

O Novo Fundeb nos municípios paraibanos no ano de 2023

The New Fundeb in the municipalities of Paraíba in 2023 *El Nuevo Fundeb en los municipios de Paraíba en 2023*

MARCUS QUINTANILHA DA SILVA¹

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios do estado da Paraíba no ano de 2023. Em um trânsito entre a descrição dos dados, a contextualização histórica, política e econômica dos fundos contábeis e a estrutura analítica a partir do materialismo histórico e dialético, as análises indicam uma dependência significativa do Fundeb para os 177 municípios paraibanos analisados, especialmente na consideração dos novos dispositivos de complementação financeira da União ao fundo.

Palavras-chave: financiamento da educação; política educacional; Fundeb; Paraíba.

Abstract: *The objective of this article is to analyze the New Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Appreciation of Education Professionals (Novo Fundeb) in the municipalities of the state of Paraíba for the year 2023. In a transition between the description of the data, the historical, political, and economic contextualization of accounting funds, and the analytical structure based on historical and dialectical materialism, the analyses indicate a significant dependence on Fundeb for the 177 municipalities in Paraíba considered in this work, especially when considering the new devices for financial supplementation from the Union to the fund.*

Keywords: *education financing; educational policies; Fundeb; Paraíba.*

Resumen: *El objetivo de este artículo es analizar el Nuevo Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (Novo Fundeb) en los municipios del estado de Paraíba para el año 2023. En una transición entre la descripción de los datos, la contextualización histórica, política y económica de los fondos contables y la estructura analítica basada en Materialismo histórico y dialéctico, los análisis indican una dependencia significativa del Fundeb para los 177 municipios de Paraíba considerados en este trabajo, especialmente cuando se consideran los nuevos dispositivos de complementación financiera de la Unión al fondo.*

Palabras clave: *financiamiento de la educación; política educativa; Fundeb; Paraíba.*

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8305-0024>. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Departamento de Habilitações Pedagógicas, Programa de Pós-Graduação em Educação, João Pessoa, PB, Brasil

INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é uma política de redistribuição de recursos que ganhou notoriedade no debate da política educacional e, em particular, nos estudos sobre financiamento da educação. Em sua versão recente, as disputas em torno da sua configuração, bem como o seu atual caráter permanente, trouxeram novas perspectivas aos fundos² e, consequentemente, novas entradas de investigação.

Nesse contexto, o Novo Fundeb apresenta-se com potencial heurístico, na medida em que, além de outras considerações, há um processo de implementação de dispositivos importantes, como as novas complementações financeiras da União ao fundo, bem como alguns aspectos que permanecem em disputa, tais como a abertura para que a iniciativa privada se aproprie de parte dos recursos e a consideração do Custo Aluno Qualidade como padrão de referência (Gouveia, 2021).

É a partir deste tema e das constatações iniciais, como as apresentadas por Ribeiro (2022) sobre o acompanhamento da implementação da política que este artigo emerge. Assume-se como objetivo geral deste trabalho analisar o Novo Fundeb nos municípios do estado da Paraíba, observando as seguintes delimitações: restrição aos dados relativos ao ano de 2023; consideração das complementações financeiras da União como as inovações de maior potencial analítico para o perfil deste trabalho; e materialismo histórico e dialético (MHD) como ontologia em uma abordagem quantitativa de 177 casos.

No MHD, a realidade aparente é tida como ponto de partida, considerando a busca da essência do fenômeno estudado em um modo de produção marcadamente capitalista (Netto, 2011). A compreensão da totalidade do objeto no Estado, nem sempre essencialmente burguês, mas com ideologias hegemônicas burguesas (Oliveira, 1998), é considerada nesta pesquisa sob três elementos: a descrição do histórico e da política na atualidade; os contextos econômicos, históricos e políticos que permeiam o objeto e a análise crítica dos dados de financiamento da educação, considerando a realidade vivida materialmente pelos municípios neste estado. Parte-se do econômico e do político, reconhece-se a história, não se ignora a política em movimento e reconhece-se as contradições da sociedade inserida no modo de produção capitalista.

O reconhecimento de uma abordagem quantitativa em uma perspectiva crítica exige cuidados metodológicos que incorporam desde a construção da base de dados até a sua interpretação analítica, incorporando os desafios metodológicos

2 São 26 fundos estaduais e 1 fundo do DF. Para fins didáticos, o termo será utilizado no singular, dado o recorte analítico da pesquisa.

da pesquisa em financiamento da educação proposta por Silva e Gouveia (2021). Portanto, a estatística é um instrumento auxiliar e a análise da empiria, fruto da geração de informações, não pode ser reduzida à mera descrição.

Na empiria, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), disponíveis no site do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), em conjunto com os dados de matrículas do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e com os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), todos com referência ao ano de 2023, permitiram um universo de 177 casos. Considerando que o estado tem 223 municípios, a taxa de 79,3% indica uma boa possibilidade de apresentar aspectos panorâmicos do Fundeb, mesmo que os casos ausentes também despertem o interesse investigativo.

Além desta introdução, o artigo é composto por três seções e as considerações finais, conforme listadas a seguir: a) debates econômicos, históricos e políticos centrais que permearam a política de fundos desde o ano de 2007 até a atualidade, considerando alguns estudos sobre o Fundeb no período; b) elementos estruturantes das políticas de fundos, descrevendo o Novo Fundeb e seus resultados para o exercício financeiro de 2023 nos municípios paraibanos; e c) a elaboração de uma síntese, considerando algumas contradições e perspectivas a partir da análise e da política de financiamento em debate.

CONTEXTOS ECONÔMICOS, HISTÓRICOS E POLÍTICOS: ANTÍTESES NECESSÁRIAS AO FUNDEB

O enfrentamento da questão da desigualdade tributária e a contradição de os municípios terem responsabilidades educacionais significativas foram elementos de impulsão à redefinição da redistribuição de recursos para o financiamento da educação (mas não os únicos). Instituídas desde o ano de 1996 e operando na política educacional a partir do ano de 1998, as políticas de fundos, operadas inicialmente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), são analisadas sob diversos aspectos, tais como o reconhecimento governamental de se atender às demandas educacionais historicamente construídas em um país desigualmente desenvolvido; a dicotomia entre a defesa do aprimoramento do gerenciamento de recursos pré-existentes como solução para o enfrentamento dos problemas educativos e a sua real necessidade de expansão para uma educação pública de qualidade, bem como o movimento de descentralização da execução da política educacional, sob o discurso de, ao fortalecer as finanças municipais, ser mais eficiente com os gastos públicos.

Em uma retomada histórica das Constituições nacionais, Martins (2011, p. 109) caracterizou o advento dos fundos de natureza contábil como “estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração”. Nos processos de disputa da tramitação, seja do Fundef ou do Fundeb, sua política sucessora, o autor não desvincula os posicionamentos ideológicos dos governos federais em cada contexto. Na construção do Fundef, o cenário era de Reforma Administrativa do Estado, enquanto, no contexto de aprovação do Fundeb, a inclusão social e as demandas oriundas da participação efetiva de vários segmentos da sociedade civil organizada foram consideradas.

Apesar do reconhecimento de que a universalização do ensino fundamental e a ampliação (mínima) das condições de financiamento da educação dos municípios foram alguns dos resultados positivos do Fundef³, o comparativo entre as principais características da formulação dessa política com a sucessora evidencia distintas concepções de redistribuição de recursos.

Comparando os dois contextos políticos de construção das propostas do Fundeb e Fundef, ficou evidente que os movimentos sociais tiveram oportunidade de participar mais ativamente, organizados em rede e atentos ao aprendizado proporcionado pela experiência do fundo precedente e, portanto, de forma mais propositiva do que no momento anterior do Fundef. Da parte do governo, ficou patente a preocupação em dar continuidade à política de fundos, mas com um sentido mais amplo à equidade e uma preocupação em debater com as esferas subnacionais o aperfeiçoamento do regime de colaboração, com base no Fundeb, conforme mostram as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional. A participação logrou que as posições do movimento social influenciassem mais a política construída, com sua lapidação nos debates ocorridos no Congresso Nacional (Martins, 2011, p. 274).

O Fundef teve como fio condutor a lógica da suficiência de recursos, bastando ampliar a sua eficiência. No caso do Fundeb, os recursos, além de insuficientes, careciam de participação efetiva da União, tanto no âmbito da complementação financeira ao fundo como na ampliação da abrangência da política, com maior percentual, mais impostos e mais etapas/modalidades. Outros aspectos comparativos tecidos por Martins (2011) evidenciaram: fixação de lei para a regulamentação de um piso salarial para os trabalhadores do magistério público, aperfeiçoamento do controle social da aplicação do fundo e avaliações periódicas, ambas somente no Fundeb.

Diferentemente do seu antecessor, a vigência do Fundeb entre os anos de 2007 e 2020 foi avaliada de forma positiva sob diversos aspectos, tais como a efetividade da complementação financeira da União ao fundo anualmente, a ampliação da política para toda a educação básica e a melhoria significativa das condições remuneratórias dos

3 Parcialmente. Há análises que relativizam os avanços do Fundef, como as de Lisete Arelaro (2007). Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>.

profissionais do magistério (Araújo, 2007; Martins, 2011; Gouveia, 2021). Contudo, há um entendimento na literatura, sintetizado por Silva (2021), de que o potencial de redução das desigualdades educacionais a partir da operação do Fundeb foi limitado, principalmente pelo entendimento da ampliação da participação da União em maior magnitude de recursos para a complementação financeira dos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação.

Contudo, é preciso compreender que os interesses econômicos e a movimentação política durante a vigência do Fundeb têm bases ideológicas distintas. Os efeitos do Fundef, tais como a universalização do ensino fundamental e a (modesta) melhoria das condições salariais da classe docente trabalhadora da referida etapa, não traduzem em si o real entendimento econômico, histórico e político da década de 1990 (Araújo, 2007). Em um contexto marcadamente contrarreformista (reformas que retiram direitos da classe trabalhadora), o projeto social de natureza neoliberal teve como viés doutrinário a adoção de um modelo estatal mínimo. Esse modelo de Estado foi pautado pela liberalização da economia, austeridade fiscal, privatizações e descentralização da implementação/execução da política (educacional, inclusive), configurando o governo federal como mediador de um Estado regulador e avaliador. Assim, pretendia-se um Estado menos próximo à população em matéria de fortalecimento das políticas públicas, criando mais mecanismos de responsabilização do fracasso escolar pelos estados, municípios, Distrito Federal e, principalmente, pelas escolas, dirigentes escolares e docentes (Araújo, 2007).

Nesse ponto, o Fundef foi um dispositivo operacional eficiente, pois, além de regulado pela União, deixou aos estados e municípios a dinâmica intraestadual de redistribuição de recursos existentes como um símbolo do discurso governamental naquele momento histórico: os recursos são suficientes, bastando a melhoria da gestão. Para não perder recursos pela dinâmica da política, os municípios ampliaram suas matrículas no ensino fundamental, houve a municipalização de milhares de escolas e, como reflexo, os entes federados municipais assumiram o protagonismo da oferta da educação básica, cenário que perdura até a atualidade. Como reflexo (não aparente), as matrículas em municípios com capacidade financeira, burocrática e profissional insuficientes mantiveram e, em certos casos, ampliaram as desigualdades nas condições de oferta da referida etapa (Araújo, 2007).

No caso do Fundeb, o debate em sua formulação foi orientado por outros interesses (sobretudo, políticos), via ascensão ao poder de um grupo político com bases ideológicas assentadas nos interesses da classe trabalhadora. Mesmo que a política não tenha atendido integralmente aos anseios dos que lutam por uma educação pública de qualidade, a diferença de interesses foi evidenciada (Martins, 2011). Além disso, é necessário situar o Fundeb no contexto de um conjunto de dispositivos legais que

caminhavam na direção da valorização dos profissionais do magistério, perspectivas de ampliação de recursos com novas receitas e um governo central em diálogo com as demandas da classe trabalhadora da educação (Silva, 2021).

Entretanto, havia uma pedra no caminho. Desde a interrupção do segundo mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff, sem a comprovação de crime de responsabilidade, o Poder Executivo nacional foi ocupado por grupos políticos que tornaram o mês de agosto do ano de 2016 um ponto de inflexão no projeto social nacional. Desde a posse de Michel Temer, incluindo o lamentável quadriênio 2019–2022, um conjunto de reformas indicaram uma agenda pautada no (neo) conservadorismo, destituição dos direitos da classe trabalhadora no mundo do trabalho e da previdência, austeridade fiscal no financiamento das políticas sociais (educacionais, inclusive), arrocho salarial, ampliação das taxas de desemprego, projetos educacionais fortemente reacionários e alinhados ao mercado (Silva, 2021), evidenciando os desafios da construção de um Novo Fundeb.

Em um cenário profundamente contraditório, em meio a um governo de raízes ultraliberais, a disputa pela construção do texto regulatório do Novo Fundeb refletiu-se em lideranças como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Movimento Todos pela Educação (MTE). De um lado, os movimentos sociais e as organizações que evidenciavam a necessidade de ampliação de recursos para a educação e, de outro, lobistas do terceiro setor e da atuação privada na educação pública, considerando a ampliação de suas taxas de lucro a partir da expectativa de angariar uma parcela do fundo público⁴.

Gluz (2021) transcreve toda a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição nas direções das defesas supracitadas, desde o ano de 2015. Esse cenário ganhou contornos dramáticos na ascensão do grupo político que “conduziu” o país entre os anos de 2019 e 2022, especialmente na figura de seu representante operacional, o ex-ministro da Economia, tensionando a construção da normativa na busca de fatar os recursos do Fundeb com programas de transferência de renda e utilizar o salário-educação para fins de complementação ao fundo, por exemplo.

O consenso em torno da continuidade do Fundeb foi atendido, mas a divergência sobre o percentual de recursos para a complementação financeira da União evidenciou as tensões trazidas no bojo da disputa política. Pelo contexto, a ampliação do percentual de recursos para a complementação financeira da União pode ser considerada uma vitória, diante de um governo sem interesses na pauta da redução das desigualdades e com traços discretos de solidariedade em sua agenda (Gluz, 2021).

⁴ Considera-se o conceito de fundo público a partir da perspectiva de Oliveira (1998), sendo, essencialmente, a capacidade estatal de intervenção na economia no contexto do Estado capitalista, inclinando as suas ações para a melhoria da qualidade de vida da classe trabalhadora ou da acumulação financeirização da riqueza.

Portanto, reconhece-se que há elementos econômicos, históricos e políticos específicos que permearam a construção das três versões da política de fundos no Brasil, que não se esgotam nesta contextualização, mas oferecem elementos importantes e contraditórios sobre a trajetória desta ação pública. A seção seguinte traz uma síntese (provisória) do debate proposto neste artigo, retomando os resultados do Novo Fundeb aos municípios paraibanos e buscando elementos que auxiliem em uma análise crítica da política em implementação.

A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL E O FUNDEB NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

As políticas de fundos tornaram-se estruturantes para o financiamento da educação básica no Brasil, situadas historicamente como um marco importante na ocasião do seu advento, particularmente na criação do Fundef, sobretudo por seu caráter inovador de redistribuição de recursos entre os entes federados (Martins, 2011; Gouveia, 2021).

Sua dinâmica operacional permaneceu a mesma para as três versões da política, considerando o envio periódico de um percentual de recursos constitucionalmente obrigatórios para um fundo de natureza contábil existente em cada estado. Essa operação recolhe esses impostos (sem a consideração dos impostos próprios municipais) e os redistribui para os municípios e o estado considerando, em cada momento histórico, o cálculo do Fundeb é realizado a partir da razão entre a estimativa de receita para os Fundos (sem a complementação federal) e a soma do quantitativo de matrículas multiplicadas pelo seu correspondente fator de ponderação. Essa divisão gera o Valor Mínimo Aluno Ano do Fundeb base para o cálculo dos demais segmentos para se chegar ao valor dos Fundos. Esse movimento acontece isoladamente em cada estado da federação. Aos estados que tiverem um Valor Aluno Ano Fundeb abaixo do calculado pelo MEC fará jus à complementação VAAF, que sempre foi prevista a complementação financeira da União ao fundo, que também sofreu variações durante todo o histórico da política.

A partir do ano de 2007, a política de fundos foi ampliada e, da transição do Fundef ao Fundeb, vários aspectos foram ressignificados. Os destaques se apresentam no quadro abaixo:

Quadro 1 - Comparativo entre o Fundef e o Fundeb

Parâmetro	Fundef	Fundeb
Vigência	10 anos.	14 anos.
Abrangência	Ensino fundamental.	Educação básica.
Fatores de ponderação (valor ponderal por perfil de matrícula)	4, para o ensino fundamental.	19, para a educação básica.
Fontes de recursos *	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios: • Fundo de Participação dos estados (FPE); • Fundo de Participação dos Municípios (FPM); • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPlexp); • Desoneração de Exportações [LC 87/96]; • Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos, bem como juros e multas eventualmente incidentes.	20% de contribuição de estados, DF e Municípios de: • Fundo de Participação dos Estados (FPE); • Fundo de Participação dos Municípios (FPM); • Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPlexp); • Desoneração de Exportações [LC 87/96]; • Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); • Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA); • Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR) ou 100%, quando recolhido pelo município; • Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos, bem como juros e multas eventualmente incidentes.
Complementação da União	Sempre que, no âmbito de cada estado e DF, não alcançarem o valor anual mínimo definido nacionalmente. Durante a vigência, a complementação nunca passou de 3% do fundo (Araújo, 2007).	Mínimo de 10% do fundo, destinado aos estados que não alcançarem o valor anual mínimo definido nacionalmente.
Vinculação de recursos para remuneração docente	Mínimo de 60% para os profissionais do magistério público do ensino fundamental.	Mínimo de 60% para os profissionais do magistério público da educação básica.
Contribuição social do Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental. Parte da Quota Federal é utilizada no custeio da Complementação da União ao Fundef, sendo permitida até o limite 20% do valor para a Complementação.	Vinculado à Educação Básica. Não pode ser utilizado para fins de custeio da Complementação da União ao Fundeb.

Fonte: Adaptado de Martins (2011) e Araújo (2007).

*Consideram-se, também, as receitas da aplicação financeira dos Fundos.

Descritivamente, o Novo Fundeb permanente (Brasil, 2020a, 2020b) manteve a dinâmica redistributiva interna em cada estado da Federação, mas incluiu algumas inovações, dentre as quais cabe mencionar: o Custo Aluno Qualidade (Caq) como parâmetro de referência; a ampliação da vinculação mínima de 70% para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica (não somente do magistério); e a mudança da redistribuição do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

e de Comunicação (ICMS) repassado aos municípios considerando, no mínimo 10%, sob critérios de melhoria de indicadores de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Gouveia, 2021; Brasil, 2020a, 2020b). Contudo, são de interesse específico deste trabalho as complementações da União, com destaque ao dispositivo mantido pela nova política e os dois novos cálculos para o novo aporte de recursos complementares ao fundo.

O Valor Aluno Ano no Fundeb (VAAF) é uma métrica de cálculo da complementação que foi mantida. A legislação preconiza que esse cálculo é:

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

Trata-se, portanto, da previsão de um valor por aluno médio por estado (considerando todas as redes de ensino). Na manutenção do mesmo conjunto de impostos e transferências constitucionais do Fundeb provisório e o mínimo de 10% de complementação financeira da União aos estados que não alcançarem o VAAF mínimo definido nacionalmente (VAAF-min), não houve profundas modificações dos estados que, historicamente, sempre foram contemplados com esse aporte de recursos. Desde o ano de 2007, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí sempre angariaram recursos provenientes dessa complementação, sendo que, até o ano de 2023, o Rio Grande do Norte e o Rio de Janeiro foram contemplado em períodos específicos (Silva, 2021).

Das duas inovações, a complementação da União proveniente do cálculo do Valor Anual por Aluno (VAAR) é a mais passível de críticas. Até o ano de 2026, a previsão é de que esses recursos reúnam 2,5% da previsão de recursos ao fundo complementados pela União, com uma distribuição proporcional de acordo com o porte das redes públicas de ensino e mediante cinco condicionalidades previstas que habilitam a rede a receber a complementação:

I - 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; II - 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; III - 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; IV - 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; V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020b).

As condicionalidades citadas envolvem critérios de mérito e desempenho nos resultados de avaliações de larga escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), bem como a redução de desigualdades educacionais a partir deste indicador e a ampla participação dos estudantes e o provimento de dirigentes escolares (com ou sem consulta pública). Além disso, o alinhamento curricular à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os novos critérios de redistribuição do ICMS precisam ser cumpridos. No ano de 2023, o percentual de 0,75% complementado ao total do Fundeb foi destinado aos 1908 municípios e 15 estados que cumpriram as condicionalidades (Brasil, 2023a).

Desde o ano de 2021, a complementação financeira da União, oriunda do cálculo do Valor Anual Aluno Total (VAAT) tem por objetivo ampliar, até o ano de 2026, em 10,5% os recursos complementares ao Fundeb. Essa métrica é obtida considerando os recursos recebidos do Fundeb, do VAAF e acrescidos de:

I - 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb a que se refere o art. 3º desta Lei; II - 25% dos demais impostos e transferências, nos termos do caput do art. 212 da Constituição Federal; III - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da Constituição Federal; IV - parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da legislação federal; V - transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2020b).

Os recursos supracitados são submetidos a um cálculo da razão entre eles e o valor ponderal das matrículas, gerando um resultado individual para cada município e estado e o Distrito Federal da Federação que é submetido à operação da política.

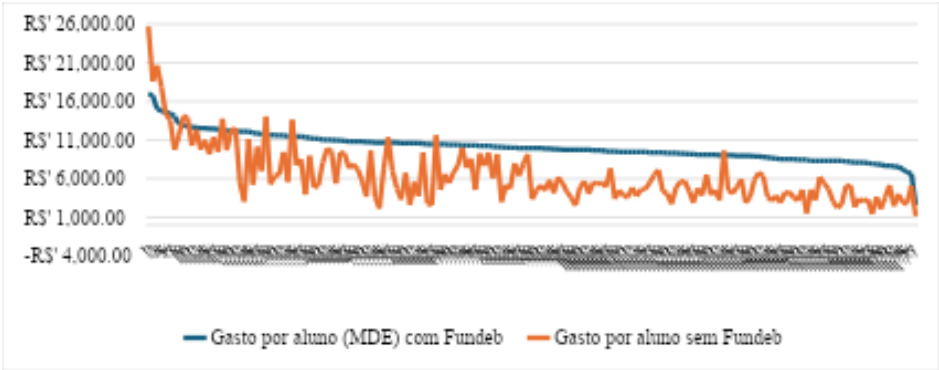
Ribeiro (2022) avalia que essa complementação considera todas as despesas mínimas vinculadas à educação, definindo um parâmetro mínimo inicial que transcende os limites estaduais. Diferentemente do VAAF, o VAAT pode contemplar municípios de estados que superam o VAAF-min, além dos próprios estados e o Distrito Federal, como é o caso de todos os estados das regiões Sul e Centro-Oeste.

Para a aplicação dos recursos do VAAT, existe uma orientação de proporcionalidade ponderal, atualizada periodicamente por Portarias Interministeriais do Governo Federal, com vistas a impulsionar o direcionamento da execução orçamentária para a educação infantil. Além disso, nos exercícios financeiros dos anos de 2021, 2022 e 2023, as diferenças ponderais relativas à Creche e à Pré-Escola tiveram um fator multiplicativo de 1,5 e, de forma permanente, no mínimo 15% desses repasses devem ser aplicados em despesas de capital. No ano de 2023, os recursos relativos a essa complementação somaram 6,25% do Fundeb, distribuídos para 2.050 municípios brasileiros (Brasil, 2023b).

Seguindo o perfil descritivo desta seção, as informações abaixo mapeiam o Fundeb nos 177 casos possíveis para esta pesquisa. Para fins de mapeamento em um estudo de natureza quantitativa/panorâmica, a opção deste trabalho foi utilizar o gasto por aluno, calculado em três categorias distintas. O cálculo desse indicador tem como base a razão entre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e as matrículas municipais (Fontes: RREO-Siope e Censo Escolar do Inep, respectivamente, ambas com 2023 como ano de referência). Para um exercício comparativo, foram utilizadas outras duas métricas: a) gasto por aluno sem o Fundeb, retirando do cálculo o resultado líquido dos recursos do Fundeb (quanto o município recebeu a mais ou a menos na dinâmica estadual), eventuais resíduos do ano anterior (superávit do Fundeb 2022) e as complementações financeiras da União; e b) gasto por aluno sem as complementações, retirando do cálculo as complementações financeiras da União.

Inicialmente, é perceptível a diferença entre o gasto por aluno MDE e o cálculo fictício ao retirar os recursos do Fundeb da execução orçamentária municipal. Com exceção de oito municípios, o Fundeb impacta, em alguma medida, os entes federados participantes desta descrição, conforme o gráfico abaixo.

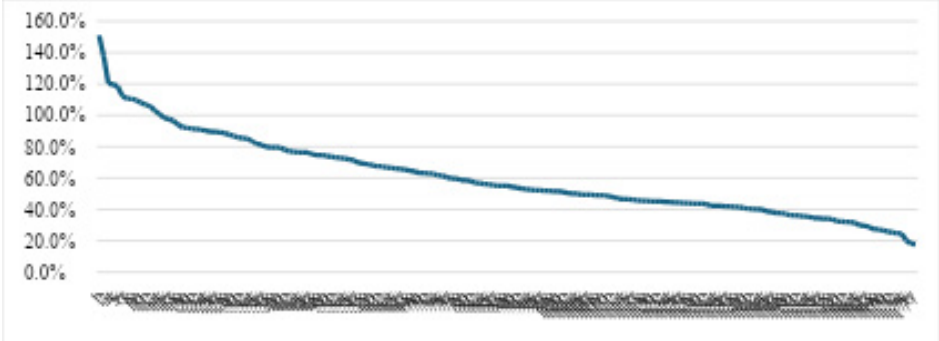
Gráfico 1 - Comparativo entre o gasto por aluno MDE e sem o Fundeb nos municípios analisados – 2023



Fonte: RREO – Siope (2023). Elaborado pelo autor (2024).

Esse impacto pode ser mensurado na proporção do gasto por aluno MDE sem a política de fundos. Na observação dos casos abaixo, é possível afirmar que, com exceção dos oito casos mencionados que “perdem” dinheiro com a política, aos demais, o fictício gasto por aluno sem o Fundeb seria reduzido. Dos municípios pesquisados, 79,6% (141 casos) teriam seu gasto por aluno reduzido a menos de 80% da execução orçamentária do ano de 2023. Este dado exemplifica a importância panorâmica da redistribuição de recursos nos municípios do estado, crescendo de importância quando se considera, por exemplo, que 41,2% dos casos (73 municípios) diminuiriam em mais de 50% seus recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no ano de referência.

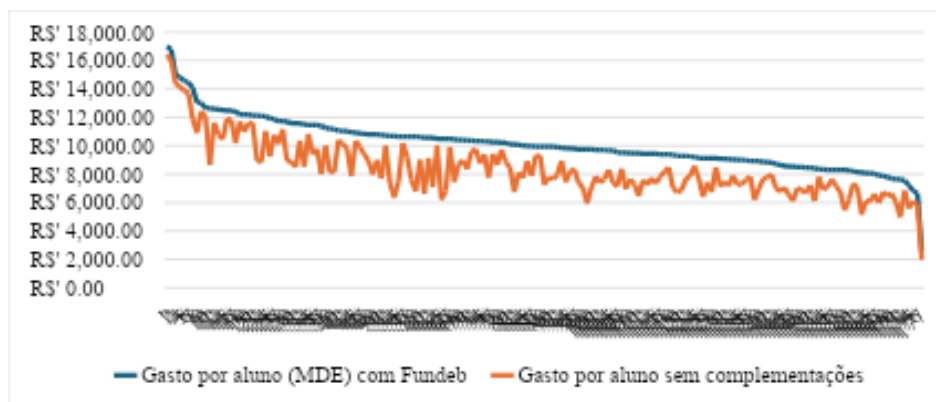
Gráfico 2 - Proporcionalidade do gasto por aluno sem o Fundeb nos municípios analisados - 2023



Fonte: RREO – Siope (2023). Elaborado pelo autor (2024).

As complementações da União ao Fundeb no estado da Paraíba são de interesse peculiar aos municípios paraibanos. Desde o ano de 2007, eles são complementados pela política com recursos provenientes do VAAR-min. Ao mapear o panorama de aplicação do VAAT para o ano de 2022, Ribeiro (2022) constatou que os recursos complementares da União ao Fundeb continuavam a ser maciçamente destinados aos estados com menor desenvolvimento socioeconômico, notadamente das regiões Norte e Nordeste (incluindo a Paraíba). Esse cenário é visível no exercício proposto nesta descrição, ao comparar os gastos por aluno MDE e com um cenário sem as complementações financeiras da União. Todos os municípios são contemplados pelo VAAF (pela dinâmica da complementação), 161 casos (90,9%) pelo VAAT e 90 (50,8%) pelo VAAR.

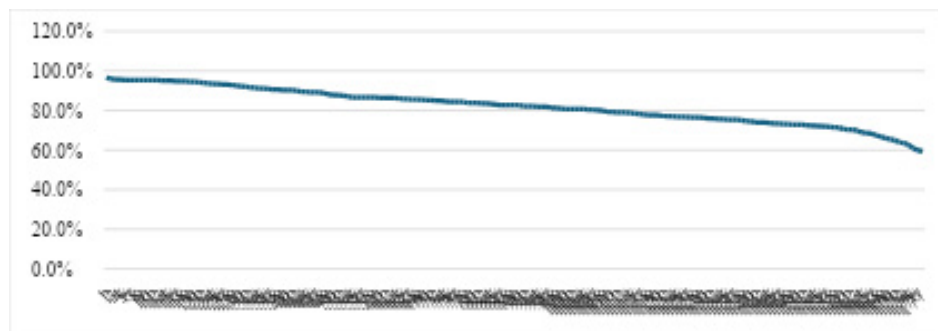
Gráfico 3 - Comparativo entre o gasto por aluno MDE e sem as complementações financeiras da União ao Fundeb nos municípios analisados - 2023



Fonte: RREO – Siope (2023). Elaborado pelo autor (2024).

Sem as complementações financeiras da União ao Fundeb, 134 municípios (75,4%) teriam, a partir do gasto por aluno como parâmetro, uma redução de 20% ou mais em sua execução orçamentária, enfatizando que a estrutura do financiamento da educação paraibana em âmbito municipal parece ter no Fundeb e, especificamente, nos recursos federais que complementam o fundo, um elemento estruturante, tendo em vista que amplia significativamente o potencial de aplicação financeira nas políticas educacionais municipais.

Gráfico 4 - Proporcionalidade do gasto por aluno sem as complementações financeiras da União nos municípios analisados - 2023



Fonte: RREO – Siope (2023). Elaborado pelo autor (2024).

Dadas as descrições, a seção seguinte contextualiza o Fundeb, suas configurações e os elementos que o permeiam, desde a sua aprovação até a sua implementação.

EM SÍNTESE: O NOVO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DA PARAÍBA

A análise provisória do Novo Fundeb permanente para os municípios da Paraíba não envolve somente a descrição do fenômeno. Silva e Gouveia (2021) reconhecem algumas preocupações metodológicas na pesquisa em financiamento da educação, como a necessidade de se evidenciar as abordagens e os aspectos teóricos e metodológicos.

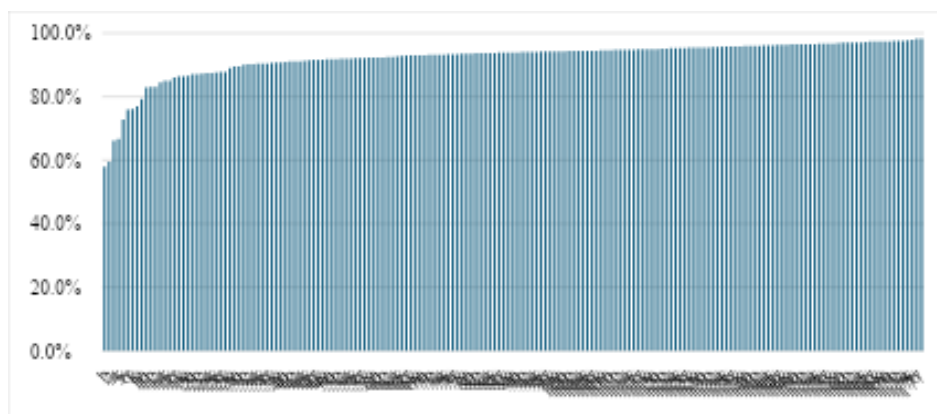
Incorporando essas preocupações, ao assumir o MHD como ontologia, a análise, mesmo que quantitativa, engloba desafios que objetivam uma transição entre a realidade aparente do objeto e a sua essência no contexto capitalista. Neste sentido, incorporando as descrições da primeira seção e os aspectos contextuais da segunda, objetiva-se construir uma síntese considerando: a) a capacidade financeira dos casos analisados, considerando os limites do crescimento econômico, de cumprimento do PNE e da melhoria da qualidade da educação em contextos de austeridade fiscal; b) a importância da União na complementação financeira ao fundo e o impacto dos novos dispositivos em municípios de estados com menor capacidade financeira; c) os casos não estudados e suas possibilidades de modificação do estudo; e d) considerações em torno de um país federalista e desigual imerso ao modo de produção capitalista.

Nos municípios participantes da pesquisa, 80,2% (142 casos) têm menos de 18.000 habitantes, sendo 63,8% (113 casos) com porte populacional menor que 10.000 (IBGE, 2023). No caso brasileiro, os municípios deste perfil tendem a

depender dos recursos oriundos das transferências constitucionais e, especificamente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um percentual de impostos federais (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e o Imposto sobre Produtos Industrializados) que têm uma métrica de cálculo que envolve porte populacional e renda (Costa, 2020).

No caso dos municípios pesquisados, essa dependência das transferências constitucionais é evidenciada no gráfico abaixo, com 147 casos (83,1%) com um perfil de receitas de impostos composto por mais de 90% de transferências constitucionais. Este cenário é particularmente importante, pois é uma evidência de que os municípios paraibanos estão imersos em um cenário econômico de dificuldades de geração de impostos próprios, dependendo, quase que exclusivamente, dos recursos oriundos dos repasses constitucionalmente obrigatórios dos estados e municípios. A título de informação complementar, o perfil de impostos arrecadados de 101 casos (57,1%) é composto em mais de 80% só do FPM.

Gráfico 5 - Proporcionalidade das transferências constitucionais no perfil de impostos dos municípios analisados - 2023



Fonte: RREO – Siope (2023). Elaborado pelo autor (2024).

Nesse contexto, a hipótese é que o impacto do Fundeb, tanto em sua dinâmica redistributiva intraestadual como na complementação financeira da União ao fundo, seria considerável, como a descrição dos comparativos entre os cálculos de gasto por aluno MDE, sem o Fundeb e sem as complementações evidenciou. Contudo, a arrecadação de impostos (inclusive as que compõem o Fundeb) tem como base fundamental a atividade econômica e a renda, especialmente na consideração ICMS, do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), estes últimos compondo o FPM. Em governos

notadamente neoliberais, o aumento do desemprego, a contração voluntária de salários e de investimento público, isto é, a austeridade fiscal como princípio econômico, tendem a reduzir as condições salariais, de vida e, conseqüentemente, de consumo da população, além de gerar uma queda da arrecadação de impostos (Silva, 2021). De forma a equalizar a balança entre o fortalecimento da política educacional pela via do financiamento e a receita neoliberal de crescimento econômico, só há um caminho: aumentar as alíquotas de impostos. Do contrário, urge a necessidade de diminuir a intervenção estatal no financiamento da educação.

Em contextos essencialmente neoliberais, como os vividos entre os anos de 2016 e 2022, a importância do Fundeb para os municípios brasileiros transcendeu os interesses governamentais de afastamento do poder público federal da educação básica, ampliando os recursos complementares ao Fundeb na nova versão da política de fundos. O Estado permanece imerso nos interesses hegemônicos da burguesia, mas, no caso do Fundeb, a tensão entre seu definhamento e o seu fortalecimento resultou em um consenso possível de continuidade que contrapôs os ideários do governo federal que, naquele momento histórico, ocupava o poder.

Em linhas gerais, neste Estado burguês com ideologia hegemônica bem definida, quando tensionado, pode-se criar uma “esfera pública que atende à burguesia, mas não é essencialmente burguesa” (Oliveira, 1998, p. 21), mantendo os atendimentos aos anseios do capital, vide as condicionalidades para o acesso ao VAAR e o seus critérios meritocráticos a partir de resultados em testes de larga escala e a ampliação da abertura do Fundeb para a iniciativa privada, mas com regras nem sempre consensuais que podem modificar perfis importantes para uma política de características equitativas, como a ampliação de recursos para a educação básica, atingindo os municípios e estados com menor capacidade econômica, como os paraibanos. A título de exemplo, Ribeiro (2022) confirmou a hipótese de que a complementação financeira pelo VAAT está mantendo a concentração redistributiva nas regiões Norte e Nordeste, inclusive nos estados como a Paraíba, que são historicamente contemplados pelo VAAR.

Trata-se, então, de disputas políticas pelo fundo público. Longe de ser somente uma soma de recursos provenientes de um sistema tributário estatal, seu papel tornou-se estruturante para o desenvolvimento do capital e/ou a melhoria das condições de vida da população (Oliveira, 1998). No modo de produção capitalista, somente o Estado é capaz de estabelecer parâmetros de solidariedade e, em uma atuação intervencionista efetiva, de redução das desigualdades historicamente construídas. Entre o fomento às taxas de lucro da burguesia e a redistribuição da riqueza socialmente construída, o Fundeb se situa na segunda possibilidade, especialmente nessa nova versão, vide, por exemplo, pelo aprimoramento dos dispositivos de redistribuição por parte da União, a ampliação de vinculação para o fortalecimento da remuneração dos profissionais da

educação, a preocupação em estabelecer um parâmetro mínimo de investimento com despesas de capital (15% das receitas recebidas pelo VAAT) e a indicação de recursos para a ampliação do atendimento e da qualidade da educação infantil pelos recursos recebidos pelo VAAT.

Nesta síntese, três aspectos precisam de citação. Primeiramente, a referência aos municípios que não receberam o VAAR, pois, dos 1908 municípios que cumpriram as condicionalidades (34,3% dos municípios do país), 90 entes federados estiveram no escopo deste trabalho (50,8% do total de casos). Proporcionalmente, houve mais municípios paraibanos cumprindo as condições do que na comparação com o Brasil. Contudo, 46 municípios paraibanos não participaram da pesquisa, sendo todos com menos de 27.000 habitantes e, em sua completude, com uma burocracia que não reuniu condições para enviar os RREO para o Siope.

Ou seja, como segunda citação, considerando o perfil populacional desses municípios menores e os limites de sua burocracia, é provável que o impacto do Fundeb tenda a panoramicamente aumentar e o acesso às condicionalidades de uma das complementações financeiras da União diminuir. Construir currículos, estabelecer parâmetros de mérito e desempenho para a escolha de dirigentes escolares e melhorar seus resultados de testes de larga escala exige um corpo técnico especializado de profissionais da educação e de outras áreas do conhecimento e isso pode ser um entrave para municípios de menor porte.

Como último lembrete desta síntese, é preciso salientar que o Fundeb é uma política redistributiva, que gera maior capacidade para a aplicação de recursos ao financiamento da educação, mas é parte da estrutura de financiamento. Permanecem as regras de vinculação mínima de impostos para as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino, os recursos oriundos dos programas federais e os convênios voluntários (com a União, entes públicos e privados nacionais e internacionais), salário-educação, compensações pela produção e exploração de recursos naturais, em especial o Pré-sal, serviços educacionais, entre outras, elementos estruturantes desta trama política que envolve o financiamento da educação pública que tem como cerne analítico no capitalismo a participação do Estado ou o fortalecimento do Mercado (Silva; Gouveia, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar o Novo Fundeb nos municípios do estado da Paraíba no ano de 2023, este trabalho transitou entre a descrição dos dados, considerando o cálculo do gasto por aluno como parâmetro quantitativo de 177 casos; os aspectos contextuais que permearam a política, sobretudo nos diferentes contextos

do advento das três versões das políticas de fundos; e uma síntese, provocando este pesquisador e os que se interessam por este tema a refletir sobre aspectos que, comumente, não estão no relevo dos resultados de pesquisas desta natureza.

Nesse sentido, reconhece-se que o Fundeb é, na atualidade, estruturante para o financiamento da educação pública paraibana, pois promove a melhoria da capacidade financeira dos seus municípios e, por hipótese, melhora as condições de vida da classe trabalhadora, seja no âmbito laboral ou pessoal, pois tende a ampliar a remuneração, elemento primordial para a aquisição de bens de consumo no modo de produção capitalista e melhoria de custo da reprodução dos trabalhadores.

No limite, trata-se de disputa pelo fundo público, que influencia na melhoria das condições de vida da classe trabalhadora e na redução das desigualdades (inclusive educacionais), mas que também promove a impulsão à acumulação de capital, tanto pela via do setor produtivo como da financeirização da riqueza. Seja para o Fundeb ou para qualquer política pública que tenha como ensejo ir de encontro ao problema da desigualdade, o seu fortalecimento envolve um conceito de justiça social que o capitalismo limita, mas o neoliberalismo anula.

Deve-se destacar a resistência e, em alguns casos, o recuo de algumas políticas anunciadas devido à resistência progressista e da classe trabalhadora em tempos essencialmente neoliberais, como o Projeto Future-se. Na visão desta autoria, o Estado Capitalista é uma relação, uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como afirma Nicos Poulantzas (2015), e, portanto, é fruto dessas disputas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula:** elementos de continuidade e ruptura com as políticas do governo do FHC. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/2958/1/2007_RaimundoLuizSilvaAraujo.pdf . Acesso em: 13 dez. 2024.

ARELARO, Lisete. Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 30., 2007, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Anped, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2024.

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) [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 165, p. 5-6, 27 ago. 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/08/2020&jornal=515&pagina=5&totalArquivos=195> . Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 246-C, 25 dez. 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/12/2020&jornal=602&pagina=1&totalArquivos=11> . Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril de 2023. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022 [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 79, p. 74-182, 26 abr. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interministerial-no-2-de-19-de-abril-de-2023.pdf/view> . Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 7, 29 de dezembro de 2023. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 161, n. 247-E, p. 1-126, 29 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-7-de-29-12-2023.pdf> . Acesso em: 13 dez. 2024.

COSTA, Nayara Luiza Freire da. **Distribuição dos recursos fiscais**: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças) - Escola Brasileira de Economia e Finanças, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/61491b80-cb06-492d-8612-74489324f164/content> . Acesso em: 13 dez. 2024.

GLUZ, Micaela. Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 10, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/110856> . Acesso em: 13 dez. 2024.

GOUVEIA, Andrea Barbosa. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 751-766, set.-dez. 2021. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1309> . Acesso em: 13 dez. 2024.

IBGE. Panorama: Paraíba. **IBGE: Cidades@**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/panorama> . Acesso em: 13 dez. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística do Censo Escolar**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1937. Disponível em: Sinopses Estatísticas — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep. Acesso em: 13 dez. 2024.

MARTINS, Paulo. de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

NETTO, João Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor. *In*: OLIVEIRA, Francisco. (org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 19-48.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. 1ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 12, n. 6, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/108593> . Acesso em: 13 dez. 2024.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária**. Brasília: Ministério da Educação, 1968. Disponível em: SIOPE. Acesso em: 13 dez. 2024.

SILVA, Marcus Quintanilha da. **Valorização do magistério e austeridade fiscal em Curitiba**. 2021. Relatório (Pós-Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SILVA, Marcus Quintanilha da; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Desafios metodológicos da pesquisa em financiamento da educação: aspectos essenciais colhidos de estudos publicados na revista Fineduca. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [s. l.], v. 6, n. e2118486, p. 1-13, 2021. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/18486> . Acesso em: 13 dez. 2024.

SOBRE O AUTOR

Marcus Quintanilha da Silva

Doutor em educação pela Universidade Federal do Paraná. Professor Adjunto do Centro de Educação, Departamento de Habilitações Pedagógicas, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba
E-mail: marcusquintanilha0@gmail.com

Recebido em: 18/12/2024

Aprovado em: 15/10/2025