praticamente a universalização da oferta do ensino fundamental com a ampliação das matrículas dessa etapa da educação básica nos municípios, principalmente na região Nordeste, uma menor distância entre as regiões do Brasil quanto ao dispêndio de recursos no ensino fundamental e melhoria salarial de professores nas regiões mais pobres do País (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020; VIEIRA; VIDAL, 2015). Nesse sentido,

> Sua real efetivação se deu pela subvinculação focalizada de impostos para o ensino fundamental; pelo disciplinamento dos recursos existentes dados pelo art. 212, mediante mecanismos de financiamento significando uma minirreforma tributária; pela maior clareza quanto às responsabilidades dos governos na oferta desse ensino e pela constituição de Conselhos de controle social e financeiro dos recursos (CURY, 2018, p. 1243).

Contudo, ante os avanços apontados, o financiamento ficou restrito ao ensino fundamental, o que deixou as demais etapas e modalidades da educação básica preteridas quanto à cobertura, à infraestrutura e à contratação de professores. Ademais, ficou escancarada a ausência de estrutura de gestão e de planejamento capaz de responder aos novos desafios colocados aos entes federados, ante a acelerada indução à municipalização.

Com base nos dados do IBGE de 2009, Pinto (2014) aponta que 57% dos municípios sequer possuíam secretaria exclusiva para tratar dos assuntos da educação, 48% não haviam constituído um sistema próprio de ensino e 44% não tinham aprovado um plano municipal de educação, mesmo decorridos oito anos da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011), além de práticas clientelistas ainda existentes.

Outro ponto considerável foi a falta de aporte significativo de recursos adicionais por parte da União, uma vez que, durante a vigência do Fundo, a complementação aos fundos estaduais foi insuficiente:

> [...] o Fundef provocou uma redistribuição de recursos internamente a cada estado e seus municípios, distribuindo a riqueza ou a pobreza ali presente, e sendo, raramente, alavancado pelos recursos federais somente quando a condição de redistribuição era de extrema pobreza (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 54).

Em 2006, os estados da região Nordeste e o Pará, na região Norte, apresentaram o menor valor por ano, chegando a ser 3,5 vezes inferior ao de estados como Roraima e São Paulo (VIEIRA; VIDAL, 2015). Com isso, o Fundef acabou explicitando mais ainda as disparidades entre os estados da Federação e as redes municipais, ao invés de amenizá-las.

Durante a vigência do Fundef, que durou dez anos, houve mobilização para a criação de um novo fundo que agregasse recursos para toda a educação básica, com o objetivo de levar a mesma universalização do ensino fundamental à educação infantil e ao ensino médio. Diferentemente do que ocorreu na época da formulação do Fundef – em que houve pouca participação dos estados e municípios –, governadores, prefeitos, em especial o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) foram envolvidos no processo, o que foi entendido por Abrucio (2010) como um momento de maior consciência intergovernamental.

Assim, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado posteriormente pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

Com a manutenção de boa parte das diretrizes do Fundo anterior, o Fundeb ampliou o alcance do financiamento para toda a educação básica presencial, em suas etapas e modalidades, o que representou um novo e significativo marco no financiamento da educação pública brasileira, além de ter acrescentado mais receitas à cesta de recursos do Fundo e ampliado o percentual de vinculação de impostos (de 15% para 20%), tendo a sua implantação realizada de forma gradual, com vigência plena a partir de 2010.

Semelhante ao seu antecessor, o Fundeb era composto por 27 Fundos e os recursos eram distribuídos aos estados e municípios com base na quantidade de matrículas de alunos nas próprias redes de ensino e nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos na Constituição Federal. A União deveria complementar os recursos dos Fundos dos estados e do Distrito Federal sempre que o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, sendo que, após o período de transição, a União deveria complementar com 10% do total do aporte de recursos dos entes subnacionais.

Dessa vez, as regras de repasse da União foram estabelecidas de forma mais precisa e foram fixadas penalidades em caso de não cumprimento pelo governo central, a exemplo do crime de responsabilidade da autoridade competente. Em suma, o Fundeb tinha por

objetivo a universalização da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação, diminuindo-se, por consequência, as desigualdades inter-regionais.

Araújo (2012) analisou a evolução dos valores mínimo, máximo e médio por aluno/ano e indicadores de desigualdade entre as unidades federadas, no período de 2006 a 2012, como forma de medir os impactos do Fundeb nas desigualdades entre os entes federados. Como resultado, verificou que a implantação do Fundeb representou uma diminuição das disparidades regionais na repartição dos recursos vinculados à política de fundos. Em 2006, o valor mínimo era de 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais. Com a implantação do Fundeb, em 2011 o valor mínimo significava 86,3% do valor médio. Também houve uma redução da diferença entre os valores máximos e mínimos: no último ano do Fundef, a distância era de 4,32 vezes; já em 2011, a diferença caiu para 2,06 vezes. Um dos fatores que explica essa melhora nos indicadores foi o maior aporte de recursos federais no Fundo, que contribuiu para equalizar os índices. Em 2020, a Portaria Interministerial nº 04, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu o cronograma de repasses da complementação da União para dez estados (AM, AC, AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI).

Entretanto, o autor aponta ser necessário relativizar os impactos do Fundeb na redução das desigualdades regionais, uma vez que seus efeitos são proporcionais à sua participação no montante dos recursos disponíveis, ou seja, depende da capacidade arrecadatória do ente bem como da quantidade de matrículas de alunos existentes nas redes de ensino. Ademais, vale salientar que os recursos não são migrados de um fundo para o outro. “Assim, os estados que concentram mais recursos, redistribuem seus recursos entre eles mesmos, tornando a relação com os estados de menor arrecadação muito assimétrica” (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020).

No período de 2007 a 2013, houve um crescimento de 134,8% no valor mínimo de referência, o que pode indicar uma melhora na qualidade de educação. No entanto, tal dado também aponta marcas das desigualdades regionais, uma vez que os estados mais ricos apresentaram valor/ano bem acima do estipulado pelo governo federal, enquanto os mais pobres, que recebem complementação da União, têm como parâmetro o valor mínimo a ser alcançado (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Diante da iminência do fim do Fundeb, que durou 14 anos, foi aprovada em agosto de 2020 a Emenda Constitucional nº 108, que constitucionalizou o novo Fundeb, com inovações no seu regramento, o que trouxe expectativas ao aprimoramento no financiamento da educação básica, na eficiência dos gastos e na equidade dos recursos do Fundo, assunto a ser abordado na próxima seção.

Perspectivas para o novo Fundeb

Debatida desde 2016, quando foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015 – PEC 15/2015, o novo Fundeb foi alvo de forte embate quanto ao seu regramento. Com a aprovação da PEC, o novo Fundo manteve alguns preceitos do seu antecessor e trouxe inovações.

Os 27 Fundos de natureza contábil foram mantidos, bem como a lógica de redistribuição dos recursos de acordo com a quantidade de matrículas na educação básica pública, observando-se as áreas de atuação prioritárias de cada ente federado.

Como inovação, a primeira e a mais importante foi a sua constitucionalização. Dessa forma, diferentemente dos outros Fundos, que tinham um prazo de vigência, o novo Fundeb é permanente, passando a constar na parte principal da Constituição Federal e não mais no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, tornando-se uma política permanente do Estado brasileiro, obtendo segurança jurídica na continuidade da política de fundos, propiciando a possibilidade de um planejamento efetivo dos gastos educacionais sem temor quanto a eventuais rupturas.

Outra mudança fundamental foi a ampliação da complementação da União, que passou de 10% para 23%, a ocorrer de forma gradual até alcançar o percentual total em 2026.

As regras de distribuição da complementação da União também foram alteradas. Parte da contribuição continuará sendo distribuída como no formato anterior: 10% serão transferidos para os estados que não conseguirem atingir o valor mínimo anual por aluno, o chamado Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF). Dos 13% restantes, 10,5% passam a ser direcionados às redes públicas de ensino municipal, distrital ou estadual, sempre que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Dessa forma, o recurso federal pode ser repassado diretamente ao município, por exemplo, sem o estado respectivo intermediando no repasse de valores. A diferença entre VAAF e VAAT é que o segundo concebe as receitas totais, considerando também todos os outros recursos vinculados à educação e não somente à cesta do Fundeb. Desse percentual (10,5%), 50% serão destinados à educação infantil. Restam 2,5%, que serão direcionadas às redes que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e que tiverem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

O novo Fundo ampliou a vinculação de recursos para pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, de 60% para 70%, abarcando mais categorias de profissionais, bem como a Emenda Constitucional em comento, que passou a vedar o uso dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Também foi incorporado ao texto constitucional a referência ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), que servirá de parâmetro para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade do ensino, a ser regulamentado na lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna. Os critérios de distribuição da União e dos Fundos serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dela, periodicamente a cada 10 anos.

Apresentadas as principais mudanças, passemos a algumas considerações. Com o novo Fundeb, houve o aumento do aporte da União para 23%, ante os 10%. A literatura evidencia, a exemplo de Araújo (2012), que a participação redistributiva da União é determinante para a diminuição das desigualdades entre os entes federados com vistas ao equilíbrio federativo.

> No período de vigência do Fundef, com a restrição no volume de recursos repassados para a complementação do valor por aluno de estados mais pobres, os efeitos benéficos dessa política foram despotencializados. Com a introdução de regras mais rígidas acerca do formato dos repasses federais e o aumento do volume para a complementação dos fundos com valores mais baixos, os efeitos da política no combate à desigualdade entre unidades federadas aumentou de forma significativa (ARAÚJO, 2012).

Dessa forma, espera-se que a maior contrapartida da União contribua para equalizar a educação de Norte a Sul e favoreça os municípios que possuem menor receita fiscal e piores indicadores socioeconômicos, de modo que repercuta na redução das desigualdades inter-regionais e proporcione maiores equilíbrios entre as redes de ensino.

Ademais, diante do cenário pandêmico da Covid-19[2] que o mundo vive, que consequentemente impactará no montante dos Fundos, uma maior complementação da União se mostra imperial para mitigar os prejuízos decorrentes dos efeitos da pandemia. À vista dos impactos da crise econômica advindos da pandemia, bem como do comprometimento do processo de ensino-aprendizagem, que tendem a ampliar as assimetrias previamente existentes, a situação requer maior cooperação entre os entes federados, para que, juntos, busquem soluções e atuem de forma conjunta para amenizar os efeitos negativos decorrentes do novo cenário imposto pela Covid-19 no âmbito educacional.

Seguindo a discussão, no antigo Fundeb, os recursos federais eram repassados aos estados que não alcançavam o mínimo estabelecido com o gasto educacional. Com esse formato, municípios ricos situados em estados pobres eram contemplados pela complementação da União, enquanto municípios pobres localizados em estados ricos ficavam sem receber os recursos federais. Com as novas regras de redistribuição, as verbas da União poderão ser distribuídas diretamente aos municípios sem intermédio dos estados, de modo que o recurso chegará aos municípios mais necessitados independentemente do estado em que se encontrem. De acordo com o estudo técnico realizado por Tanno (2020), estima-se que os repasses saltarão de 1.407 redes de ensino em 2021 para 2.618 redes em 2026. Assim, o modelo VAAT é mais equitativo, pois permite que o recurso federal chegue diretamente às redes de ensino em situação de vulnerabilidade.

Importante ressaltar que a obrigatoriedade de se aplicar, pelo menos, 70% dos recursos do Fundeb em pagamento dos profissionais da educação é uma forma de reconhecer e valorizar o trabalho docente, categoria que ainda recebe salários abaixo da média em relação a outros profissionais com a mesma escolaridade. Portanto, a referida alteração, com o aumento do percentual, reforça a importância de se buscar meios para a valorização política e social do magistério, que também requer melhorias nas condições do trabalho docente e incentivos para a formação e o desenvolvimento continuado.

A constitucionalização do CAQ foi um passo importante para a busca por melhores condições das escolas públicas. Nas palavras de Martins (2019, p. 368), “Estar abrigado como princípio constitucional é o primeiro passo para a concretização do CAQ”. No entanto, por carecer de regulamentação, o CAQ se torna refém da existência de uma lei complementar e da morosidade do legislativo de regulamentá-lo.

Com a previsão constitucional de revisão das regras de distribuição em 2026 e, após, a cada dez anos, a repaginação do novo Fundeb estimula o aprimoramento dos gastos públicos, de modo que rotas possam ser corrigidas e possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal possam ser identificadas e implementadas, com vistas à melhoria dos resultados e da gestão. “Quaisquer que

[2] Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou estado de pandemia em relação à Covid-19. Gradativamente, os estados brasileiros decretaram medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, como a suspensão de atividades não essenciais e recomendação de isolamento social.

sejam os fins últimos da política social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito como fim, inclusive se este é a equidade" (COHEN; FRANCO, 2016, p. 27).

Considerações finais

Vários fatores influenciam a formulação e a implantação das políticas educacionais brasileiras, a exemplo da dinâmica federativa. O regime de colaboração é um processo lento, difícil, com constantes conflitos, que requer o permanente diálogo e negociação, diante da congregação de 26 estados, dos mais de cinco mil municípios e do Distrito Federal. Logo, uma articulação federativa nacional se faz necessária para fortalecer a construção de um consenso sobre a política pública, de modo a se evitar uma atuação individualizada e fragmentada.

A política de fundos alterou o formato de financiamento da educação pública brasileira, comprometendo as três esferas do poder público na captação e distribuição de recursos para o ensino, em busca da universalização do acesso e da equalização da educação, baseada em parâmetros de qualidade.

Iniciada com o Fundef, a política de fundo praticamente universalizou o acesso ao ensino fundamental, mas falhou ao incluir apenas esta etapa de ensino, além de ter contribuído pouco para a redução das diferenças regionais, considerando o descumprimento da União na complementação dos recursos. Com o Fundeb, toda a educação básica passou a ser contemplada, houve aumento da composição da cesta do Fundo e uma maior presença da União com os recursos federais, o que repercutiu na redução das disparidades regionais. O novo Fundeb – permanente, maior, formato híbrido de distribuição e com revisão periódica – traz expectativas para uma educação mais igualitária e de qualidade.

Para tanto, estudos sobre os efeitos do novo Fundo são necessários, inclusive para subsidiar a primeira revisão do regramento, a ser realizada em 2026. Ressalta-se que o volume adequado de recursos é condição necessária, mas não suficiente para assegurar a qualidade da educação. É fundamental, também, combinar medidas que permitam acompanhar o uso dos recursos públicos, ampliar mecanismos de controle social e aprimorar os instrumentos que permitam melhorar o gasto da educação em prol da ruptura definitiva da desigualdade educacional brasileira e do alcance de uma educação de qualidade em todo o território do País.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira : diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasilia: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 04, de 27 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-4-de-27-de-dezembro-de-2019-235856724. Acesso em: 02 maio 2021.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. Fundef, Fundeb e novo Fundeb: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Sinop/MT/Brasil, v. 10, n. 1, p. 80-95, jan./jun. 2020.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. **Reflexões para Ibero-América**: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 25-42.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, maio/ago. 2019.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo , desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TANNO, Cláudio Riyudi. PEC 15/2015 Fundeb: Texto Aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. Estudo Técnico n.º 22/2020. **Câmara dos Deputados**, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, 2015.

Ana Letícia Bandeira Morais é mestranda em Educação pela Universidade de Brasília.
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-4393-2778
E-mail: ana_leticia_bd@hotmail.com

Recebido em 03 de julho de 2021
Aprovado em 30 de setembro de 2021