

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A

CARLOS RICARDO BALBINO

**CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA E DE INDUÇÃO DE MUDANÇAS
DO NOVO FUNDEB**

**VITÓRIA
2024**

CARLOS RICARDO BALBINO

**CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA E DE INDUÇÃO DE MUDANÇAS
DO NOVO FUNDEB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração – com ênfase em Gestão Escolar

Orientadora: Dra. Marcia Juliana d'Angelo

**VITÓRIA
2024**

CARLOS RICARDO BALBINO

**CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA E DE INDUÇÃO DE MUDANÇAS
DO NOVO FUNDEB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração – com ênfase em Gestão Escolar.

Aprovada em 13 de março de 2024.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. MÁRCIA JULIANA D'ANGELO
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Profa. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Profa. Dra. ELAINE CRISTINA ROSSI PAVANI
Fundação Getúlio Vargas

Àqueles que acreditam que é possível transformar através da Educação de qualidade para todos e fazem da educação missão de vida;

Para aqueles que fazem gestão pública de qualidade, séria, honesta, inovadora, baseada em dados e indicadores.

À quem não se encaixa em padrões.

Às mulheres, indígenas, negros, pessoas em situação de rua, pobres, pessoas LGBTQIA+, imigrantes, PCD's e demais minorias e invisibilizados.

Aos doadores de órgãos e suas famílias.

Para Elis, Carlos e Neusa.

Para Érica, Ellen e suas famílias.

Para Alcionia, Bárbara, Brasília, Camila, Cibebe, Elisângelas, Fatinha, Natália, Scheila, Severiano.

AGRADECIMENTOS

Uma vida inteira e todas as palavras do mundo não são suficientes para retribuir e agradecer as pessoas que me acompanharam até aqui.

À Elis, que me transformou em Pai e mudou minha vida ao nascer e à Érica que terá sempre meu amor e as boas lembranças como companheira de vida incrível que tive. Aos meus pais, exemplos de vida, de amor, de dignidade e familiares que junto a eles me educaram através do exemplo e me deram todas as oportunidades de estudo. À Ellen, que faz parte da família que eu escolhi, que não tem sangue, mas que com certeza me acompanha de outras vidas e tem importância ímpar no meu trajeto.

A boa parte dos meus grandes amigos de trabalho, “incansáveis” da SEME Anchieta e diretores que junto à mim acreditaram no poder de transformação da Educação, implementaram políticas públicas estruturantes que trariam equidade ao ensino público deste município, que me protegeram, sofreram, lutaram, sonharam comigo e foram perseguidos por serem fiéis à Educação de qualidade.

Aos amigos que fiz na SEME Piúma, por terem sido os primeiros a enxergarem um potencial que nem eu sabia que tinha. Aos amigos que fiz nas escolas, no esporte, na faculdade, no mestrado, aos alunos e ex-alunos que por mim passaram.

Ao prefeito Fabrício Petri por ter confiado a mim “interinamente” por quatro anos as políticas educacionais de Anchieta, sendo grande parceiro na implementação das mudanças necessárias na educação municipal e ao ex-prefeito de Piúma, Samuel Zuqui, por ter sido o primeiro a me confiar a gestão de uma pasta de tamanha responsabilidade. À FUCAPE pela oportunidade única

EQUIDADE

“1. Consideração em relação ao direito de cada um independentemente da lei positiva, levando em conta o que se considera justo.

2. Integridade quanto ao proceder, opinar, julgar; equanimidade, igualdade, imparcialidade, justiça, retidão.

3. Disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada um.” (Dicionário Michaelis)

RESUMO

Os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) de 1996 a 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) de 2007 a 2020 e o novo FUNDEB, a partir de 2020, têm sido a principal política de financiamento educacional no Brasil. Entretanto, apesar desses fundos terem melhorado a redistribuição dos recursos aos municípios, apresentavam falhas no sistema redistributivo. Assim, este estudo (i) avaliou se o novo FUNDEB tem maior alcance redistributivo que o antigo FUNDEB (2007-2020); (ii) analisou se a complementação valor aluno ano resultado (VAAR) tem provocado mudanças nas políticas educacionais dos entes subnacionais. Para alcançar os objetivos, foi conduzida uma pesquisa mista quanti-qualitativa com análise descritiva dos dados e análise de conteúdo. Dentre os achados, demonstrou-se que a mudança no FUNDEB melhorou a distribuição, tornando-a mais equitativa, aumentando o número de entes que recebem recursos de redistribuição elevando o Valor aluno ano total mínimo (VAAT-mín) dos entes federativos em curto prazo de tempo – em especial nos municípios com menor arrecadação. Além disso, estados e municípios alteraram suas políticas públicas educacionais para cumprir as condicionalidades do VAAR, ratificando o efeito de indução de mudanças do novo FUNDEB. Em contrapartida, apesar de significativa melhoria na redistribuição de recursos, comprova-se que a complementação de 10% da União a título de VAAF parece obsoleta, diminuindo, conseqüentemente, a potencialidade redistributiva que o novo FUNDEB poderia alcançar. Esse dado reforça a necessidade da revisão da Lei nº 14113/2020 com possível regra de transição, para que as complementações da União sejam realizadas no médio prazo apenas por meio dos mecanismos VAAT e VAAR.

Palavras-chave: Financiamento Educacional; FUNDEB; Novo FUNDEB; Políticas de Fundos; Gestão Pública.

ABSTRACT

The Funds for the Maintenance and Development of Elementary Education and the Enhancement of Teaching (FUNDEF), from 1996 to 2007; the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Enhancement of Teaching (FUNDEB), from 2007 to 2020; and the new FUNDEB, as of 2020, have been the leading educational financing policy in Brazil. However, although these funds have improved the redistribution of resources to municipalities, they presented flaws in the redistributive system. Thus, this study (i) assessed whether the new FUNDEB has a greater redistributive reach than the old FUNDEB (2007-2020); (ii) analyzed whether the supplementary student year result value (VAAR) has caused changes in the educational policies of subnational entities. To achieve the objectives, mixed quantitative-qualitative research was conducted with descriptive data analysis and content analysis. Among the findings, it was demonstrated that the change in FUNDEB improved distribution, making it more equitable, increasing the number of entities that receive redistribution resources and increasing the minimum total year student value (VAAT-min) of federative entities in a short time – especially in municipalities with lower revenue. Furthermore, states and municipalities changed their public educational policies to comply with VAAR conditionalities, proving the change-inducing effect of the new FUNDEB. On the other hand, despite the significant improvement in the redistribution of resources, it is clear that the 10% supplementation of the Union as VAAF appears obsolete, consequently reducing the redistributive potential that the new FUNDEB could achieve. This data reinforces the need to review the Law (which), with a possible transition rule, so that Union supplements are carried out only through the VAAT and VAAR mechanisms in the medium term.

Keywords: Educational Financing; FUNDEB; New FUNDEB; Fund Policies; Public Management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1. POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E REGIME DE COLABORAÇÃO	14
2.2 FUNDEF E ANTIGO FUNDEB.....	19
2.3 NOVO FUNDEB.....	23
2.4. COMPLEMENTAÇÃO VAAR - INVESTIMENTO, GESTÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESULTADOS EDUCACIONAIS.....	30
2.4.1 Regime de colaboração.....	30
2.4.2 Avaliação educacional e políticas de responsabilização	32
2.4.3 Relação entre investimento e desempenho educacional.....	35
2.4.4 Políticas de provimento ao cargo de diretor escolar.....	37
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	42
3.1 PESQUISA QUANTITATIVA.....	43
3.2 PESQUISA QUALITATIVA	44
4. ANÁLISE DOS DADOS.....	47
4.1 CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA DO NOVO FUNDEB.....	47
4.1.1 VAAF.....	53
4.1.2 VAAT	56
4.2 INDUÇÃO DE MUDANÇAS.....	59
4.2.1 Currículo alinhado à BNCC	59
4.2.2 Provimento do cargo de diretor escolar.....	61
4.2.3 Regimes de colaboração e ICMS.....	65
4.2.4 Participação no SAEB.....	70
4.2.5 Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.....	70

4.2.6 Panorama Geral - complementação VAAR.....	72
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	73
5.1 CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA.....	73
5.2 FUNDEB COMO INDUTOR DE MUDANÇAS.....	76
6. CONCLUSÕES	82
REFERÊNCIAS.....	86
APÊNDICE A - EXTRATO DA BASE DE DADOS PARA CÁLCULOS DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT.....	92

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

O arranjo federativo brasileiro prevê a interdependência e cooperação entre a União, estados e municípios na prestação dos serviços públicos de educação, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (Gutierrez et al., 2021). Apesar da previsão constitucional de regimes de colaboração e um sistema nacional de ensino, essas políticas ainda não foram efetivamente regulamentadas e implementadas no país (Costa & Ramos, 2020).

A repartição de responsabilidades na área da educação, definidas especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, ampliaram o escopo de incumbências aos municípios, sem considerar que muitos deles não tinham recursos para o atendimento a essas atribuições. Na esteira desse processo vieram as políticas para executá-las - o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF) e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) - instrumentos para distribuir recursos para os municípios (Callegari, 2020; Castioni et al., 2021; Hirata et al., 2022; Santos et al., 2022).

Embora esses fundos tenham contribuído para reduzir a dificuldade dos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) em atender as demandas educacionais da população, o FUNDEF e o FUNDEB demonstravam falhas. Por exemplo, a complementação da União desconsiderava disparidades regionais dentro de um mesmo estado. Ou seja, apesar da iniciativa para equilibrar as discrepâncias de investimentos na educação, ainda é grande a diferença entre as receitas nos municípios (Alves & Pinto, 2020; Callegari, 2020; Castioni et al., 2021; Hirata et al., 2022; Ribeiro, 2022; Santos et al., 2022; Trípodi, et al., 2019).

Devido a essas diferenças regionais, o Brasil ainda é o país da América Latina, com o maior abismo no financiamento da educação (Bertoni et al., 2023). Daí a necessidade de melhorar a redistribuição dos recursos por meio da revisão dos arranjos das transferências obrigatórias (Callegari, 2020) e dos mecanismos de melhoria da capacidade redistributiva do FUNDEB (Alves & Pinto, 2020; Trípodí et al., 2019; Santos et al., 2022; Hirata et al., 2022, Callegari, 2020). Segundo Callegari (2020), sistemas educacionais mais equitativos, com melhor redistribuição de recursos, alcançam melhores resultados educacionais. Por isso, as ações equitativas são apontadas como o principal fator para o alcance dessa melhoria.

Apesar do FUNDEB não ter trazido um avanço substancial na equidade referente ao aprendizado (Hirata et al., 2022; Santos et al., 2022; Trípodí et al., 2019), o financiamento redistributivo pode ser um instrumento contributivo para que o país ofereça igualdade de oportunidades educacionais, disponibilizando mais recursos aos socialmente desfavorecidos e com poucas oportunidades educacionais (Callegari, 2020). Devido às desigualdades regionais do país, faz-se necessário o direcionamento de investimentos para os locais que mais necessitam (Simielli, 2015).

Ao final de 2020, foi sancionado o novo FUNDEB, com mudanças qualitativas na distribuição de recursos e na complementação da União: de 10% para 23%¹. A complementação passou a considerar desigualdades regionais dentro de um mesmo estado, por meio da complementação Valor Aluno/Ano Total (VAAT), com consequente avanço na política pública visando a redução de desigualdades no financiamento da Educação entre os entes subnacionais (Lei nº 14.113, 2020; Santos, et al., 2022).

¹ A complementação da União terá aumento gradual até o ano de 2026, sendo: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026. (Lei nº 14.113, 2020)

Outra complementação prevista pela União foi acompanhada de mecanismos de indução da equidade educacional, chamada de Valor Aluno/Ano Resultado (VAAR). Valor distribuído aos entes que cumprirem as condicionalidades: critérios técnicos para o provimento do cargo de diretor escolar, regime de colaboração, percentual mínimo de participação em avaliações externas, referenciais curriculares alinhados à base nacional e redução das desigualdades escolares socioeconômicas e raciais nos resultados educacionais (Lei nº 14.113, 2020; Santos et al., 2022).

Diante do exposto, esta pesquisa suscita os seguintes questionamentos: (i) o novo FUNDEB, em vigor desde 2021, tem melhor capacidade redistributiva do que o FUNDEB anterior (2007-2020)? (ii) tem havido mudanças nas políticas educacionais dos entes subnacionais para cumprir as condicionalidades da complementação VAAR e receber mais recursos?

Para responder esses questionamentos, o objetivo deste estudo foi: (i) avaliar se o novo FUNDEB (desde 2021) tem maior alcance redistributivo – se mais municípios estão recebendo as complementações da União e se há maior equidade no VAAT-mín dos entes – do que o antigo FUNDEB (2007-2020); (ii) analisar se a complementação VAAR tem provocado mudanças nas políticas educacionais dos entes subnacionais.

Há estudos abrangendo o antigo FUNDEB (Alves & Pinto 2020; Cury, 2018; Davies, 2021; Martins, 2010; Rolim 2021); também os recentes abordando o novo FUNDEB. Contudo, o foco desses novos estudos são discutir os possíveis impactos, melhorias e perspectivas de mudanças a partir do texto do novo FUNDEB (Castioni et al., 2021; Freire Jr. et al., 2021; Hirata et al., 2022, Ribeiro, 2022). Ou ainda apresentam discussões e tensões a respeito da tramitação (Dourado & Araújo, 2023; Silva, 2022; Soares et al., 2022). Já Callegari (2020) e Santos et al. (2022) tentaram

estimar a partir de simulações estatísticas e de um indicador próprio a possível melhoria da equidade na distribuição dos recursos.

Santos et al. (2022) e Callegari (2020) estimaram a capacidade redistributiva do novo FUNDEB a partir de simulações baseadas na alteração da lei e nos valores do FUNDEB de 2020. Além disso, o estudo de Santos et al. (2022) analisou a equidade redistributiva do novo FUNDEB a partir da vulnerabilidade socioeconômica e do índice de desenvolvimento humano mensurado nos municípios. Também não avaliou a complementação VAAR.

Diferenciando-se de Santos et al. (2022) e Callegari (2020), este estudo utiliza dados publicizados, atualizados e valores efetivamente realizados nos anos de vigência do novo FUNDEB, saindo do campo da simulação, sendo possível analisar também possíveis mudanças provocadas pelo VAAR. Propõe-se também a analisar a capacidade redistributiva sob a ótica da vulnerabilidade fiscal dos municípios.

Como contribuições teóricas, propõe ampliar a exequibilidade do atual mecanismo de financiamento educacional brasileiro do novo FUNDEB: suas complementações, avanços na equidade fiscal, disparidade de financiamento, diferenças de recursos disponíveis nos entes federativos e a avaliação desta nova legislação.

Como contribuições práticas, espera-se demonstrar as mudanças nas políticas públicas educacionais dos entes subnacionais trazidas pela alteração na política de fundos, de financiamento e de distribuição de ICMS, bem como as limitações dessas mudanças nos entes, o que pode contribuir para alteração na legislação atual do FUNDEB e na implementação de políticas públicas de financiamento educacional.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E REGIME DE COLABORAÇÃO

A atenção à qualidade educacional, à universalidade do acesso a educação intensificaram na década de 1980, consolidando-se a partir da década de 1990, com a Constituição Federal (CF), em 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Paula, 2016). A Constituição Federal de 1988 foi essencial para as garantias dos direitos sociais, em especial a Educação. É nela, em seu artigo 212, que foram vinculados percentuais mínimos de aplicação de recursos na Educação por cada ente Federado. À União, cabe o investimento de 18% dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)², enquanto aos Estados e municípios 25% dos recursos provenientes de impostos devem ser aplicados em MDE (Lei nº 9.394, 1996; Trípodí et al. 2022).

O Brasil é uma república federativa onde convivem diferentes níveis de governos com certa autonomia política e administrativa e repartição de regras comuns em cada nível (Gutierrez, et al. 2021). A Constituição Federal de 1988 representou um

² “(...) Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.” (Lei nº 9.394, 1996).

progresso no sistema federativo, reconhecendo os municípios como entes autônomos (Santos et al., 2022). Um modelo complexo de organização do país, no qual os entes têm poder de decisão política, mas devem agir nas fronteiras dos arranjos definidos e da sua capacidade financeira. Assim, a ação política e a aptidão financeira do município ou do estado só acontecem definitivamente quando têm recursos necessários para tal (Castioni et al., 2021).

Trata-se de um delineamento apresentado pelo federalismo brasileiro, planejado a partir da descentralização política, financeira e das competências de Estado que se transportam da União para os entes (Santos et al., 2022). Por conseguinte, criou-se eminente enredamento na relação entre os entes, sendo necessário um tratado de esforços locais e da União, baseado em ações e regimes institucionais para estimular, regimentar e aperfeiçoar o sistema colaborativo quanto à oferta de serviços e efetivação de direitos (Castioni et al., 2021; Santos et al., 2022).

Destaca-se aqui, que não há relação entre a oferta de serviços e recolhimento de impostos. Ou seja, a previsão de atribuição de um ente para arrecadação de um tributo não quer dizer que este ente terá recursos satisfatórios para desempenho da sua autonomia. Além disso, a consequente execução das suas responsabilidades não estariam necessariamente asseguradas, já que no modelo federativo brasileiro a competência de arrecadação de receitas e tributos segue o fundamento da eficiência tributária (Castioni et al., 2021).

Num país de grande dimensão e desigualdade socioeconômica, com diversidade na realidade regional entre os municípios brasileiros, a ampliação da autonomia dos entes federados também aumentou a demanda por mais ajudas entre eles (Santos, et. al, 2022). Acrescenta-se a isso, a circunstância de que boa parte dos municípios do Brasil tem como particularidade a falta de recursos tributários.

Consequentemente, quase 50% destes têm as estruturas estatais essencialmente como a atuação econômica primordial, fazendo com que estes entes sejam dependentes economicamente das demais esferas do governo (Alves & Pinto, 2020; Castioni et al., 2021). Para Callegari (2020), a distribuição injusta de recursos é característica do arranjo federativo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 minimizou a vulnerabilidade dos municípios no que concerne à arrecadação. Contudo as políticas subsequentes de municipalização dos serviços educacionais, que elevaram o número de alunos nos municípios a partir de 1996, acirrou a dependência de transferências redistributivas por parte dos municípios (Alves & Pinto, 2020).

Na Educação, um dos pontos mais robustos de coordenação e colaboração federativa, foi a criação dos Fundos (Santos et al., 2022), compostos por receitas vinculadas de impostos. A redistribuição é feita a partir do número de matrículas de cada ente e dos fatores de ponderação para cada modalidade e etapa de ensino (Davies, 2021; Hirata et. al, 2022, Castioni et. al, 2021; Lei nº 9424, 1996; Lei nº 11.494, 2007; Lei nº 14.113, 2020).

A política de fundos modificou o financiamento da educação acarretando o aditamento de transferências obrigatórias e voluntárias do Governo Federal para os entes subnacionais, além de apensar a característica supletiva e redistributiva de receitas (Hirata et al., 2022; Santos et al., 2022). Essa política trouxe com ela a tentativa de implementação de justiça corretiva no financiamento educacional, trazendo à redação constitucional o princípio da equidade e a tentativa de garantia de padrão mínimo de qualidade (Davies, 2021). Assim, o FUNDEF, vigente de 1997 a 2006, foi substituído pelo FUNDEB, que vigorou na sua primeira fase de 2006 a 2020,

tendo sido alterado seu regramento e tornado permanente no ano de 2020 (Hirata et al., 2022; Santos et al., 2022, Trípodí et al., 2022).

Atualmente, o financiamento da educação advém dos recursos de receitas próprias dos entes, sendo 5% das receitas e transferências dos impostos da cesta do FUNDEB; 25% dos demais impostos; transferências intergovernamentais; FUNDEB; cotas estaduais e municipais do salário-educação, recursos advindos da exploração do petróleo e do gás destinados à Educação (Hirata, et al., 2022; Lei nº 9.394, 1996; Lei nº 14.113 de 2020). As transferências diretas da União e os recursos do FUNDEB têm característica redistributiva, destinadas a reduzir as desigualdades entre os entes. Já o salário-educação, por exemplo, tem característica de devolução tributária, pois transfere ao ente subnacional a arrecadação que acontece no próprio território do ente (Castioni et al., 2021).

Os repasses federais, embora insuficientes, foram de grande relevância para as cidades com menos recursos e essenciais para implementação das políticas públicas educacionais (Alves & Pinto, 2020; Castioni et al., 2021). Alguns autores como Trípodí et al. (2022) e Davies (2021), apesar de reconhecerem a elevação do aporte de recursos, apontam problemas nesta política dentre elas que esses recursos não podem ser considerados novos, uma vez que são provenientes dos próprios estados e municípios. Apontam ainda a limitação na redistribuição dos recursos em virtude da complementação da União (1% no FUNDEF e 10% no FUNDEB), ter alcançado apenas 09 Estados, especialmente no Nordeste, além do Pará (Davies, 2021).

Entre os problemas das políticas de financiamento educacional brasileiro, segundo Callegari (2020), encontra-se a falta de equidade nas transferências federais obrigatórias. Observa-se também que as transferências voluntárias do Governo

Federal são recebidas em sua maioria por cidades com mais recursos, agindo no sentido inverso da equidade e da redistribuição de recursos.

Outro problema do financiamento educacional brasileiro é a fragilidade na fiscalização de recursos da educação e nos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Davies, 2021; Alves & Pinto, 2020). Muitos governos não aplicam o dinheiro legalmente correspondente com MDE e não receberam sanções ou punições. Ou seja, além de haver falhas dos Tribunais de Contas na fiscalização da aplicação dos recursos da educação, esses órgãos públicos flexibilizam o uso, em ações que na legislação não são consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino (Davies, 2021). Há ainda fragilidade da coleta de dados fidedigna, seja pelas limitações dos sistemas públicos de informações contábeis, como o SIOPE, ou pela falta de devida transparência nos municípios (Alves & Pinto, 2020; Ribeiro, 2022).

Reconhece-se também que desvinculações de recursos da educação, com redução de percentuais mínimos por meio de emendas provisórias entre 1994 e 2010. E, por fim, desonerações tributárias, resultaram no decréscimo da receita de impostos para a educação (Davies, 2021). Para Callegari (2020), é necessário, um pacto interfederativo nos repasses voluntários do Ministério da Educação, com revisão do regramento dos programas de transferência para que essas políticas tenham efeito equitativo e redistributivo.

Tratando-se do financiamento atual da Educação, O “novo” FUNDEB, que será tratado num capítulo à parte foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020, mantendo alguns regramentos anteriores, porém apresentando novos métodos de complementação da União, com consideráveis aperfeiçoamentos que buscam aplacar

as desigualdades no financiamento da Educação e na aprendizagem dos alunos (Santos et al., 2022).

2.2 FUNDEF E “ANTIGO” FUNDEB - FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA, AVANÇOS E LIMITAÇÕES

O FUNDEF, criado em 1996, predizia obrigatoriedade do emprego de recursos no Ensino Fundamental - etapa obrigatória até então - e ampliou as transferências obrigatórias e voluntárias da União para Estados e Municípios (Santos, et al., 2022). A Emenda Constitucional que o criou, incorporava também a ideia do padrão mínimo de qualidade à Constituição e buscava a melhoria no padrão de qualidade educacional (Martins, 2019).

O FUNDEF tinha foco no Ensino Fundamental, assegurou a vinculação de 60% dos recursos do fundo para pagamento de Professor do Ensino Fundamental e era composto de 27 (vinte e sete) fundos, um para cada Estado e o Distrito Federal. Todos os municípios e o Estado transferiam um percentual fixo (15%) das receitas de determinadas fontes para este fundo, que redistribuía os recursos para os municípios do Estado e para o Estado, em conformidade com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. À União, ficava a obrigação de complementação de 1% aos Estados que não alcançassem o valor mínimo por estudante a cada ano. Ela também era responsável pela aplicação de 5,4% na Universalização do Ensino Fundamental e na erradicação do analfabetismo (Davies, 2021, Hirata et al., 2022; Lei nº 9.424, 1996).

O FUNDEB que vigorou entre 2006 e 2020, foi ampliado a todas as etapas da Educação Básica, assegurando o mínimo de 60% da vinculação ao pagamento de professores da Educação Básica em efetiva regência e ainda composto por 27 (vinte

e sete) fundos – um para cada Estado e o Distrito Federal. Agora, com a transferência de 20% de determinadas receitas para este fundo, que o redistribuía para os municípios e o Estado em conformidade com o número de alunos matriculados – agora em todas as etapas e modalidades da Educação Básica – e os fatores de ponderação divulgados pelo Ministério da Educação. À União coube a responsabilidade da complementação de 10% da soma de todo o valor dos 27 fundos aos Estados que não conseguiam investir o valor mínimo por aluno (Lei nº 11.494, 2007; Davies, 2021, Hirata et al., 2022).

Castioni et al. (2021) afirmam que o FUNDEB teve papel crucial para amenizar as desigualdades das disposições de financiamento da Educação entre cidades do mesmo estado e oportunizou incremento de recursos aos estados mais pobres por parte da União. Por conseguinte, houve redução da diferença entre os Estados com menor valor aluno ano, em comparação com os outros Estados. Estudos de Alves e Pinto (2020); Bertoni (2023); Hirata et al. (2022); Santos et al. (2022) e Trípodi et al. (2019) corroboram na importância do FUNDEF e do FUNDEB na diminuição da desigualdade de financiamento entre os entes.

Apesar da busca por diminuir as discrepâncias vistas regionalmente e da oferta de um padrão mínimo de direitos educacionais, a análise dos Indicadores Educacionais da Educação Básica nos 27 estados brasileiros, comprovam que esses recursos não conceberam a equidade esperada para o país. (Santos et al. 2022)

Nesse mesmo sentido, embora o FUNDEB esteja associado a uma redução considerável da desigualdade no gasto por aluno entre os municípios, a existência ou não do FUNDEB não parece afetar substancialmente indicadores de qualidade da educação, medidos por desempenho dos alunos em matemática, taxa de aprovação e distorção idade série (Hirata et. al, 2022). Alves e Pinto (2020) apontaram que junto

à política de fundos, houve também a alteração da divisão das responsabilidades da Educação básica, através do processo de municipalização do ensino básico, aumentando a pressão financeira das cidades.

Segundo Simieli e Zoghbi (2017), houve uma adição relevante em investimento público entre os anos 2000 e 2011, porém ainda representava um baixo investimento financeiro por estudante, com consequente desequilíbrio nas despesas entre a educação básica e o Ensino Superior, com investimentos muito mais altos a este último. Nesse sentido Callegari (2020), afirma que uma política de financiamento pautada na equidade, deve buscar transformar as próprias condições de financiamento mais equânimes, com orientação compensatória com finalidade de balancear desigualdades em todo o sistema de financiamento.

Trípodi et al. (2022) concluíram que apesar de trazer avanços ao financiamento da educação, no aumento de receitas e no acesso à educação – em especial ao ensino fundamental –, o FUNDEF e o antigo FUNDEB não geraram equidade no aprendizado, pois não foram capazes de reduzir as desigualdades de aprendizagem entre negros e brancos. Segundo os autores, as políticas universalistas apesar de contribuírem para Educação não são capazes de dirimir as desigualdades raciais e que, portanto, são necessárias políticas mais assertivas para que o padrão da equidade incluído na Lei de Diretrizes e Bases e na CF, seja real. Em contrapartida, para Davies (2021), o FUNDEB não foi uma grande novidade, porque a própria Constituição Federal já instituía os percentuais mínimos de impostos para a Educação – vigentes até hoje –, gerando, portanto, pouco dinheiro para o sistema educacional.

Ações que poderiam ampliar o alcance redistributivo do FUNDEB, como o padrão mínimo de qualidade, o custo aluno qualidade (CAQ) e o custo aluno qualidade inicial (CAQi) não saíram do papel, não foram implementadas e nem regulamentadas,

apesar de diversas tentativas. O CAQ e o CAQi foram inseridos na legislação, que criavam a ideia do padrão mínimo de qualidade baseando-se num investimento mínimo por aluno, prevista também na LDB, no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e estavam presente em resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), que nunca foi homologada, além de ter sido discutida em outras instâncias sem chegar a uma solução prática (Martins, 2019; Davies, 2021).

Há também o apontamento da falta de clareza nos fatores de ponderação do FUNDEB e de falta de conexão com a realidade, visto que por exemplo, o custo por aluno na Educação Infantil, em especial nas creches são muito superiores aos dos alunos do ensino fundamental e médio (Davies, 2021; Alves e Pinto, 2020).

Estudo de Ribeiro (2022), demonstrou a partir dos dados do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), grande disparidade de alocação de recursos do VAAT entre Estados e entre municípios de um mesmo Estado, tendo municípios com VAAT entre R\$ 1.500,00 e R\$ 3.500,00 em Estados considerados ricos, que não receberam complementação da União, ao passo que município com VAAT maior que R\$ 15.000,00 recebeu tal complementação por estar em Unidade da Federação com menor disponibilidade de recursos. Corroboram ainda com esses dados os achados de Hirata et al. (2022), Castioni et al. (2021) e Santos et al. (2022), Callegari (2020) que apontam uma limitação na redistribuição da complementação da União, uma vez que municípios ricos que estão em estados pobres recebem a complementação, ao passo que municípios pobres em estados ricos não a recebem.

Ratificando os estudos acima citados, Bertoni et. al (2023), concluiu que nos últimos anos, devido às mudanças no financiamento educacional brasileiro, o país teve grande redução na desigualdade da distribuição de recursos e investimentos na

educação, ao passo que, apesar disto ainda é o país da América Latina com a maior desigualdade no financiamento da Educação pública.

Para Santos et al. (2022), esses dados permitem concluir que até então o local de nascimento de alguém no Brasil, estabeleceria a quantidade e a qualidade da oferta educacional disponível a ele, Callegari (2020) corrobora com os fatos, ao apresentar que as cidades mais vulneráveis, que tem menos recursos e capacidade de gerenciamento, são as que consequentemente atendem famílias mais pobres e menos alfabetizados, traduzindo-se em piores resultados educacionais nesses municípios.

Estes dados revelam ainda os limites que o modelo do FUNDEB vigente até o ano de 2020 apresentava na capacidade equitativa e de redistribuição, apontando a necessidade de um novo formato ou melhoramento na redistribuição de recursos no novo FUNDEB (Alves & Pinto, 2020; Callegari, 2020; Castioni et al. 2021; Ribeiro 2022; Trípodí et al., 2019)

2.3 NOVO FUNDEB

A legislação do novo FUNDEB, aprovada em 2020, tem potencial para promover maior equidade federativa e diminuir desigualdades regionais. A ação coordenada dos entes subnacionais, das entidades da sociedade civil e de categorias relacionadas à educação, transformou o FUNDEB numa política definitiva de financiamento da educação pública e representa um avanço para a educação pública brasileira (Santos et al., 2022).

O novo FUNDEB mantém a política de fundos, sendo um fundo para cada estado, com a transferência de 20% das receitas e redistribuição a partir do número

de alunos – assim como o fundo anterior. Porém, apresenta novas formas de aporte da União, através de um modelo híbrido que contempla estados e municípios, sendo responsabilidade da União a complementação referente a 23% do fundo - de forma progressiva ao longo de seis anos-, através de 03 mecanismos (Lei 14.113, 2020; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2021; Soares et al., 2021):

A) VAAF - Valor aluno/ano FUNDEB, que mantêm a mesma regra atual de complementação de 10% da União para os Fundos Estaduais que não atingirem os valores mínimos por aluno definido à nível nacional (VAAF - mín):

A complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF), é composta por 10% da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O valor base para o cálculo é o resultado da razão entre os recursos recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino (FNDE, 2021, p. 15).

B) VAAT - Valor aluno/ano Total, com complementação da União de 10,5% aos entes subnacionais que não atingirem o valor mínimo por estudante definido a nível nacional (VAAT-mín); A complementação VAAT é progressiva, sendo de 2,5% em 2021; 5% em 2022; 6,25% em 2023; 7,5% em 2024, 9% em 2025 até alcançar 10,5 % em 2026.

Quando o valor do VAAF já acrescido dos 10% da complementação da União ainda não atinge o mínimo definido nacionalmente, a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para que a rede alcance o padrão mínimo de qualidade. A complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) tem esse nome pois se dá em função do valor anual total por aluno, isto é, o valor inicial somado à complementação da União (FNDE, 2021, p. 15).

O VAAT pode ser considerado uma significativa novidade do novo Fundo no esforço de dirimir a desigualdade entre os entes. Se antes a complementação era feita apenas aos estados com menos recursos, sem ponderar as diferenças regionais entre

os municípios do mesmo Estado e como dito anteriormente, chegando a municípios ricos de estados pobres e não alcançando municípios pobres de estados ricos, a nova complementação VAAT, em teoria alcançará os municípios que não alcançarem o VAAT-mín, após complementação VAAF da União ao fundo estadual do qual o município faz parte (Lei nº 14.113, 2020; FNDE, 2021).

O recebimento do VAAT independe do Estado onde esteja esse ente, trazendo o caráter mais nacional nessa complementação. À fins de cálculo a complementação VAAT será feita com base nas receitas dos fundos estaduais acrescido de outros recursos disponíveis vinculados à Educação, nos dois exercícios financeiros anteriores (Lei nº 14.113, 2020; FNDE, 2021).

C) VAAR - valor aluno/ano resultado, com complementação de 2,5% da União aos municípios que cumprirem algumas condicionalidades, como a melhoria da gestão da educação, ascensão de indicadores e avanço da aprendizagem com diminuição da desigualdade. A complementação VAAR é progressiva, sendo de 0,75% em 2023, 1,5% em 2024, 2% em 2025 e 2,5% em 2026.

Composta por 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Fundeb. É destinada às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, considerando a redução das desigualdades e o cumprimento de condicionalidades previstas (FNDE, 2021, p. 17).

Sobre o VAAR, a legislação trouxe no seu texto as condicionalidades e o que o método do cálculo dos indicadores deverá considerar. Porém até o momento o cálculo dessas condicionalidades ainda não estão claros, sendo motivo de preocupação, uma vez que municípios que não receberem esta complementação por não conseguir melhorar seus indicadores, podem em algum momento desistir da tentativa de melhoria da sua gestão educacional (Silva, 2022; Trípodí et al., 2022).

Outra mudança que ganhou destaque na legislação foi o aumento da vinculação para remuneração de Profissionais da Educação, passando de 60% no antigo fundo, para 70% no fundo atual. Porém, essa mudança ao contrário do esperado na aprovação do novo FUNDEB, pode diminuir a possibilidade de valorização do magistério. Se antes os 60% eram exclusivos para pagamento de docentes, em efetiva regência de classe, a nova lei – alterada através da Lei nº 14.276 de 2021 –, estabeleceu a vinculação de 70% aos profissionais da Educação, sendo mais abrangente àqueles que podem receber por esse percentual vinculativo. Na nova lei estão inclusos além dos professores em regência de classe os demais profissionais da educação que atuam nas mais diferentes funções em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica (Lei nº 14.276, 2021).

Ainda sobre a valorização do magistério, convém destacar que a Lei do Piso do Magistério, Lei Nº 11.738 (2008) previa em sua redação a atualização dos valores do piso, com base no percentual de evolução do valor mínimo por aluno/ano, nos termos da Lei 11.494 de 2007 – lei do antigo FUNDEB. Essa vinculação à Lei anterior, ainda não sofreu alterações, criando nesse momento um impasse jurídico³ sobre a política de valorização do magistério e sobre o valor do piso nacional (Lei nº 11.494, 2007; Lei nº 11.738, 2008).

A previsão do padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente e o custo aluno qualidade (CAQ) também estão presentes no texto do novo FUNDEB, porém o padrão mínimo de qualidade e o CAQ, como previstos na legislação, ainda dependem de regulamentação.

³ Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848. No dia 12 de setembro de 2023, os ministros do STF negaram os embargos de declaração dos Estados à decisão que confirmava a validade do art. 5º do parágrafo único da lei 11.738/08, que previa a forma de atualização do piso salarial do magistério. Desta forma, caso mantida a decisão os estados e municípios deverão aplicar a Lei do Piso, inclusive de forma retroativa. Tramita também no Poder Legislativo Nacional o Projeto de Lei 3497/2023, que define novos critérios de atualização do piso nacional dos professores, com vistas a sanar os impasses existentes nos dias atuais sobre a aplicação do piso salarial e sua forma de atualização.

A Lei também prevê até 2023 os mesmos fatores de ponderação dos anos anteriores, alvos de críticas pela falta de critérios -, com alterações previstas a partir do exercício financeiro de 2024, a ser realizada através da Comissão Intragovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, constando em resolução no diário oficial da União até 31 de outubro de 2023, com base em estudos realizados pelo INEP e pelo Ministério da Economia até junho de 2023, gerando alteração na Lei do FUNDEB ao final do ano de 2023 (Lei nº 14.113, 2020).

Considerando que alguns pontos da legislação do novo fundo carecem ainda de implementação, estudos de Soares et al. (2022) apontam a necessidade de mobilização permanente da sociedade pois há lacunas que precisam ser detalhadas e regulamentadas para que as conquistas previstas na lei sejam implementadas.

Os estudos realizados antes da aprovação do novo FUNDEB apontavam a necessidade de mudança no formato do fundo, em especial apontando a necessidade de um fundo único, ou um modelo que alcançasse os municípios mais vulneráveis de estados ricos. O modelo híbrido adotado, que mantém a forma de complementação anterior (VAAF), mas acrescenta uma nova complementação (VAAT), parece atender um dos principais pontos que necessitava de correção no formato antigo. Castioni, et al. (2021), destacam a importância da adoção do modelo híbrido, pois mantém o financiamento anterior, sem mudança abrupta para os estados, ao mesmo tempo que os novos tipos de complementação corrigem as injustiças do modelo anterior do fundo.

As simulações feitas nos estudos de Santos, et al. (2022), buscaram investigar a partir do Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERREE) se haveria aprofundamento da equidade redistributiva na nova fase do

FUNDEB, frente aos padrões até então vigentes. Dentre os achados a partir das estimativas, concluíram que haveria um aumento em 31% na base de distribuição de recursos do FUNDEB por rede de ensino; desvio padrão 14% menor da perspectiva da dispersão entre o VAAT; maior destinação e aporte de recursos pela União nos municípios mais vulneráveis, bem como aumento de municípios com média vulnerabilidade recebendo essas verbas e redução do montante relativo ganho pelos municípios ricos em estados pobres. Para os autores, esses resultados demonstram maior capacidade redistributiva e equitativa do novo FUNDEB. As simulações não levaram em conta a complementação VAAR, pois até então a mesma necessitava de regulamentação que ainda não estava disponível.

As receitas do FUNDEB para o exercício de 2020, estavam estimadas no valor de 162,4 bilhões, sendo 147,6 bilhões correspondente a arrecadação de Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 14,8 bilhões referente aos 10% da complementação da União (Portaria Interministerial Ministério da Educação [MEC] e Ministério da Economia [ME] nº 3, 2020); Para o ano de 2022, estima-se R\$ 255,9 bilhões de receita do FUNDEB, sendo R\$ 222,6 bilhões da arrecadação dos Estados, Distrito Federal e municípios, da complementação de 5% da União ao VAAT (Portaria Interministerial MEC e ME nº 4, 2022).

Comparando os dados acima, referentes aos anos de 2020 - último ano de vigência do “antigo” FUNDEB e de 2022, segundo ano de vigência do “novo” FUNDEB, é possível perceber o incremento de receitas do Fundo, fruto de maior arrecadação dos entes subnacionais, mas também de maior participação da União na complementação.

Outro ponto importante a se analisar é que se até 2020, apenas 09 Estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco e Pará)

tiveram direito à complementação da União, através do VAAF (Portaria Interministerial MEC e ME nº 4, 2022), no ano de 2022 esses mesmos estados receberam a complementação VAAF. Mas também tiveram direito à complementação VAAT, mais de 2000 municípios de 18 Estados (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins) por não terem atingido o VAAT-mín (Portaria Interministerial MEC e ME nº 4, 2022). Isso sugere que a complementação da União tem alcançado municípios mais vulneráveis, tanto em Estados de menor, quanto Estados de maior arrecadação.

Soares et al. (2021) discorrem que o novo FUNDEB viabiliza princípios constitucionais para educação que ainda não se consolidaram: igualdade de condições, de permanência, de valorização de profissionais da Educação e da garantia do padrão mínimo de qualidade. Ao mesmo tempo que aponta a necessidade de mobilização permanente, pois muitos aspectos definidos na legislação precisam ser detalhados para que as conquistas sejam implementadas.

A redação da Lei 14.113 (2020) traz em seu texto a função do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a avaliação dos efeitos redistributivos do fundo a cada dois anos, porém até o momento não foi encontrado estudo sobre o tema publicado pelo Instituto que poderia contribuir com esta pesquisa.

2.4 COMPLEMENTAÇÃO VAAR – INVESTIMENTOS, GESTÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESULTADOS EDUCACIONAIS

2.4.1 Regime de colaboração e distribuição do ICMS por resultado educacional

Para recebimento da Complementação VAAR, os Estados e Municípios devem ter regime de colaboração formalizado e em execução (Lei 14.113, 2020), alheio a isso, o Ministério da Educação publicou no ano de 2022, Resolução nº 01 de 2022, regulamentando que para cumprimento desta condicionalidade a lei estadual aprovada deve prever a utilização de indicador de melhoria da aprendizagem e aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico (NSE) dos educandos.

Compreende-se como Regime de Colaboração, a autonomia e cooperação entre os níveis de governo, com a descentralização como princípio que consiga garantir o acesso ao ensino e a qualidade da educação, com admissão de formas de conexão entre os entes da federação, de forma que o governo central promova balanceamentos para minorar diferenças entre os entes (Costa & Ramos, 2020).

É por meio da Constituição Federal que fora instaurado o regime de colaboração em favor da qualidade da Educação, delineando a ideia de custo aluno qualidade com base no número de alunos matriculados, sugerindo uma política de redistribuição de recursos com base na necessidade educacional, agregando a ela a dimensão federativa, ou seja, na hipótese do município não prover os recursos ao menos minimamente necessários as outras esferas do governo complementariam os recursos municipais (Martins, 2019).

O art. 211 da CF de 1988 traz em sua redação que estados, municípios, União devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o mesmo pode ser encontrado na LDB, de 1996. O regime de colaboração se faz presente

também na Lei 13.005 de 2014, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação. Porém esse ordenamento legal, não foi capaz de construir um regime colaborativo que atendesse às demandas educacionais da população brasileira (Gutierrez, et al. 2021). Apesar disso e da temporalidade entre a criação da legislação e a efetivação dos direitos, constar em lei foi importante instrumento de luta política para alcance de posteriores avanços (Trípodi, et al., 2022).

Embora as ações como a política de fundos e os programas federais que estabelecem parâmetros para combate às desigualdades educacionais sejam importantes ações intragovernamentais, os regimes de colaboração ainda não foram devidamente regulamentados, gerando dificuldades na efetivação da colaboração, gerando um sistema educacional com regras de repartição de recursos e responsabilidades insuficientes (Gutierrez, et al. 2021).

Um regime de colaboração na Educação deve ter as responsabilidades e corresponsabilidades bem determinadas para atender as singularidades da Educação Básica de modo que mantenha a autonomia dos entes, sem subordiná-los ou torná-los reféns de determinações de um governo central, promovendo políticas educacionais com maior interação entre os entes, com partilha de competências técnicas, financeiras e políticas (Gutierrez, et al. 2021).

Para além disso, um regime de colaboração deve considerar os alunos como parte de um território e não apenas como parte de um sistema ou de um único ente. Porém, não há regulamentação do Regime de Colaboração no que diz respeito à Educação, até o momento não há um Sistema Nacional de Educação, de forma que a própria previsão constitucional não é aplicada, com exceção de experiências locais, como o caso do Estado do Ceará (Costa & Ramos, 2020).

Portanto, com a implementação da novo FUNDEB, para que o município possa receber a complementação VAAR é exigência o regime de colaboração com divisão da cota parte de recursos do ICMS com base em indicadores educacionais. Até então, segundo Simões e Araújo (2020), apenas os Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Amapá utilizavam a educação como parâmetro de cálculo para distribuição da parcela discricionária do ICMS, mas apenas o Estado do Ceará utilizava fração expressiva do ICMS, vinculado a indicadores educacionais, tendo os outros estados critérios de repartição com nenhum ou pouco poder de indução de mudança.

Para Simões e Araújo (2022), os estudos realizados sobre o impacto do ICMS-educacional no Ceará, no qual 18% da cota-parte do ICMS é distribuída pelos indicadores de qualidade da educação dos municípios, demonstram que tal política teve efeitos positivos nos indicadores educacionais e que é uma política potencial de indução de melhoria dos governos municipais.

Até o momento da promulgação da Lei do novo FUNDEB, poucos eram os estados que contavam com um regime de colaboração, com previsão de divisão de receitas a partir de indicadores educacionais.

2.4.2 Avaliação da educação e políticas de responsabilização

A reforma educacional no Brasil, acompanhou as mudanças do Estado de modernização administrativa e da conjuntura político-econômica globalizada. Assim a Educação ganhou papel central nos discursos político-econômicos, aproximando os sistemas de ensino das necessidades produtivas, através da aprendizagem alicerçada em habilidades e competências (Passone, 2014).

O emprego de avaliações de larga escala passou a ser um dos mecanismos aferidores da qualidade da educação ofertada no país, utilizado como forma de

melhoramento da qualidade da educação básica. Os sistemas de avaliação foram empreendidos com o objetivo de elaborar um diagnóstico e detectar sucessos e possíveis fracassos na oferta dos serviços públicos. A partir desse diagnóstico, seria possível sanar as deficiências e responsabilizar os atores envolvidos no fornecimento do serviço público, consoante as premissas do paradigma da responsabilização, com base nas ideias neoliberais dos governos da Inglaterra e Estados Unidos e que se dissiparam com a redemocratização e modernização dos países da América Latina.

Um dos instrumentos de responsabilização, por exemplo, é a divulgação dos resultados e indicadores educacionais (Paula, 2016). Para Callegari (2020), o principal mecanismo de responsabilização na Educação são as avaliações educacionais.

No Brasil, em 1990, foi implementado o Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), concebido por um conjunto de testes e questionários contextuais agregados, com o objetivo de diagnosticar a condição da Educação Brasileira. O SAEB que iniciou em formato amostral, passou em 1995 a contar com as ferramentas de Teoria de Resposta ao Item (TRI), bem como a avaliar somente as séries que encerravam uma etapa, o 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino Médio. A partir de 2005, o SAEB passou a ser composto pela Prova Brasil, de forma censitária, fazendo com que todos os municípios tivessem representação na avaliação. Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) passou a utilizar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) formulado para mensurar a qualidade do aprendizado. Além de instituir metas para melhoria do ensino no país, considerando a performance dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática alcançado nas avaliações aplicadas nacionalmente a cada dois anos através da prova Brasil e o fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) capturado

através dos dados do censo escolar. Esses dois fatores (fluxo escolar e desempenho) resultam numa nota de 0 a 10 (Paula, 2016; Oliveira Jr, et al. 2019).

Passione (2014) aponta que as políticas de avaliação brasileira tiveram três diferentes momentos. Inicialmente, o Sistema de avaliação da Educação Brasileira (SAEB) tinha aspecto de avaliação diagnóstica da Educação, de modo a produzir informações para supervisionar e subsidiar as políticas educacionais. No segundo momento, as avaliações começaram a ser publicadas com propostas de metas e responsabilização das escolas, com impactos simbólicos, em razão de que a partir dos resultados poderia haver a movimentação da sociedade na busca de melhores resultados. A terceira geração das avaliações envolvem consequências institucionais com adoção de sanções, como as avaliações atreladas a instrumentos de incentivo pecuniário para os profissionais da educação (Passione, 2014).

Essas políticas de responsabilização, em especial as políticas de bonificação por desempenho dos professores, são vistas sob duas perspectivas na literatura, segundo Passione (2014). Para esse autor, há, de um lado, críticos que apontam que esse formato pode enfraquecer ainda mais o sistema público de ensino do país. De outro lado, os que fazem defesa de sua execução e aperfeiçoamento, como recurso de responsabilização dos profissionais e melhoramento da qualidade da educação. Há também aqueles que ainda defendem maiores evidências científicas sobre a efetividade dessas políticas na melhoria do aprendizado dos alunos. Figuerola et al. (2022) apontam que a avaliação e a responsabilização devem ser utilizadas como estratégia de melhoria. Porém, apenas a responsabilização não é capaz de aprimorar as escolas e seus resultados educacionais.

Apesar das controvérsias acerca das políticas de responsabilização, a complementação VAAR utiliza-se destas políticas, com aplicações de sanções em

forma de distribuição - ou não - de recursos aos estados e municípios a partir de indicadores educacionais, da ampliação do atendimento e mudança das políticas educacionais dos entes subnacionais (Lei, 14.113, 2020).

Como se verifica na própria redação da Lei 14.113 (2020), em seu artigo 40: “A partir da implantação dos Fundos, a cada 2 (dois) anos o INEP realizará: I - a avaliação dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento”.

2.4.3 Relação entre investimento e desempenho educacional

Os estudos de Castioni (2022), Hirata, et al. (2022), Martins (2019), Trípodi et al. (2019) apontaram que o aporte de investimento em Educação, não trouxe o avanço esperado na Educação Brasileira. Alguns destes estudos, porém, demonstraram como limitação a análise causal, pois não contemplam possíveis variáveis omitidas que afetam gasto e desempenho (Hirata, et al. 2022). Ou seja, como esse investimento foi aplicado na Educação, em especial, a qualidade da gestão destes recursos.

O Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2012 e 2018 corrobora com essas conclusões, assim como Simieli e Zoghbi (2017), que apontam que a maneira como o recurso é utilizando tem maior importância do que a totalidade dos recursos investidos. Assim como a eficácia no uso dos recursos é crucial na garantia de bons resultados educacionais (Vasconcelos et al., 2019). Deve-se considerar também fatores como condições socioeconômicas dos alunos, gestão do sistema de ensino e das escolas, formação docente, além de outras dimensões em conjunto com os investimentos realizados na educação (Castioni, et al., 2021).

As pesquisas internacionais trazem divisão entre quem defende que não há evidência entre investimento e resultado educacional e os que defendem que há relação entre eles, não havendo um consenso nos estudos (Simieli & Zoghbi, 2017).

O estudo de Simieli e Zoghbi (2017), que avaliou a relação entre investimento financeiro e indicadores educacionais de 2007 a 2011, concluiu que os investimentos não produzem efeito significativo nos indicadores educacionais no 5º ano do Ensino Fundamental, além de baixa resultância positiva no 9º ano do Ensino Fundamental. Para eles, porém, não significa que investimentos em educação e indicadores educacionais não estejam relacionados, em razão de ser necessário avaliar como esses recursos são utilizados (Simiele & Zoghbi, 2017). Corroborando com essa conclusão, Oliveira Júnior, et al. (2019) demonstraram que maior aporte financeiro não tem associação direta com a melhoria do desempenho das escolas. Portanto, deve-se analisar outros fatores relevantes que impactam a melhoria do desempenho dos alunos.

Vasconcelos et al. (2021), ao contrário, afirmaram que existe significativa relação entre os gastos públicos em Educação, infraestrutura escolar municipal e a relevância dessas variáveis na performance escolar. Concluíram ainda que, a infraestrutura das escolas do Brasil melhorou entre 2007 e 2017, embora ainda seja possível identificar um ambiente pouco equitativo entre as unidades escolares.

Estudos da OCDE de 2012 e 2018 apontaram que o Brasil está entre os países com os menores gastos acumulado por aluno do Ensino Fundamental. Em comparação com países com o mesmo nível de investimento, apresenta resultados inferiores e desempenho mais baixo dos alunos nas avaliações educacionais (OCDE, 2012; OCDE 2018; Simieli & Zoghbi, 2017; Vanconcelos et al., 2019).

A redação do novo FUNDEB parece considerar a importância da alocação eficiente dos recursos, ao direcionar e/ou nortear a alocação das complementações da União. Por exemplo, a aplicação do percentual mínimo de 15% da complementação VAAT em despesas de capital, além de aplicação de no mínimo 50% dessa complementação na Educação Infantil, devendo considerar a deficiência no atendimento e a vulnerabilidade socioeconômica da população do local (Lei nº 14.113, 2020).

Outro ponto importante da redação da Lei, no sentido da eficiência e eficácia na aplicação dos recursos, está presente no inciso II, do artigo 40, que estabelece a cada dois anos, por parte do INEP: “estudos para avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade na aplicação dos recursos dos Fundos” (Lei nº 14.113, 2020). Porém, passados dois anos da implementação dessa lei, não existem estudos publicados pelo INEP com essa avaliação, pairando dúvidas acerca da implementação real deste artigo na política educacional brasileira.

2.4.4 Políticas de provimento ao cargo de diretor escolar

Algumas mudanças na legislação do FUNDEB trazem consigo conceitos de responsabilização e de medidas de eficácia e eficiência, em especial com relação às complementações da União, com destaque para as condicionalidades da complementação VAAR. Uma dessas condicionalidades é o “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” (Lei nº 14.113, 2020).

Diversos autores convergem na importância do papel do Gestor Escolar e suas práticas seja no processo inclusivo (Praisnier, 2003), no processo de equidade (Mckenzie & Scheurich, 2004), na garantia de ambiente escolar apropriado ao processo de ensino-aprendizagem, no clima escolar ou no desempenho e aprendizado dos alunos (Assis & Marconi, 2021; Lück, 2011; Oliveira & Carvalho, 2018; Pereda et al., 2019).

A redação do novo FUNDEB provavelmente considerou o consenso que há na literatura, de que a indicação política seja o formato menos adequado para seleção ao cargo. Trata-se de um instrumento em que não há participação da comunidade escolar, não é garantida a qualificação técnica dos escolhidos, além de abrir espaço para “o clientelismo, com práticas que privilegiam alguns em troca de favores” (Dourado, 2020, p.12).

Ao mesmo tempo, apesar do consenso na literatura, como se comprova pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021), a forma majoritária de provimento ao cargo de gestor escolar no Brasil se dá, exclusivamente por indicação/escolha da gestão. Ou seja, No Brasil, 49% dos gestores escolares do Brasil são escolhidos desta forma.

Apesar da forma de provimento do cargo de diretor escolar no Brasil ter sofrido mudanças nas últimas décadas, em especial após a redemocratização (Pereda et al., 2019), a implementação de processos de seleção tem sido lenta (Assis & Marconi, 2021). No caso de indicação, o provimento do cargo de diretor escolar fica à mercê da intencionalidade de quem faz a escolha dos gestores escolares (Pereda et al., 2019).

Marconi e Assis (2021) constataram que há grande diferença entre a legislação e a implementação dos critérios de seleção, o que pode ser explicado, por exemplo,

pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2997⁴ sobre a forma de provimento dos diretores escolares. Julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu, em síntese, que é “inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para diretor escolar mantida pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar, uma vez que é prerrogativa do poder executivo local a nomeação para cargos em comissão”.

Além da forma de provimento do cargo de diretor escolar, faz-se necessário discutir a formação desses servidores e os pré-requisitos que perpassam pelos diferentes formatos de provimento do cargo. Em geral, o requisito mínimo no Brasil de formação para o cargo é a Licenciatura na área da educação, em especial a pedagogia (Pereda *et al.*, 2019). Desta forma, a formação básica dos dirigentes escolares “tende a ser genérica e conceitual, uma vez que esta é, em geral, a característica dos cursos superiores na área social” (Lück 2009, p. 25).

É necessário também apontar que os pré-requisitos mais exigidos para o cargo de diretor nos estados brasileiros, como o curso de licenciatura, anos de experiência na docência, ser efetivo no serviço público etc., não têm relação comprovada com fatores de qualidade educacional (Lück, 2011).

Professores que se tornam diretores, necessariamente não têm perfil ou formação para serem gestores (Pereda *et al.*, 2019). Também é possível constatar que muitos professores aspiram a direção escolar, por motivos distintos, sem caráter pedagógico, como aumentar seus honorários, largar a sala de aula, alcançar notoriedade, ter flexibilidade de horário, dentre outros motivos (Lück, 2011).

⁴ Supremo Tribunal Federal - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 2997 RJ: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387219>

Dourado (2020) afirma que o diretor escolar possui papel fundamental no embate dos diversos desafios que transpõe a Educação brasileira, bem como na conquista da melhoria dos níveis de aprendizado dos estudantes brasileiros.

Ao relacionar a liderança do diretor e forma de provimento do cargo, com desempenho dos alunos de matemática do 5º ano na Prova Brasil, Carvalho e Oliveira (2018) averiguaram uma associação positiva entre o desempenho do aluno e a liderança de diretores. Ao mesmo tempo, no sentido inverso, percebeu-se uma associação negativa entre desempenho e a forma de provimento por indicação.

Do mesmo modo, Oliveira e Waldhelm (2016) também verificaram uma associação positiva entre a liderança do diretor e o clima do ambiente educacional (percebido pelos professores) e o desempenho dos estudantes do 5º ano da prova Brasil, em Matemática. Neste sentido, “pesquisas internacionais têm indicado que um dos fatores preponderantes à qualidade do ensino é a liderança do diretor escolar baseada em competências” (Lück, 2011, p.13).

Pereda et al. (2019) concluíram que o perfil e as características do gestor trazem impactos relevantes nos resultados educacionais. Por meio de processo seletivo e eleição transparentes, seria possível selecionar candidatos a diretor com os perfis e características que causam impacto no aprendizado dos alunos. Consequentemente, nos resultados educacionais da escola. Tal afirmação é corroborada por Lück (2011), que argumenta que os processos de seleção ou mistos – seleção e eleição – permitem verificar melhor as habilidades e competências dos candidatos a diretor escolar se comparados aos outros processos.

Com a alteração no formato de provimento do cargo de diretor escolar e realização de formação de diretores, alguns municípios brasileiros – caso de Sobral, no Ceará – melhoraram significativamente seus indicadores educacionais. Nesse

município, por exemplo, foram implantados processos seletivos com base no mérito, perfil e definição de atribuições, além de um processo de formação para esses profissionais (INEP, 2005).

Porém, não se pode reduzir o alcance das políticas públicas desse município apenas ao processo de escolha do gestor escola. É necessário correlacionar o processo de escolha e formação com outros pilares, como a mudança na prática pedagógica, a autonomia da gestão escolar (financeira, administrativa e pedagógica) e monitoramento dos indicadores educacionais (INEP, 2005). Aliás, para Lück (2011), crer que o sucesso e a qualidade de um sistema de ensino é responsabilidade exclusiva do diretor escolar e que ao selecionar um bom diretor, o desafio da qualidade do desempenho da gestão estaria resolvido é uma interpretação inadequada.

Atualmente, a maior parte dos gestores escolares do Brasil ainda é escolhida por livre indicação. Já o novo FUNDEB estabelece como um dos regramentos para recebimento da complementação VAAR, processos de seleção de gestores com base em mérito e desempenho (Lei nº 14.113, 2020), utilizando-se da lógica da responsabilização e eficiência.

Capítulo 3

3. METODOLOGIA

Para cumprir o primeiro objetivo – avaliar se o novo FUNDEB, em vigor desde 2021, tem maior alcance redistributivo – se mais municípios estão recebendo as complementações da União e se há maior equidade no VAAT-mín dos entes que o antigo FUNDEB (2007-2020) – foi conduzida uma pesquisa mista. Para cumprir o segundo objetivo – analisar se a complementação VAAR tem provocado mudanças nas políticas educacionais dos entes subnacionais, foi conduzida uma pesquisa qualitativa.

Assim, trata-se de uma pesquisa mista. Para Creswell e Creswell (2020), uma das razões para a escolha deste tipo de pesquisa é compreender o impacto de uma política, recomendando-se para tanto uma abordagem de avaliação de métodos mistos, na qual se espera como resultado uma avaliação formativa e somativa. Neste estudo, a integração dos métodos dos bancos de dados utilizará a abordagem de métodos mistos convergentes, na qual se pode considerar os conjuntos de dados qualitativos e quantitativos autônomos, de modo que a coleta e análise desses dados podem acontecer de forma separada.

A pesquisa contemplou 5.568 municípios brasileiros dos 26 estados e o Distrito Federal. A amplitude da amostra, sem a limitação do número de municípios, permitiu identificar melhor a capacidade de redistribuição do novo Fundeb.

3.1 PESQUISA QUANTITATIVA

Os dados secundários do VAAF, VAAT e VAAR dos entes federativos foram obtidos através das Portarias Interministeriais do Ministério da Educação e do Ministério da Economia e abrangem os anos de 2020, 2021 e 2022 e a previsão desses valores para o ano de 2023. Essas portarias contém todos os valores de complementação da União recebidos por cada município e cada estado brasileiro, além de conter os valores aluno-ano total de cada um desses entes após essas complementações. O Apêndice A mostra um extrato dessa base de dados. Também foram comparados os valores totais de complementação da União, os valores aluno-ano no último ano de vigência do antigo FUNDEB, até o ano de 2023.

Para triangulação e conferência dos dados, foram utilizados os dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Esses dados são publicizados no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e no Portal da Transparência do Governo Federal.

A análise dos dados foi realizada por meio da estatística descritiva – média, desvio padrão, amplitude, mediana etc. Para comparação, foram feitos os cálculos de desvio padrão, mediana, média e amplitude, com os valores aluno-ano de todos os entes federativos sem a nova complementação VAAT. Em seguida, foram realizados os cálculos a partir dos dados de todos os entes federativos com os valores após a nova complementação da União. Os valores totais de complementação da União e os valores aluno-ano, foram retirados das Portarias Interministeriais MEC/ME.

3.2 PESQUISA QUALITATIVA

Foram utilizados os dados secundários de diversas fontes:

A) Para a comparação do número de municípios que recebem as complementações VAAF e VAAT, os valores totais de complementação da União e os valores aluno-ano, foram utilizadas as Portarias Interministeriais MEC/ME. Assim foram extraídos e contabilizados os entes que receberam cada complementação e os valores dessas complementações.

B) Para comparação entre os entes federativos com currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular foram utilizados os dados do Observatório da Implementação da BNCC. Foram utilizados os dados do número de entes adesos à BNCC ano a ano e a forma de adesão.

C) Para a conferência do número de municípios que têm processo de seleção de diretores, foi utilizado o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021), disponível em sítio eletrônico, as Resoluções do FNDE que informou os entes habilitados e inabilitados ao recebimento do VAAR e as Portarias Interministeriais MEC/ME. No Anuário, foram extraídos os dados que continham percentual de entes com processo de seleção de diretor, já nas resoluções do FNDE e nas Portarias Interministeriais usou-se os dados de habilitação e inabilitação do ente federativo para recebimento da complementação.

D) Para aferir o número de estados com regimes de colaboração com critérios de distribuição de recursos a partir de indicadores educacionais foram utilizados os dados disponíveis nos sítios eletrônicos das assembleias legislativas estaduais. Foram verificados a lei e o ano em que foram estabelecidos os regimes de colaboração com previsão de indicador de melhoria da aprendizagem e aumento da

equidade, considerando o nível socioeconômico dos estudantes, conforme a Resolução do MEC nº 01 (2022).

Desses documentos, aferiu-se (i) o número de entes que receberam as complementações da União em 2020 e 2023, (ii) que tinham processos de seleção de diretores com análise de mérito e desempenho no final de 2020 e início de 2023, bem como entre (iii) o número de estados que possuíam regimes de colaboração na Educação, com previsão de distribuição de recursos a partir de indicadores educacionais e o (iiii) número de municípios com currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular, nos anos de 2020 e 2023.

A escolha de 2020 é por se tratar o último ano de vigência do antigo FUNDEB, enquanto o ano de 2023 é o ano de início do recebimento da complementação VAAR pelos municípios e estados (Lei 14.113, 2020; Resolução MEC nº 1, 2022).

Também foi realizada uma triangulação dos dados a partir das bases do Censo Escolar e de microdados da Prova Brasil, disponíveis no INEP e no Anuário Brasileiro da Educação Básica, da plataforma de monitoramento do Plano Nacional de Educação, além dos sítios eletrônicos do FNDE e do MEC.

A análise de dados foi realizada através da técnica denominada Análise de Conteúdo. Este método de pesquisa qualitativa abarca a interpretação de textos ou discursos. Abrange ainda métodos sistemáticos que viabilizam a identificação de indicadores, quantitativos ou qualitativos, permitindo, assim, a inferência de conhecimentos (Cavalcanti et al., 2014).

A análise de conteúdo é constituída de três etapas: pré-análise, exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos (Bardin, 1977).

A primeira etapa, chamada de pré-análise é a fase de organização inicial da pesquisa que envolve a seleção do material de estudo e a pergunta de pesquisa. Na segunda etapa o material de estudo é lido e a partir dele que se codifica os dados a partir das categorias definidas pelo pesquisador. Por fim, na última etapa o pesquisador realiza a análise dos dados codificados, interpreta os resultados e extrai conclusões a respeito deste (Bardin, 1977; Cavalcanti et al., 2014).

É requerida habilidade e capacidade de análise e julgamento por parte do pesquisador que utiliza a análise de conteúdo, seja na escolha da amostra, definição de categorias e validade dos resultados. A análise de conteúdo é um processo de interação e de reflexão e o pesquisador pode retornar às etapas anteriores ao surgirem novas percepções durante a análise do conteúdo (Bardin, 1977; Cavalcanti et al., 2014).

Capítulo 4

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA DO NOVO FUNDEB

Para analisar a capacidade redistributiva do novo FUNDEB em comparação com a antiga legislação, foram utilizados os dados do SIOPE e as Portarias interministeriais MEC/ME. As portarias interministeriais até 2020, traziam os valores mínimos por aluno e o Governo Federal era responsável pela complementação nos Fundos Estaduais nos quais não havia o alcance do Valor aluno anual mínimo por aluno (VAAF-mín). Portanto até o ano de 2020, essas portarias não traziam os valores mínimos de cada município ou ente, apenas o valor mínimo por aluno em cada estado.

O VAAF-mín é o valor de referência relativo ao aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental Urbano, que tem fator de ponderação 1, dentre as ponderações estabelecidas através de Portaria. O valor da complementação-VAAF é distribuído utilizando como parâmetro o VAA-mín definido nacionalmente, determinado no âmbito intraestadual em função do montante destinado à esta complementação. Sua distribuição é feita aos fundos dos estados beneficiados, que não atingiriam o VAAF-mín, atingindo o governo estadual e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino, levados em consideração os fatores de ponderação entre etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

A partir da mudança do FUNDEB e com o surgimento das novas complementações o Ministério da Educação e o Ministério da Economia passaram a publicar em suas Portarias Interministeriais os valores anuais por aluno em cada ente, antes e após as complementações da União.

O SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) também foi utilizado como fonte de dados dos valores per capita em investimento por aluno, como forma de complementação de informações. O SIOPE é o sistema responsável por coletar, processar, armazenar e divulgar informações sobre as receitas e despesas com educação dos municípios, estados e do Distrito Federal, conforme estabelecido pela legislação brasileira. Abrange dados sobre os gastos com salários dos professores, manutenção e desenvolvimento do ensino, alimentação escolar, transporte escolar, entre outras despesas vinculadas à educação.

Por meio do SIOPE, é possível acessar e consultar os dados financeiros da educação em diferentes níveis de governo, o que possibilita a realização de análises comparativas e o acompanhamento das políticas públicas em nível local, estadual e nacional. Porém, se faz importante dizer que os dados do SIOPE são declarados pelo próprio município, podendo conter erros. Foram acessados os relatórios gerenciais do SIOPE e retirados os dados da função 4.8 – investimento por aluno da educação básica.

Importante ressaltar que os dados do SIOPE dizem respeito a quanto o município investiu em Educação, e em especial, alvo desta pesquisa, qual o investimento per capita por aluno em cada exercício, enquanto as portarias interministeriais estabeleceram valores mínimos de investimento per capita. Ou seja, os dados do SIOPE são os executados e informados no sistema, assim, por exemplo se o ente investiu mais que o mínimo constitucional em Educação (25%), o valor per capita por

aluno da Educação Básica, será maior que o valor previsto nas portarias interministeriais. Da mesma forma, se o município não cumpriu o mínimo constitucional, os valores per capita por aluno serão menores que os previstos pelas Portarias Interministeriais.

Ao verificar a complementação da União, conforme prevê a nova legislação, tem havido um crescimento gradual, ano a ano, sendo possível constatar o aumento considerável de receitas entre 2020 e 2023, conforme se verifica na Tabela 1:

TABELA 1: TOTAL DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO ÚLTIMO ANO DE VIGÊNCIA DO ANTIGO FUNDEB E NO ANO DE 2023

2020	2023
R\$ 13.284.894,50	R\$ 38.241.574.565,10
R\$ 16.167.084,43 (corrigido pela inflação)	10% de Complementação a título de VAAF
10% de complementação a título de VAAF	0,75% a título de VAAR
	6,25% a título de VAAT

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7 de 29 de dezembro de 2022 e Portaria Interministerial MEC/ME nº 3 de 25 de novembro de 2020.

Essas complementações aumentaram também consideravelmente os valores per capita por aluno, nos entes subnacionais com menor capacidade fiscal e diminuíram consideravelmente a diferença de investimento per capita entre os entes subnacionais. Consequentemente, o valor da média per capita aumentou, havendo diminuição na amplitude e no desvio padrão dos valores per capitas dos entes (Figura 1).

	Regras antigo FUNDEB	Regras novo FUNDEB
Desvio padrão	2344,941277	1940,819713
Amplitude	28.653,18	24.173,84
Média	R\$ 9.241,65	R\$ 9.657,87
Mediana	R\$ 8.991,29	R\$ 8.991,29

Figura 1: Desvio Padrão, Amplitude, Média e Mediana dos Valores por Aluno nas Diferentes Regras do FUNDEB

Fonte: dados da pesquisa elaborada pelo próprio autor (2023).

Esses dados, por si só, não são capazes de demonstrar uma grande melhoria na equidade fiscal dos entes, porque há uma parcela de entes subnacionais que tem

arrecadação muito elevada. Ou seja, os recursos referentes aos 25% do mínimo constitucional nesses municípios e estados representam valores maiores que o dobro do valor mínimo per capita estabelecido pelo VAAT. Porém, ao analisar a razão entre VAAT-mín dos entes a partir do menor valor aluno de todos os entes (Tabela 2), é possível observar o grande avanço na equidade financeira que o novo FUNDEB tem trazido. Quanto menor a razão percentual, maior a equidade.

TABELA 2: NÚMERO DE ENTES E RAZÃO ENTRE O VAAT- MÍN E VALOR MÍNIMO DE CADA ENTE

Número de Entes com:	Razão menor que 10%	Razão Menor que 30%	Razão menor que 50%	Razão maior que 50%
Novo FUNDEB	2768	4217	5044	481
Regras antigo FUNDEB	3	17	93	5452

Fonte: Dados da pesquisa

Essa nova complementação e seu novo regramento promoveram um grande incremento de receitas nos municípios com menor poder de arrecadação, ao passo que esses entes passaram a ter um aumento no VAAT-mín. Consequentemente, aproximou o VAAT-mín da mediana e da média, criando um “agrupamento” maior de entes mais próximo da mediana e da média dos valores per capita (Figura 2).

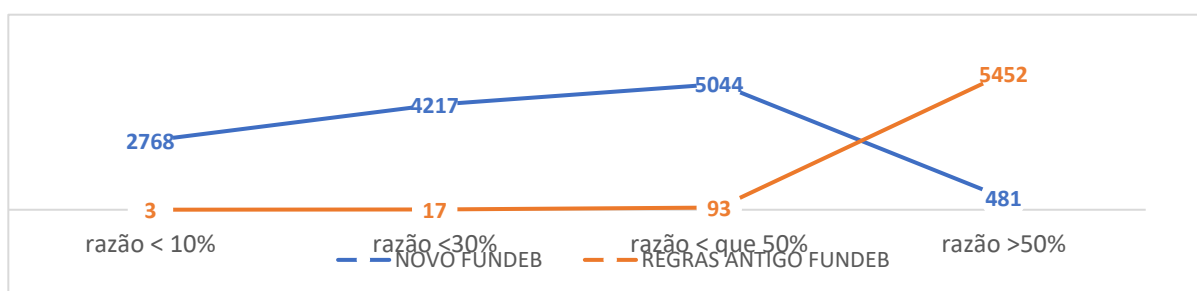


Figura 2: Número de entes e razão entre valor mínimo

Fonte: Dados da pesquisa

Nota-se no gráfico, uma inversão total e um grande agrupamento de entes com razão percentual mais próximo do menor VAAT. Se pelas regras anteriores, 5452 entes federativos apresentavam uma diferença percentual de mais de 50% da

mediana, agora, apenas 481 entes encontram-se acima de 50% do menor VAAT. Isso se dá pelo grande avanço nos valores mínimos nos municípios de menor arrecadação com a implantação do mecanismo de complementação VAAT e não pela diminuição do VAAT dos municípios de arrecadação média.

A Figura 3 também demonstra esse “agrupamento” dos entes por faixas de valores, com a nova complementação e sem a nova complementação, demonstrando o avanço dos municípios de menor capacidade financeira e a distribuição mais equitativa de recursos.

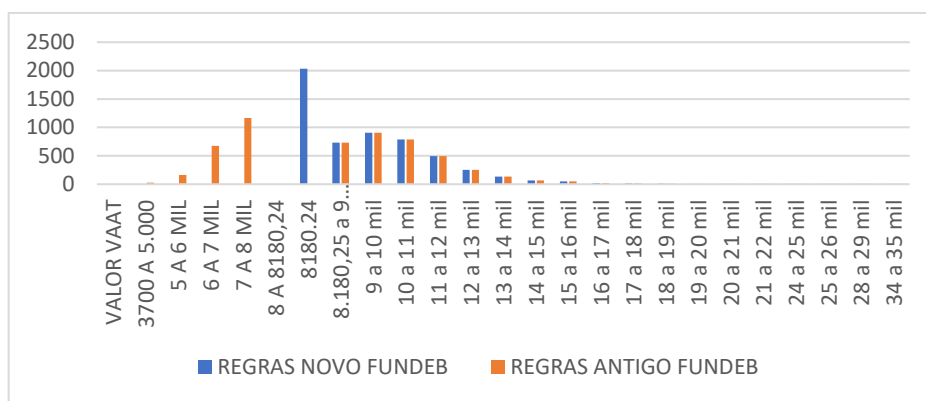


Figura 3: Número de entes por faixa de valores, com e sem complementação VAAT
Fonte: Dados de pesquisa

Atualmente, os valores mínimos se aproximam da média e da mediana dos entes, sendo provável que em breve, nos próximos anos o VAAT-mín per capita, após a complementação da União, alcance o valor da mediana dos municípios. A razão percentual entre o VAAT-mín e a mediana nas atuais regras do FUNDEB, são de apenas 9,03%, se não existisse esse regramento a razão chegaria a 58% (vide Tabela 3), comprovando mais uma vez a melhoria na redistribuição de recursos.

Tabela 3: VAAT-MÍN E RAZÃO ENTRE A MEDIANA, COM E SEM A NOVA COMPLEMENTAÇÃO VAAT

	Sem complementação VAAT	Com complementação VAAT
VAAT-mín	R\$ 3.700,9	R\$ 8.180,24
Razão mediana - VAAT-mín	58,83%	9,03%

Fonte: Dados de pesquisa

Quanto ao valor aluno ano mínimo, constante na Tabela 4, percebe-se que em alguns estados os municípios com menor VAAF investiram valor menor que o mínimo estabelecido nacionalmente no ano de 2020 e 2021. Já no ano de 2022, esse fato ocorreu apenas no estado do Alagoas. Ao verificar no SIOPE os valores de investimento efetivamente realizados nos entes subnacionais nos anos de 2020, 2021 e 2022, foram encontrados valores divergentes dos estabelecidos como VAAF-mín e VAAT-mín em alguns entes. Esses valores são os efetivamente investidos, autodeclarados constantes no SIOPE executados pelos entes federativos nos anos de 2020, 2021 e 2022.

TABELA 4: MENOR VAA INVESTIDO POR UM MUNICÍPIO EM CADA ESTADO DA FEDERAÇÃO - VALOR CORRENTE

Entes federativos	2020	2021	2022
	Min	Min	Min
AL	3662,34	4881,77	5131,43
AC	3588,40	6105,78	7994,74
AM	4175,97	5474,83	6274,64
AP	5280,50	7026,70	9432,17
BA	3110,58	4401,81	6715,22
CE	4096,56	5324,85	6628,03
ES	4005,23	6300,36	8497,25
GO	5215,29	6246,37	8170,93
MA	3909,87	4593,91	6598,57
MG	4265,34	5818,84	8662,29
MS	5440,78	6813,41	9439,0
MT	5258,63	6813,41	8647,74
PA	3876,34	4955,60	6544,44
PB	3729,30	5074,27	7058,46
PE	3736,16	5008,49	6987,83
PI	3200,73	4802,11	7007,50
PR	4794,06	4454,90	7730,77
RJ	4452,97	6463,70	6514,36
RN	3692,14	5446,00	6272,09
RO	4814,30	6827,34	8746,56
RR	6153,12	6216,65	10562,76
RS	5032,31	6809,85	9053,38
SC	2433,39	7678,41	9813,98
SE	4295,24	5135,53	8037,44
SP	4387,71	5741,06	8778,13
TO	4712,42	6130,56	8408,34

Fonte: Adaptado pelo próprio autor a partir dos dados do SIOPE 2020, 2021 e 2022.

Nota-se que o VAAT-mín por aluno não foi cumprido em alguns municípios, nos anos de 2020 e 2021. Explica-se este fato pela Pandemia do COVID-19, uma vez que devido ao fechamento das escolas durante o ano de 2020 e 2021, alguns entes alegaram não conseguir executar os percentuais mínimos constitucionais.

Devido a este fato, foi posteriormente aprovada a Emenda Constitucional nº 119 (2022), que impede a responsabilização de entes federativos e agentes públicos pelo não cumprimento do art. 212 da constituição federal. Esse artigo estabelece os percentuais mínimos de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que haja aplicação dos recursos não utilizados nos anos de 2020 e 2021, de forma complementar no ano de 2022.

A utilização da forma complementar dos recursos não utilizados em 2020 e 2021 no ano de 2022 explica o fato de que em todos os estados, com exceção de Alagoas, os municípios que menos investiram, em valores per capita por aluno, fizeram investimentos per capita maiores que os estabelecidos pelo FUNDEB.

4.1.1 VAAF

A complementação VAAF já existia na legislação anterior do fundo, sendo uma complementação correspondente a 10%, realizada pela União nos Estados que não atingissem os valores aluno ano definidos nacionalmente.

O VAAF é calculado para cada Estado, isso porque cada estado tem seu Fundo. O Fundo é formado por 20% dos impostos da cesta do FUNDEB que são provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Impostos sobre produtos industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre

Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e cota-parte de 50% do Imposto Territorial (ITR) devida aos municípios.

A complementação da União (10%) para esses fundos é realizado assim: o recurso se destina ao fundo estadual com valor per capita mais baixo, até que esse valor igual ao fundo com o segundo menor valor (FNDE, 2021). Após isso, o dinheiro é destinado a esses dois fundos até serem igualados ao de terceiro menor valor, seguindo tal lógica até os recursos da complementação se esgotarem. É desta forma então que se define o Valor aluno ano mínimo (VAAF/mín). Os valores do VAAF a cada ano, constam na Tabela 5.

TABELA 5: VALOR ALUNO-ANO FUNDEB - MÍN (VAAF - MÍN) - VALOR CORRENTE

VAAF - MÍN			
2020	2021	2022	2023
3.349,56	4.645,38	5.098,44	5.208,44

Fonte: Dados de pesquisa

Com base neste cálculo, no ano de 2020, nove estados receberam a complementação VAAF: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Pará e Piauí, sendo beneficiados 1.756 municípios destes estados, além dos próprios entes estaduais.

O Novo FUNDEB, manteve a complementação de 10% da União à título de VAAF, justificando-se para que não houvesse perdas aos entes que já recebiam essa complementação. Para o ano de 2023, o Fundo estadual do Rio de Janeiro e o fundo do Rio Grande do Norte também passariam a ser beneficiados com a complementação VAAF, além dos nove estados que já recebiam, totalizando onze estados e 1998 entes beneficiados (Figura 4).

2020	2023
09 estados: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Pará, Piauí	11 estados: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Pará, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte
1756 entes municipais	1998 entes

Figura 4: Entes que recebem complementação - VAAF.

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7 de 29 de dezembro de 2022 e Portaria Interministerial MEC/ME nº 3 de 25 de novembro de 2020.

Porém, se a complementação já existia em 2020, por que mais estados foram beneficiados com essa complementação? A explicação se dá pois o incremento de receitas da União aos Fundos, aumentou consideravelmente os valores mínimos aluno ano e consequentemente outros estados passaram a receber o VAAF, para conseguir atingir o valor mínimo estabelecido por aluno.

Como já discutido neste estudo, a complementação VAAF atende municípios ricos de estados pobres e deixa de lado municípios pobres de estados ricos, desconsiderando realidades regionais, dentro de um próprio estado. No ano de 2023, ao menos 200 municípios, que têm valores aluno ano acima do valor aluno ano total estabelecido (R\$ 8.180,24), receberam a complementação VAAF, por fazerem parte destes estados da federação que recebem VAAF. Por exemplo, os municípios de Niterói-RJ (R\$17.772,69), Saquarema-RJ (R\$16.648,85), São Francisco do Conde-BA (R\$13.969,90), Recife-PE (13.460,26) etc.

Outra diferença importante diz respeito aos fatores de ponderação do VAAF e do VAAT. Os fatores de ponderação do VAAF são deveras criticados, pois não representam a realidade da necessidade de cada modalidade e/ou etapa. As críticas concentram-se, principalmente – mas não unicamente – na educação infantil. O VAAT tem fatores de ponderação diferentes na etapa da educação infantil, representando um financiamento muito maior (vide Tabela 6). Destaca-se também que no mínimo 50% da complementação VAAT recebida pelo município deve ser utilizada na Educação Infantil.

TABELA 6: FATORES DE PONDERAÇÃO X VALORES MÍNIMOS - VALOR CORRENTE

	Fator de ponderação VAAF	VAAF/MÍN R\$ 5.208,44	Fator de ponderação VAAT	VAAT/MÍN R\$ 8.180,24
Creche integral pública	1,3	6.770,972	1,95	15951,468
Creche integral conveniada	1,1	5.729,28	1,65	13497,396
Creche parcial pública	1,2	6.250,13	1,8	14724,432
Creche parcial conveniada	0,8	4.166,75	1,2	9816,288
Pré-escola integral	1,3	6.770,97	1,95	15951,468
Pré-escola parcial	1,1	5.729,28	1,65	13497,396
Ensino fundamental séries iniciais urbano	1	5.208,44	1	8180,24
Ensino fundamental séries iniciais rural	1,15	5.989,71	1,15	9407,276
Ensino fundamental séries finais urbano	1,1	5.729,28	1,1	8998,264
Ensino fundamental séries finais rural	1,2	6.250,13	1,2	9816,288
Ensino fundamental integral	1,3	6.770,97	1,3	10634,312
Ensino médio urbano	1,25	6.510,55	1,25	10225,3
Ensino médio rural	1,3	6.770,97	1,3	10634,312
Ensino médio integral	1,3	6.770,97	1,3	10634,312
Ensino médio articulado à ed. Profissional	1,3	6.770,97	1,3	10634,312
Educação especial	1,2	6.250,13	1,2	9816,288
Educação indígena e quilombola	1,2	6.250,13	1,2	9816,288
Ed. de jovens e adultos com avaliação no processo	0,8	4.166,75	0,8	6544,192
Ed. de jovens e adultos integrada à ed. Profissional de nível médio	1,2	6.250,13	1,2	9816,288
Formação técnica e profissional	1,3	6.770,97	1,3	10634,312

Fonte: Adaptada pelo autor, a partir da Resolução MEC/SEB nº 4 de 30 de outubro de 2023.

4.1.2 VAAT

A complementação à título de VAAT é uma grande evolução do sistema de financiamento do FUNDEB como forma de equidade na redistribuição do Fundo. A complementação VAAT é progressiva: 2,5% em 2021; 5% em 2022; 6,25% em 2023; 7,5% em 2024, 9% em 2025 até alcançar 10,5% em 2026.

Diferentemente do VAAF, que faz seu cálculo a partir dos Fundos Estaduais e que só considera os valores advindos da cesta de impostos do Fundeb para basear seu cálculo de complementação, o valor aluno ano total mínimo (VAAT-mín) é calculado para cada ente e é definido com base na soma de todas as receitas disponíveis vinculadas à manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ou seja, os recursos advindos do FUNDEB, o percentual da cesta FUNDEB (5%), que é retido no

município; Imposto territorial urbano (IPTU); imposto sobre transmissão de Bens Imóveis (ITBI); e Imposto sobre Serviços (ISS); imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais; parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; cotas estaduais e municipais do salário-educação e as transferências dos Programas de Alimentação Escolar (PNAE); Transporte Escolar (PNATE); Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e do Livro didático (PNLD).

A lógica para alcançar e definir o valor mínimo total (VAAT-mín) é parecida com a do VAAF-mín. Ou seja, o recurso se destina ao ente com valor per capita mais baixo, até que esse valor seja igual ao do ente com o segundo VAA mais baixo. Após isso, o dinheiro é destinado a esses dois municípios até serem igualados ao de terceiro menor valor, seguindo tal lógica até os recursos da complementação se esgotarem. (FNDE, 2021) É desta forma, então, que se define o Valor aluno ano total mínimo (VAAT-mín). Outro avanço, do VAAT são os fatores de ponderação (vide Tabela 6), que se aproximam melhor das particularidades das etapas e modalidades de ensino.

Os municípios, que mesmo após a complementação à título de VAAF, não conseguem atingir o VAAT-mínimo, passaram a receber a complementação da União à título de VAAT ⁵. Tal complementação passou a impactar e aumentar significativamente os valores aluno ano mínimo dos entes, como se demonstra na Tabela 7.

TABELA 7: VAAT-MÍN – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO - VALOR CORRENTE

VAAT-mín			
2020	2021	2022	2023
3.349,56	4.821,99	5.667,84	8.180,24

Fonte: dados de pesquisa

⁵ Não se pode esquecer da exigência da prestação de informações nos sistemas federais (SIOPE e SICONFI) referente aos anos fiscais anteriores.

Observa-se também:

A) Aumento de municípios contemplados à título de VAAT, de 2022 para 2023 (vide Tabela 8).

TABELA 8: QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COM O VAAT

2022	2023
1374 municípios	2162 municípios

Fonte: Adaptada pelo autor a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7 de 29 de dezembro de 2022 e Portaria Interministerial MEC/ME nº 1 de 25 de abril de 2022.

B) Aumento dos valores mínimos por aluno após VAAT (vide Tabela 9)

TABELA 9: VALORES MÍNIMOS POR ALUNO 2020 A 2023 E PERCENTUAIS DE AUMENTO - VALOR CORRENTE.

	2021	2022	2023
Valores mínimos por aluno nas regras do FUNDEB 1996-2020	4.645,38	5.098,44	5.208,44
Valores mínimos por aluno nas regras atuais	4.866,18	5.667,84	8.180,24
Percentual de aumento nos valores mínimos aluno ano	4,56%	11,33%	57,05%

Fonte: Dados de pesquisa

C) Mudança de regra do FUNDEB trouxe aumento do valor mínimo por aluno, após complementação do VAAT-mín nos entes de todos os Estados, com exceção do AL, em comparação com o VAAF, conforme mostrado na Tabela 10.

TABELA 10: VAAT-MÍN COM E SEM COMPLEMENTAÇÃO - VALOR CORRENTE

2023		
Entes federativos	MIN - Sem VAAT (regras antigas FUNDEB)	MIN - com VAAT (regras atuais FUNDEB)
AL	5.208,44	8.180,24
AC	6.584,61	8.180,24
AM	5.650,63	8.180,24
AP	5.775,56	8.180,24
BA	5.208,44	8.180,24
CE	5.208,44	8.180,24
ES	6.717,78	8.180,24
GO	7.067,41	8.180,24
MA	5.208,44	8.180,24
MG	5.521,13	8.180,24
MS	7.524,88	8.180,24
MT	7.827,89	8.180,24
PA	5.208,44	8.180,24
PB	5.208,44	8.180,24
PE	5.505,86	8.180,24
PI	5.208,44	8.180,24
PR	6.945,44	8.180,24

2023		
Entes federativos	MIN - Sem VAAT (regras antigas FUNDEB)	MIN - com VAAT (regras atuais FUNDEB)
RJ	7.008,49	8.180,24
RN	5.949,30	8.180,24
RO	8.565,76	8.565,76
RR	6.544,15	8.180,24
RS	7.076,03	8.180,24
SC	7.098,37	8.180,24
SE	5.208,44	8.180,24
SP	6.441,75	8.180,24
TO	6.615,03	8.180,24

Fonte: Dados de pesquisa elaborada pelo próprio autor.

4.2 INDUÇÃO DE MUDANÇAS

4.2.1 Currículo alinhado à BNCC

Os dados referentes ao alinhamento do currículo à BNCC, de 2018 a 2022 foram extraídos do Observatório da implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, disponível no site <https://observatorio.movimentopelabase.org>. Segundo o site do observatório, as fontes de dados incluem os diários oficiais dos estados e municípios, materiais das secretarias e conselhos de Educação, além da União dos Conselhos municipais de Educação (UNCME), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Ministério da Educação (MEC). Os dados referentes à 2022 foram triangulados com a Portaria Interministerial MEC e Ministério da Fazenda (MF) nº 2 de 19 de abril de 2023 e seus anexos.

Foram extraídos do observatório, ano-a-ano, os municípios associados à Base Nacional Comum Curricular e no ano de 2022, foram contabilizados os municípios que cumpriam esta condicionalidade, segundo a Portaria Interministerial, considerados através dos dados declaratórios dos entes federativos no módulo SIMEC/PAR.

Também foram utilizados dados do formato de adesão à base nacional comum curricular: adesão ao currículo estadual; adaptação do referencial curricular estadual e elaboração de currículo próprio.

A Figura 5 mostra o número de municípios com seus currículos alinhados à BNCC e a evolução do número de municípios ano a ano.

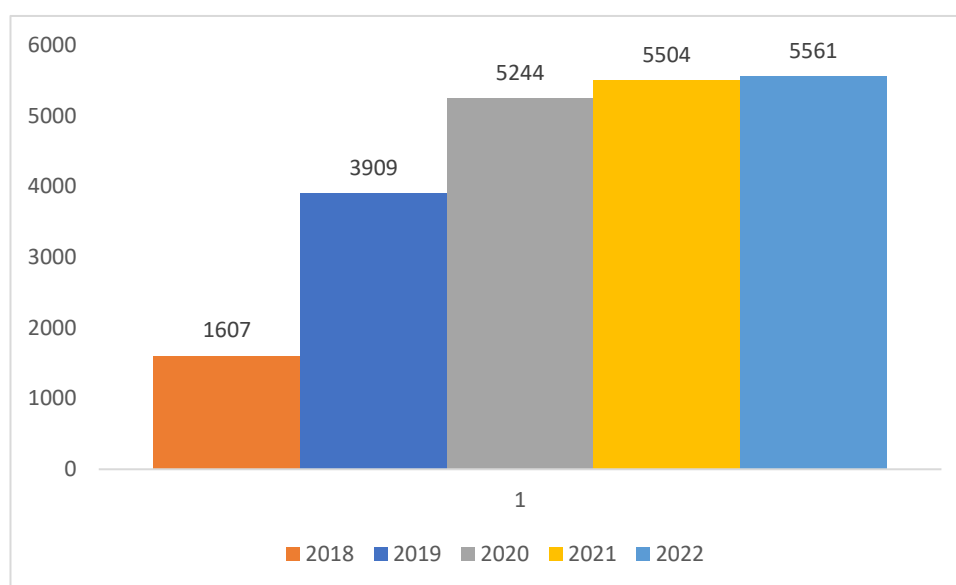


Figura 5: Quantidade de Redes Municipais com Currículo Alinhado à BNCC.
Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Movimento pela Base (2022).

A BNCC, documento que trata dos direitos de aprendizagem dos alunos em todas as etapas da Educação Básica, teve aumento no número de adesões dos municípios a partir de 2018. Não foi possível associar esse aumento à nova Lei do FUNDEB, uma vez que o Governo Federal elaborou e enviou a BNCC, em 2017, para o Conselho Nacional de Educação – em cumprimento ao disposto na LDB. O prazo para que os municípios alinhassem seus currículos à BNCC, era o início de 2020 quando houve mobilização do governo federal e dos estados para implementação da base.

Percebe-se a participação dos governos estaduais - Tabela 11 - 98% dos municípios brasileiros utilizaram o currículo estadual, alinhado à BNCC pelos

governos estaduais, totalmente ou com adaptações para ter seu documento curricular municipal equivalente ao base nacional e aprovado pelo sistema de ensino.

TABELA 11: FORMA DE ALINHAMENTO DO CURRÍCULO À BNCC

Aderiu totalmente ao referencial curricular estadual	Adaptou o referencial curricular estadual	Desenvolveu currículo autoral	Não alinhou o currículo à BNCC
4.386	1.095	80	7
78,80%	19,70%	1,40%	0,10%

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Movimento pela Base (2022)

4.2.2 Provimento do cargo de diretor escolar

Os dados sobre formas de provimento do cargo de diretor escolar, são provenientes de duas fontes: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021), publicado pela ONG Todos pela Educação, disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br> e a Portaria Interministerial MEC e Ministério da Fazenda (MF) nº 2 de 19 de abril de 2023 e seus anexos. O anuário utiliza fontes primárias como pesquisas do MEC, INEP e do IBGE, além de utilizar microdados advindos dos questionários das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A Portaria Interministerial e seus anexos apresentam os municípios cumpridores das condicionalidades para recebimento do VAAR, sendo, portanto, contabilizados todos os municípios e entes que cumpriam tal condicionalidade e os que não cumpriam ao final do ano de 2022 e 2023.

Registra-se ainda que o cumprimento da condicionalidade por parte dos entes federativos deveriam incluir as legislações e informações sobre estas no SIMEC/PAR e é a partir destes dados que os entes foram considerados aptos ou inaptos pela Portaria Interministerial.

Há que se atentar que os dados do ano de 2020 dizem respeito ao percentual de diretores escolares que atuam no cargo de acordo com a forma de provimento.

Como não existem dados mais recentes sobre o percentual de diretores selecionados pelos diferentes formatos, utilizou-se os dados de 2022 da Portaria interministerial, que fazem referência ao número de municípios que comprovaram ter criado e/ou implementado legislação para que a forma de provimento ao cargo de diretor escolar levasse em consideração critérios de mérito e desempenho. Apesar de diferentes, para fins de análise desta pesquisa, esses dados são complementares e cumprem o objetivo desta pesquisa.

Os dados do anuário demonstram a realidade experimentada anteriormente ao novo FUNDEB, já os dados da Portaria Interministerial apresentam na prática a mudança nas legislações dos entes federativos. Embora não apresente ainda se já houve aumento nos percentuais de diretores selecionados por meio de critérios de mérito e desempenho e embora não exista dados mais recentes sobre o percentual de diretores e o modo de seleção destes, é possível analisar como os entes tem agido frente à nova condicionalidade.

Dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021) demonstravam que até o ano de 2020, 65% dos diretores dos municípios e 23% dos diretores de escolas estaduais eram escolhidos por meio da indicação política. Dos 27 estados, 22 não tinham processo de seleção de diretor escolar. Apenas 6% dos diretores de escolas municipais e 9,6% dos diretores das escolas estaduais eram selecionados por meio de processos de seleção. Outros 4,4% dos diretores dos municípios e 13,6% dos diretores das escolas estaduais passavam por processos mistos de seleção e eleição.

TABELA 12: FORMA DE INVESTIDURA DO CARGO DE GESTOR

	Exclusivamente por indicação/escolha da gestão	Processo seletivo qualificado e escolha/nomeação da gestão	Concurso público específico para o cargo de gestor escolar	Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar	Processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar	Outro
Brasil	49,1	7,3	6,4	15,4	5	4,1
Por rede de ensino	-	-	-	-	-	-
Pública	54,9	7	8,3	20,1	6,6	3,1
Federal	17,4	3,1	0,4	67,2	9,7	2,2
Estadual	23	9,6	11,3	38,1	13,6	4,3
Municipal	65	6,2	7,5	14,2	4,4	2,7
Privada	30	8,3	-	-	-	7,4

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021), adaptado pelo autor.

Como dito anteriormente, para recebimento do VAAR, era necessário que o ente tivesse o provimento do cargo de diretor escolar através de processo de seleção que levasse em consideração critérios técnicos de mérito e desempenho. Porém, no ano de 2022, por meio da Resolução MEC nº 1, de 27 de julho de 2022, a comprovação da condicionalidade deveria se dar apenas por meio de ato declaratório do dirigente máximo da Secretaria de Educação, acompanhado de documentos comprobatórios – lei, decreto ou portaria – de implementação desse processo no município, através do SIMEC/PAR. Os aspectos que seriam portanto analisados, segundo o anexo desta resolução: a) lei, decreto, portaria, resolução (número e data do ato na imprensa oficial do ente federado; b) número dos artigos que indiquem os critérios técnicos de mérito e desempenho ou nº dos artigos que indiquem a consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho; c) declaração do dirigente máximo da Secretaria de Educação, atestando o atendimento da condicionalidade e da veracidade das informações prestadas.

A rigor, portanto, não seria necessário para receber o VAAR no ano de 2023 que os diretores dos entes tivessem passado por processos de seleção, apenas que o município fizesse a legislação e começasse a implementação destes processos.

Não se sabe ainda como o MEC/FNDE fará o monitoramento e qual o prazo para que todos os diretores dos entes que queiram receber a complementação VAAR, passem por processos de seleção e avaliação de desempenho, tendo em vista que a Comissão Intragovernamental de Financiamento da Educação Básica ao regulamentar o VAAR para o ano de 2024, através da Resolução nº 01 de 28 de julho de 2023 decidiu que os entes deveriam ter legislação e tivessem realizado ou iniciado algum processo de seleção para provimento de cargos de gestores escolares, com sua devida comprovação (edital, por exemplo).

Assim, conforme Figura 6, foi analisado o número de Entes que indicaram ao MEC a mudança na sua legislação para atendimento à Lei do Novo Fundeb e à Resolução MEC nº 01 (2022). Apenas 493 municípios não cumpriam essa condicionalidade, o que representaria menos de 10% dos entes. Desses 493 entes, 163 apresentaram ao MEC legislações, mas o MEC deu parecer de que a legislação desses 163 entes não cumpriam os critérios exigidos.

Outro importante fator de consideração nesta análise é que até julho de 2023 o Estado de Minas Gerais não havia estabelecido regime de colaboração na Educação, com distribuição de recursos do ICMS, a partir de resultados e indicadores educacionais. Por isso, todos os entes do Estado (336) foram considerados inabilitados para recebimento do VAAR e devido a inabilitação pela falta de legislação do estado, não prestaram as informações no Sistema do MEC, o SIMEC/PAR.

Panorama – Condicionalidade I
163 municípios não comprovaram processo de seleção com mérito e desempenho de gestor
325 municípios não preencheram ou preencheram parcialmente. Não foi estabelecido regime de colaboração no estado de MG, por isso, muitos entes de MG não preencheram os dados sobre a legislação de diretores escolares
8,85% dos entes não cumpriram a condicionalidade I para o ano de 2023
91,15% dos entes comprovaram criação de legislação e cumprimento da condicionalidade I em 2022 para recebimento do VAAR 2023
24% dos entes não cumpriram a condicionalidade I para 2024
76% dos entes comprovaram iniciar processos de seleção de gestor com critérios de mérito e desempenho em 2023 para recebimento do VAAR 2024

Figura 6: Dados sobre provimento ao cargo de gestor escolar em 2022.

Fonte: Dados da pesquisa

4.2.3 Regimes de colaboração e distribuição do ICMS

Os dados referentes aos Regimes de Colaboração foram retirados dos sites das assembleias legislativas dos entes estaduais, por meio de buscas das legislações mais recentes sobre distribuição de ICMS e FPM. Dessas legislações, fonte de dados primários, foram analisadas: o percentual de distribuição em cada estado do ICMS a partir de resultados educacionais; a data de aprovação da legislação; menções a equidade racial e/ou socioeconômica; previsão de avaliação de desempenho; indicadores de qualidade e de melhoria educacional; percentual de participação de alunos em avaliações externas. A escolha pela catalogação e análise da presença destes fatores na leis estaduais se deve à presença dessas condicionalidades na redação da Lei do Novo FUNDEB para que os entes municipais possam receber a complementação VAAR. Assim, a presença destes itens na legislação, poderia ser também um indutor de mudanças e um reforço para que os entes cumprissem as condicionalidades do VAAR.

Além destes dados, foram também coletadas informações nas resoluções da Comissão Intragovernamental de Financiamento da Educação, em especial das

resoluções nº 6 de 2022 e nº 7 de 2022, que acolheram as documentações dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro para comprovação de cumprimento das condicionalidades.

Até o ano de 2020, apenas três estados (vide Tabela 13 e Figura 7) tinham em sua legislação, critérios educacionais na distribuição da cota parte do ICMS. Porém apenas o Ceará tinha critérios relevantes de desempenho educacional e percentuais relevantes de distribuição do ICMS a partir de indicadores educacionais. Trata-se do único estado que já tinha legislação que atenderia posteriormente a legislação do novo FUNDEB.

TABELA 13: NÚMERO DE ESTADOS COM REGIME DE COLABORAÇÃO E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA PARTE DO FPM, COM BASE EM INDICADORES EDUCACIONAIS

Número de estados com Regime de Colaboração e critérios de distribuição da cota parte do FPM, com base em indicadores Educacionais		
2020	2022	2023
3	24	25

Fonte: Dados da pesquisa

Até julho de 2023, 24 estados cumpriam a condicionalidade que exige o regime de colaboração com critérios de distribuição de recursos para os entes municipais a partir de indicadores educacionais (vide Figura 7 e Tabela 13). O Distrito Federal, por ter apenas o município de Brasília, ficou desobrigado desta condicionalidade e o Estado de Minas Gerais não havia criado sua legislação, criando-a no segundo semestre de 2023. Um caso atípico é o estado do Rio de Janeiro, que chegou a apresentar à Assembleia Legislativa, projeto de lei nº 6.358 (2022), que foi retirado de pauta na Assembleia.

O cálculo de ICMS no estado do RJ é motivo de diversas disputas judiciais, motivadas por mudanças anteriores na legislação, o que causou o travamento do projeto. O Estado, por meio da Secretaria Estadual de Educação, apresentou justificativas à comissão intragovernamental de financiamento para a educação

pública de qualidade, que por meio de ata da 6ª reunião, aprovou as justificativas, considerando-o, cumpridor da condicionalidade.

	UF	Número da lei com vinculação do ICMS aos dados educacionais	Ano de aprovação ou alteração para atendimento à Lei 14.113/2020
01	AC	Lei 3976 de 15 de setembro de 2022	2022
02	AL	Lei nº 8.744, de 25 de agosto de 2022	2022
03	AM	Lei 6.035 de 18 de agosto de 2022	2022
04	AP	Lei complementar nº 129/2021	2021
05	BA	Lei nº 53, de 31/08/2022	2022
06	CE	Lei nº 14023 de 2007	2007
07	DF	Dispensado da condicionalidade	-----
08	ES	Lei 11.227 de 20 de dezembro de 2020 alterado pela lei 11.694 de 2022	2022
09	GO	Lei complementar 177, de 24/08/22	2022
10	MA	Lei nº 11.815/2022	2022
11	MG	Lei nº 18.030 de 12 de janeiro de 2009, alterada pela lei 24.431 de 2023	2023
12	MS	Lei 5.941, de 24 de agosto de 2022	2022
13	MT	Lei complementar 746, de 25/08/22	2022
14	PA	Lei 9.674/22	2022
15	PB	Lei nº 12373, de 08 agosto 2022, alterada pela MP12.373/2023	2022
16	PE	Lei nº 17.918, de 25 de agosto de 2022.	2022
17	PI	Lei 7429 de 28/12/2020	2020
18	PR	Lei complementar 249, de 23 de agosto de 2022	2022
19	RJ	Projeto de lei 6.358/2022	Não aprovado
20	RN	Lei 11.253 de 23 de agosto de 2022	2022
21	RO	Lei 1.166 01/07/2022	2022
22	RR	Lei complementar 311, de 14 de março de 2022	2022
23	RS	Lei nº 15.766/2021 (vinculação de ICMS Decreto 56679/2022 – Sistema de avaliação	2021
24	SC	Lei nº 18.489, de 22 de agosto de 2022	2022
25	SE	Lei nº. 8.628 de 05 de dezembro de 2019	2019
26	SP	Lei 17.575, de 11 de novembro de 2022	2022
27	TO	Medida Provisória nº 23, de 23 de agosto de 2022 Decreto nº 6554, de 29 de dezembro de 2022	2022

Figura 7: Leis referentes ao regime de colaboração e repartição do ICMS/FPM

Fonte: Dados da pesquisa

A respeito do percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) da cota parte de ICMS destinado aos municípios por meio de indicadores educacionais, todos os estados estabeleceram valores iguais ou maiores que 10% ao final do período de transição da lei. Doze estados (AM, RS, SC, PR, PB, PI, RN, PA, RR, MG, TO, GO,

MS) estabeleceram 10% do ICMS da composição do FPM a partir dos indicadores educacionais. Cinco estados (MT, ES, SP, RO, AL) estabeleceram percentuais entre 12 e 15% e oito estados (RS, AP, PE, SE, CE, BA, AC, MA) entre 17 e 20% (Tabela 14).

TABELA 14: PERCENTUAL DA COTA PARTE REFERENTE A INDICADORES EDUCACIONAIS

Estado	Percentual ICMS educação ao final do período de transição	Estado	Percentual ICMS educação ao final do período de transição
MA	20%	AM	10%
AC	19%	SC	10%
BA	18%	PR	10%
CE	18%	PB	10%
SE	18%	PI	10%
PE	18%	RN	10%
AP	18%	PA	10%
RS	17%	RR	10%
AL	15%	MG	10%
RO	14%	TO	10%
SP	13%	GO	10%
ES	12,5%	MS	10%
MT	12%		

Fonte: Dados de pesquisa elaborado pelo próprio autor.

Até aqui, embora o novo FUNDEB tenha um texto referente à equidade racial, apenas o Estado de MG previu nas leis algum cálculo que levasse em conta esse fator, sendo possível encontrar apenas o cálculo de indicador socioeconômico, previsto em legislação em quatro estados (BA, MG, SC, ES).

Alguns legisladores incluíram no texto a busca pela melhoria da equidade racial e/ou socioeconômica. Porém, os indicadores para base de cálculo não traziam nenhuma consideração a estes fatores, sendo apenas portanto texto de intenção, sem prática efetiva neste sentido até o momento.

Destaca-se ainda:

A) Em onze estados (BA, ES, MG, MS, MT, PB, PI, RS, SC, SE, SP), menções a sistema de avaliação estadual, enquanto em outros dois estados (RR, RN) serão utilizados a nota do SAEB e/ou IDEB para mensurar o aprendizado.

B) Em seis estados (BA, ES, MG, RR, SC, SP), há medida de cálculo de indicador de melhoria ou evolução de aprendizagem.

C) Cinco estados (BA, MG, MS, SC, SP) preveem em suas leis, percentual mínimo de participação de alunos nas avaliações externas.

D) Quinze estados (AC, AL, BA, CE, ES, GO, MG, MS, MT, PB, PI, RS, SC, SE, SP) mencionam indicadores de qualidade educacional.

E) Oito estados (AC, BA, GO, MT, RN, RS, SC, SP) consideram o número de alunos matriculados ou o percentual de atendimento de crianças em idade escolar.

F) Em pelo menos 16 estados (AC, CE, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SE, TO), os critérios a serem considerados nos indicadores seria regulamentado posteriormente, em atos próprios do executivo estadual, enquanto em seis estados (BA, ES, MG, RR, SC, SP) os critérios já constavam na legislação.

G) O Estado de MG também apresentou redação bastante diversa dos demais estados. Há uma subdivisão sendo 50% dos valores definidos pelo índice de desempenho escolar em avaliações externas; 20% referentes à medidas de equidade; 15% referentes à taxas de atendimento educacional e 15% a partir do índice de gestão escolar. É a única legislação que menciona e possui critérios de medição de redução de desigualdade entre negros e não negros e progressão de pessoas com deficiência.

H) Em pelo menos dez estados (AL, AM, CE, MA, PA, PE, PR, RN, RO, TO) as legislações são genéricas, em alguns casos para atender a redação exigida para cumprir a condicionalidade, devendo ser analisada sua regulamentação.

Percebe-se ainda que muitos estados utilizaram como base a Lei e as regulamentações vigentes no Ceará, fazendo algumas adaptações, talvez pelos

resultados educacionais alcançados no Estado do Ceará, sendo hoje referência de política pública educacional.

4.2.4. Participação no SAEB

Este indicador não foi levado em consideração para o ano de 2022, uma vez que as avaliações do SAEB, aconteceram no ano de 2021, ainda sob impacto da COVID-19. Importante lembrar que diversos municípios no país ainda não tinham reaberto suas escolas, ou funcionavam em escala de revezamento de alunos. Por isso, a comissão intragovernamental desconsiderou esse requisito, conforme art. 3º da Resolução nº 1 de 27 de julho de 2022. Assim não foram levantados dados de participação do SAEB nesta pesquisa.

4.2.5 Redução das desigualdades educacionais socioeconômica e racial

Para o recebimento do VAAR no ano de 2023, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, divulgou a resolução nº 5 de 2022, na qual aprovou a metodologia de aferição da condicionalidade prevista no inciso III, § 1º, art. 14, da Lei nº 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023. Foi utilizada a comparação dos resultados dos cálculos do resultado do SAEB 2019 e 2021 e se houve diminuição da desigualdade entre os grupos socioeconômicos e/ou grupos de diferentes raças.

Esse comparativo traz um possível problema. O ano de 2021, fora descartado, dado a situação da Pandemia do COVID-19, que afetou os estudos, principalmente dos mais pobres, com menor acesso à ferramentas tecnológicas, os negros, índios, quilombolas, etc. Porém, utilizar dados referentes a 2017 e 2019, anos que não havia

a previsão de tal condicionalidade e inabilitar municípios que cumpriram todas as outras condicionalidades e que talvez possam ter avançado nas reduções de desigualdades a partir do ano de 2021, pode fazer efeito contrário nos entes.

Considerando os resultados do SAEB 2017 e 2019, 2490 municípios não cumpriram esta condicionalidade, ou seja, não conseguiram reduzir a desigualdade nos grupos socioeconômicos ou raciais – ou ambos os casos –, ficando, portanto, inabilitados à receber a complementação à título de VAAR em 2023.

Para o ano de 2024, a Comissão Intragovernamental aprovou através da Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023, como metodologia de apuração dessa condicionalidade a comparação entre os dados de 2021 e 2019. O que parece incoerente, vez que no ano anterior havia o entendimento de que os dados de 2021 não poderiam ser utilizados, devido ao impacto da pandemia da COVID-19. A mudança de posição da comissão, pode ter ocorrido também pela mudança do executivo federal e a consequente mudança dos membros que compõe a comissão.

Levando em consideração os resultados do SAEB 2019 e 2021, 2623 entes não apresentaram melhorias nos indicadores e/ou redução de desigualdades, ficando inabilitados ao recebimento do VAAR para o ano fiscal de 2024.

Destaco também que dentre as condicionalidades previstas para recebimento do VAAR, era provável que esta seria a que municípios e estados tivessem maior dificuldade em sanar. Primeiro porque depende de mudança estrutural nos sistemas de ensino. Alheio a isso, não se deve esquecer que as ações para diminuição destas desigualdades tem resultados mensuráveis à médio prazo, não num espaço tão curto de tempo - considerando os resultados de 2021, menos de um ano da existência da nova lei -.

4.2.6 Panorama Geral complementação VAAR

Na Figura 8, o panorama geral de cumprimento das condicionalidades para recebimento da complementação VAAR para o ano de 2023.

Incisos do art. 14 (condicionalidade VAAR)	
I - Provimento do cargo de diretor escolar – mérito e desempenho	493 entes não cumpriram
II - Participação de pelo menos 80% dos alunos no SAEB;	adiado devido à pandemia (resolução 01 de 27 de julho de 2022)
III - Redução de desigualdades educacionais	2490 não cumpriram para o ano de 2023 (base de resultados 2017 a 2019)
IV - Regime de colaboração	835 entes sem regime de colaboração (todos os municípios de Minas Gerais)
V - Referenciais curriculares alinhados à BNCC	76 entes não cumpriram

Figura 8: Panorama geral de cumprimento das condicionalidades para recebimento da complementação VAAR para o ano de 2023

Fonte: Adaptado pelo autor a partir da Portaria Interministerial MEC/ME nº 7 (2022).

Capítulo 5

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA

Retomando o primeiro objetivo desta pesquisa: avaliar se o novo FUNDEB (desde 2021) tem maior alcance redistributivo – se mais municípios estão recebendo as complementações da União e se há maior equidade no VAAT-mín dos entes – que o antigo FUNDEB (2007-2020). As evidências indicam que o novo FUNDEB se comprova um avanço importante na política de fundos, com o novo arranjo no sistema redistributivo e maior complementação da União. Também indicam que se trata de uma legislação que, no quesito financeiro e fiscal, melhora a equidade entre os entes federativos, incrementando receitas e valores per capita aos entes que mais necessitam, confirmando previsão dos estudos de Santos (2022).

As evidências não deixam dúvidas do aumento dos valores complementados pela União e do número de entes que passaram a receber essas complementações, claramente aumentando a capacidade redistributiva da política de fundos nacional. Mostram também a diminuição da diferença entre os valores mínimos per capita e a mediana dos municípios, a amplitude e o desvio padrão, além de aumentar a média dos valores per capita. As simulações feitas nos estudos de Santos, et al. (2022), ainda que utilizando metodologia diversa, também trouxeram a conclusão de que o novo FUNDEB traria maior capacidade redistributiva e equitativa.

Há um valor muito maior atualmente de complementação da União e um avanço no valor mínimo por aluno de 2020 para 2023 de aproximadamente 144%,

passando de R\$ 3349,56 em 2020 para R\$ 8.180,24 em 2023. Essas complementações aumentaram também consideravelmente os valores per capita por aluno, nos entes subnacionais com menor capacidade fiscal e diminuíram consideravelmente a diferença de investimento per capita entre os entes subnacionais. Consequentemente, o valor da média per capita aumentou, havendo diminuição na amplitude e no desvio padrão dos valores per capita dos entes.

Essa nova complementação e o novo regramento promoveram um grande incremento de receitas nos municípios com menor poder de arrecadação, ao passo que esses entes passaram a ter um aumento no VAAT-mín. Consequentemente, aproximou o VAAT-mín da mediana e da média, criando um “agrupamento” maior de entes mais próximos da mediana e da média dos valores per capita.

A tendência é que, anualmente, até 2026, quando a complementação VAAT alcançará seu percentual final, mais entes recebam valores de complementação e os valores mínimos per capita continuem subindo. Paralelamente, a tendência passa a ser de aproximar o menor valor per capita para o maior, diminuindo ainda mais a razão percentual entre o menor VAAT-mín e os demais VAAT dos entes.

Devem destoar desta faixa apenas os municípios que possuem arrecadação muito superior aos padrões, cidades com grande captação de recursos advindos de explorações de minério, derivados de petróleo, exploração de recursos naturais e grandes polos industriais. Estas cidades, caso haja manutenção de arrecadação dos seus impostos, continuarão com valores VAAT-mín muito maiores do que dos entes subnacionais, mesmo com o aumento da complementação e do VAAT-mín nacional até 2026.

Destaca-se porém, que a legislação poderia ter sido ainda melhor quanto às características redistributivas e de equidade financeira. Como o Fundo é específico

de cada estado, a receita por aluno em estados com maior arrecadação é superior a estados mais pobres, motivando a existência da complementação VAAF. Ainda assim, mesmo com a complementação VAAF, os valores por aluno FUNDEB mínimo de cada estado apresentam grande diferença de valor.

Alheio a isso, a complementação VAAF não respeita diferenças regionais dentro de um mesmo estado. Assim, para que fosse possível uma legislação com características de distribuição mais progressiva, redistributiva e equitativa, seria necessário um fundo único.

Estudo de Barros (2023) e Castioni et al.(2021) corroboram esse entendimento, demonstrando que um fundo único traria maior equalização do valor aluno ano. Em contrapartida, Barros (2023) aponta que custo de vida, condições de mercado de trabalho e vulnerabilidade de comunidades locais podem aumentar a necessidade de recursos em diferentes locais e portanto seria necessário considerar essas diferenças, junto à equalização.

Outro ponto que traria melhor redistribuição seria a extinção da complementação à título de VAAF, existindo apenas a complementação à título de VAAT e VAAR. Entende-se que a manutenção deste tipo de complementação tenha ocorrido por pressão dos estados que já recebiam a complementação VAAF e a preocupação com a possibilidade de queda de arrecadação no curto prazo. Para solucionar tal problema, poderia ser sugerida a transição gradual da complementação VAAF para a complementação VAAT e ao final da transição, a complementação VAAT ser de 20,5%.

Não se pode esquecer porém, que até o momento no Brasil, o aporte de investimento em Educação não trouxeram avanço e equidade nos indicadores educacionais e na qualidade da Educação (Barros, 2023; Hirata, et al., 2022; Martins,

2019 e Trípodí et al., 2019) e no momento há um aporte ainda maior. Pois é a qualidade da gestão dos recursos e a eficiência do uso destes que podem alavancar a qualidade educacional conforme apontado em estudos de Simieli e Zoghbi (2017) e Vasconcelos et al. (2019).

5.2 FUNDEB COMO INDUTOR DE MUDANÇAS

Retomando o segundo objetivo desta pesquisa – analisar se a complementação VAAR tem provocado mudanças nas políticas educacionais dos entes subnacionais – as evidências denotam mudanças das políticas educacionais em curto período nos entes subnacionais. A maior parte destas mudanças acontecem para atender as condicionalidades da complementação VAAR.

A complementação VAAR (valor aluno ano resultado), alia políticas de responsabilização e implementação de mudanças nas políticas educacionais para que os recursos sejam melhor geridos e utilizados de forma mais eficaz. Contudo, é possível também perceber que políticas do governo federal, com apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, consegue alcançar os entes municipais, sem nenhum tipo de “compensação financeira”, caso por exemplo da BNCC.

Importante demonstrar que a adesão dos entes à BNCC aconteceu antes do novo FUNDEB, o que sugere que mesmo sem incremento financeiro, o Ministério da Educação e ações articuladas, com apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, tem capacidade de indução de mudanças nos entes federativos.

Se a condicionalidade V (base comum curricular) já tinha sido superada pela maior parte dos entes, mesmo antes da vigência do novo FUNDEB, realidade diferente encontrava-se as condicionalidades I e IV: a forma de provimento ao cargo

de diretor escolar (condicionalidade I) e regimes de colaboração entre estado e municípios (condicionalidade IV).

É a partir da condicionalidade I que se pergunta: houve um aumento considerável no número de municípios com provimento ao cargo de diretor escolar por meio de seleção com base em mérito e desempenho, para cumprir a condicionalidade estabelecida pelo FUNDEB para recebimento da complementação VAAR?

Apesar de estudos sobre a importância do papel do gestor e a possível relação do gestor escolar com indicadores educacionais (Assis & Marconi, 2021; Lück, 2011; Oliveira & Carvalho, 2018; Pereda *et al.*, 2019), havia uma estagnação na relação entre a forma de provimento e percentuais de cada um deles, sendo a indicação política a prática hegemônica até então. Porém, a nova legislação do FUNDEB alterou totalmente essa lógica e mais de noventa por cento dos municípios criaram legislações que preveem critérios de mérito e desempenho para o provimento da função de diretor escolar e atualmente pouco mais setenta e seis por cento dos entes já iniciaram ou fizeram processos de seleção.

Com base na condicionalidade IV e no fato de que até o momento da promulgação da Lei do novo FUNDEB poucos estados contavam com regime de colaboração com previsão de divisão de receitas a partir de indicadores educacionais pergunta-se: (i) As políticas de responsabilização, com sanções financeiras provocou mudanças nos entes subnacionais, com implementação de políticas públicas municipais e estaduais voltadas à melhoria no desempenho educacional? (ii) A previsão da necessidade de regimes de colaboração na complementação VAAR, aumentará o número de Estados com estes regimes implantados e regulamentados para atendimento a nova legislação?

Quanto aos regimes de colaboração entre estados e municípios, que incluíssem regras de partilha da cota parte do FPM-ICMS, levando em conta indicadores educacionais, comprova-se o FUNDEB, novamente, importante política indutora de mudanças. Esses regimes foram implementados em quase todos os estados. As exceções são os estados do Rio de Janeiro e o Distrito Federal.

Até julho de 2023, o estado de Minas Gerais não havia apresentado projeto de Lei e dessa forma todos seus municípios foram inabilitados para o recebimento do VAAR. Importante destacar, é que vários municípios do estado de Minas têm recursos escassos, necessitando das outras complementações da União, sendo deveras importante a possibilidade do recebimento desta complementação. Até então, o estado de Minas não havia produzido legislação e não justificou tecnicamente o motivo. A inabilitação desse estado foi um ato discricionário do chefe do executivo estadual.

No segundo semestre do ano de 2024, houve enfim por parte do estado de MG a elaboração de legislação de Regime de Colaboração, estando os municípios do estado, a partir de 2024, habilitados para o recebimento do VAAR.

Já o estado do Rio de Janeiro enfrenta um imbróglio judicial na partilha de ICMS, que advém de leis anteriores. Embora já tenha encaminhado o Projeto de Lei à Assembleia /Legislativa do Estado, não conseguiu avançar devido aos problemas judiciais existentes. Por enquanto, é considerado cumpridor da condicionalidade, pela comissão intragovernamental de Financiamento. O Distrito Federal, por sua vez, está desobrigado da condicionalidade.

Isto posto, demonstra o avanço em dois anos da nova política de distribuição do ICMS, cota-parte municipal do Fundo de Participação dos Municípios, por meio de regimes de colaboração. Havia apenas três estados com essa legislação no ano de

2020, e hoje todos os estados estão contemplados, dos 26 Estados, 25 possuem tal legislação, outro é considerado cumpridor da condicionalidade, além do Distrito Federal que é dispensado da condicionalidade.

As legislações de cada estado apresentam regras diferentes, sendo necessária análise das regras a partir dos resultados educacionais que serão alcançados a partir do ano de 2023. Especialmente no ano de 2025, para que se possa fazer um melhor juízo de valor sobre os acertos e erros em cada Estado, com vistas a aumentar o desempenho educacional e a equidade socioeconômica e racial no aprendizado.

Aliás, este é um ponto pouco explorado pelas legislações estaduais. As leis de distribuição de ICMS da maior parte dos estados brasileiros foram omissas, ou vagas nas questões de desigualdade social e racial no aprendizado. Assim, perdeu-se uma grande oportunidade de serem mecanismos indutores de mudança da políticas dos entes municipais, que poderiam resultar em equidade no aprendizado.

Os estados que trazem diminuição da desigualdade na sua legislação, fazem mais como texto de intenção, sem distribuição de percentual de arrecadação para este fim (com exceção de MG). Porém, como muitas destas legislações e as avaliações do aprendizado estão sendo regulamentadas por portarias e decretos e é possível que os Estados incluam esse fator nas notas de aprendizagem que vão subsidiar a distribuição dos recursos e podem induzir mudanças importantes nos municípios a partir destas regulamentações.

Percebe-se então com esses fatos, que a União ainda não conseguirá verificar o avanço dos indicadores educacionais por parte dos municípios. Isto porque a avaliação do SAEB no ano de 2023 terá resultados compilados e divulgados apenas no segundo semestre de 2024. Portanto, servirão de base para o ciclo 2025 e 2026 de repasses do FUNDEB. Sendo assim, tal condicionalidade não conseguirá ser

avaliada ainda, a partir dos dados educacionais produzidos após as mudanças na legislação.

Salienta-se que nos anos anteriores foram usados os resultados da avaliação do SAEB 2021, 2019 e 2017 como comparativo de avanço na aprendizagem, inclusive nos grupos raciais. Esta decisão gerou confusão nos entes que atualmente tinham avançado, mas ficaram de fora da condicionalidade ao passo de que entes que regrediram nos últimos anos puderam receber a complementação com base em resultados ultrapassados.

Se por um lado o uso dos dados do SAEB de 2023, apenas em 2025, representa um atraso no cumprimento do previsto na legislação, por outro, será possível para os municípios terem implementado políticas de melhoria educacional em seus territórios, que terão seu impacto medido nas avaliações educacionais de 2023, no 3º ano de vigência do novo fundo.

É a partir de 2025, com os dados do SAEB de 2023 também que a condicionalidade II será considerada à título de VAAR (participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional da Educação Brasileira). Essa condicionalidade está suspensa, pois o último SAEB foi realizado durante a pandemia de COVID-19 sob fechamento de muitas escolas. Porém os dados do SAEB de 2019, apontam que mais de 95% dos entes já cumpriam tal condicionalidade.

Nota-se que a complementação VAAR, apesar de representar apenas 2,5% da Complementação da União, alterou também a forma de distribuição da cota parte do Fundo de Participação dos Municípios referente ao ICMS. Ou seja, alterou a lógica de distribuição de recursos no âmbito estadual, especialmente na relação estados-municípios de forma que resultados, indicadores educacionais e políticas de

responsabilização fizessem parte da nova distribuição. Assim, municípios que melhorarem seus indicadores e suas políticas de gestão educacional terão mais recursos também na distribuição da cota parte referente ao ICMS.

Para Figuerola et al. (2022) a avaliação e a responsabilização devem ser utilizadas como estratégia de melhoria, embora Pacione (2014) aponte a divergência na literatura sobre o assunto.

De fato, há na distribuição do VAAR a indução de políticas de avaliação e responsabilização, ao passo também que se busca melhorar a eficiência e a qualidade da gestão dos recursos, algo apontado como necessário nos relatórios da OCDE de 2012 e 2018, além dos estudos de (Barros, 2023; Hirata, et al., 2022; Martins, 2019 e Trípodis et al., 2019)

Capítulo 6

CONCLUSÃO

O novo FUNDEB avançou no sistema redistributivo, trouxe mais dinheiro para a Educação, acrescentou importantes mudanças com novas políticas de responsabilização e repasse de recursos que já tem sido indutora de mudanças nas políticas dos entes subnacionais. Conclui-se ainda que poderia ter um alcance redistributivo ainda mais potente e mais equitativo, caso extinguisse o formato de complementação VAAF, adotando além do VAAR, apenas o VAAT na totalidade de 20,5%, com regras de transição.

A partir do novo FUNDEB, fica demonstrado também o poder de indução de mudanças quando a legislação nacional estabelece critérios de repasse a partir de mecanismos de melhoria nas políticas públicas e nos indicadores educacionais, o que se assemelha a políticas de responsabilização e com recursos atrelados a esta política.

Observa-se também neste ponto, que políticas nacionais, que tenham apoio técnico e financeiro da União e do Estado, como foi o caso da Base Nacional Comum Curricular, conseguem alcance considerável nos entes, mesmo sem política de responsabilização, demonstrando a importância de um Sistema Nacional de Educação com responsabilidades definidas, cooperação e apoio técnico e financeiro dos entes nacional e estaduais para avanço nas políticas educacionais brasileiras.

Desta forma, esta pesquisa contribui com a literatura ao trazer dados atuais do financiamento educacional brasileiro, em especial sobre o funcionamento do Novo FUNDEB e do novo formato de redistribuição de recursos a partir dele, além

de ter demonstrado o avanço da equidade fiscal e a indução de mudanças estruturais das políticas educacionais a partir da nova legislação, destrinchando esses dados para que possam ser utilizados em novas pesquisas.

Contribui ainda ao trazer dados atuais de distribuição e redistribuição de recursos nos subentes, bem como os dados de complementação da União do novo FUNDEB que podem ser objeto de novos estudos sobre o tema.

Quanto às implicações práticas, essa pesquisa contribui para que os gestores públicos e educacionais dos entes subnacionais se apropriem do funcionamento desta nova política, implementem mudanças que tragam melhorias educacionais e de eficácia de gestão, para que com isso seja também possível incrementar as receitas vinculadas à Educação.

Além disso, pode contribuir para discussões sobre as regulamentações e melhorias nas leis estaduais que tratam da distribuição do “ICMS educacional”, na revisão dos formatos e percentuais de complementação da União na nova Lei do Fundeb, nas regulamentações a serem realizadas, nos estudos do INEP sobre os efeitos redistributivos da Lei 14.113/2020 e na implementação de novas legislações redistributivas e/ou que objetivem mudanças nas políticas dos subentes nacionais.

As principais limitações da pesquisa se deram, pela impossibilidade atual de análise dos resultados educacionais dos entes que tiveram incremento de receitas. Isto porque a avaliação do SAEB no ano de 2023, terá seus resultados compilados e divulgados apenas no segundo semestre de 2024 e portanto servirão de base para o ciclo 2025 e 2026 de repasses do FUNDEB.

Os resultados educacionais terão impacto direto, além da complementação VAAR, na distribuição da cota parte municipal do ICMS – duas mudanças na

legislação do novo FUNDEB – que devem implicar na adequação e implementação de diversas ações de avaliação e monitoramento do aprendizado, dos indicadores, de resultados e de profissionalização da gestão educacional.

As condicionalidades a respeito da melhoria do aprendizado e diminuição da equidade, bem como da distribuição do ICMS a partir de resultados e indicadores educacionais, ainda não pode ser aferida neste estudo, devendo ser feita em momento oportuno, em especial após o SAEB 2025.

Pressupõe-se ainda que esta condicionalidade é o maior desafio para os entes, que precisarão estruturar e implementar políticas públicas eficazes, que melhorem indicadores educacionais, que tragam equidade a populações socialmente desfavorecidas, seja pela diferença socioeconômica ou racial. Dados do monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014-2024, demonstram que no decênio praticamente não houve melhoria na desigualdade social e racial nas escalas de proficiência e na escolaridade média da população destes grupos.

Outra limitação desta pesquisa diz respeito à condicionalidade que prevê o provimento do cargo de diretor escolar a partir de critérios de mérito e desempenho. Os dados atuais apenas indicam que os municípios fizeram legislação a respeito do tema e fizeram algum processo seletivo neste formato. Possivelmente os microdados do SAEB 2023 darão um recorte atual do número real de diretores que ocupam seus cargos a partir de critérios técnicos e de desempenho. Ainda não está claro o prazo para que os entes troquem todos os seus gestores, que já ocupavam seus cargos e o preencheram a partir de indicação política para gestores selecionados tecnicamente. Portanto, tal condição deve continuar sendo acompanhada e monitorada.

No ano de 2023, foi aprovada a reforma tributária, com grandes mudanças no sistema de arrecadação e redistribuição de recursos no sistema tributário nacional.

Futuramente faz-se necessário analisar se esta reforma, trouxe maior equidade fiscal ou aumentou as disparidades entre os entes e se trouxe impactos diretos ou indiretos na distribuição de recursos para a Educação, inclusive na composição do FUNDEB.

Sugere-se a realização estudos a partir do ciclo de avaliações do SAEB 2025, bem como das avaliações estaduais implementadas com a finalidade de mensurar o aprendizado e a redistribuição dos recursos de ICMS, de forma a averiguar se tal redistribuição de recursos e o aumento da equidade fiscal na Educação, trouxeram consequências positivas e equidade no aprendizado entre os alunos, trazendo consequente melhoria nos indicadores educacionais.

Também são recomendados estudos que avaliem o impacto da mudança da política de fundos, em especial do fim da complementação VAAF em detrimento da complementação VAAT, que podem embasar mudanças importantes na legislação do FUNDEB.

REFERÊNCIAS

- Assis, B. S. de., & Marconi, N. (2021). Efeito das políticas de provimento ao cargo de diretor na gestão escolar. *Revista De Administração Pública*, 55(4), 881–922. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190470>
- Alves, T., & Pinto, J. M. de R. (2020). As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 10. <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martinez, M., Santos, H., & Soares, S. (2023). Is school funding unequal in Latin America? A cross-country analysis of interregional disparities in public spending. *Comparative Education Review*, 67(1), <https://doi.org/10.1086/722831>
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Edições 70 Ltda, 1977. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN_L_1977_Analise_de_conteudo_Lisboa_edicoes_70_225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf
- Barros, R. P. de., & Machado, L. M. (2022). Acertos e desacertos do FUNDEB. In: MENDES, Marcos (Org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. (329-348). <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/04/ACERTOS-E-DESACERTOS-DO-FUNDEB.pdf>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Callegari, C. de Oliveira. (2020). *Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios* [Dissertação Mestrado, – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo]. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/50da91c8-4ce6-471f-890e-abb43df472b7/content>
- Camarero-Figuerola, M., Cebrián-Bernat, G., Iranzo-García, P., & Tierno-García, J. M. (2022). School leadership practices, challenges and opportunities in Spain from key agents' perspective. *Cogent Social Sciences*, 8(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2126604>
- Castioni, R., Cardoso, M. A. S., & Cerqueira, L. de B. R. (2021). Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 10(1), 271-289. https://www.researchgate.net/publication/350053541_Novo_Fundeb_aperfeiçoado_e_permanente_para_contribuir_com_os_entes_federados_na_oferta_educacional
- Cavalcanti, R. B., Calixto, P. & Pinheiro, M. M. K. (2014). Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e

- limitações do método. *Informação & Sociedade*, 24(1), 13-18. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/10000>
- Costa, A. G., & Ramos, J. F. P. (2020). Regime de colaboração e educação no Ceará: O PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, 6(16). <http://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de Pesquisa - métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. (5ª ed.). Grupo A.
- Cury, C. R. J. (2018). Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. *Educação & Realidade*, 43 (4), 1217-1252. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>
- Davies, Nicholas (2021). Fundeb: uma avaliação. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 10 (1) 100-115.
- Dourado, C. B. M. (2020). *A seleção de diretores escolares e a busca por uma educação pública de qualidade: um estudo de caso sobre as mudanças realizadas no município de Sobral*. [Dissertação de mestrado, Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER]. <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/3335>
- Dourado, L. F., Marques, L. R., & Silva, M. V. (2022). Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica. *Retratos da Escola*, 15(33), 645–660. <https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1450>
- Dourado, L. F., & Araújo, W. M. P. de (2023). Financiamento da Educação, Fundeb e Direito à Educação: Educação Pública de Qualidade Social e com Gestão Pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 38(00). <https://doi.org/10.21573/vol38n002022.126444>
- Freire Júnior, J., Domingos, L. da S. C., Bussolotti, J. M., & Abdala, R. D. (2021). FUNDEB. *Interação - Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão*, 23(1), 111 - 124. <https://doi.org/10.33836/interacao.v23i1.398>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2021). *Cartilha Novo Fundeb*. Brasília – DF. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>
- Gutierrez, D. V. G., Farias, L. de M., & Terto, D. C. (2021). Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. *Revista Educação e Políticas em Debate* 10 (1) 46-62. https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=RceuoVEAAAAJ&citation_for_view=RceuoVEAAAAJ:UebtZR9Y70C
- Hirata, G., Melo, L., & Oliveira, J. B. (2022). O Fundeb e a questão da equidade. *Revista Brasileira de Economia*, 76, 174-196. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20220009>

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2005). *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE*. Inep. https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/boas_praticas_em_educacao/vencendo_o_desafio_da_aprendizagem_nas_series_iniciais_a_experiencia_de_sobral_ce.pdf
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. (1996). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm
- Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. (1997). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm
- Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. (2008). Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm
- Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (2020). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm
- Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. (2021). Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.276-de-27-de-dezembro-de-2021-370315791>
- Lück, H. (2009). *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Positivo. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf
- Lück, H. (2011). *Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares*. Fundação Victor Civita. <https://cedhap.com.br/wp-content/uploads/2013/05/Relat%C3%B3rio-Final-Mapeamento-de-Pr%C3%A1ticas-de-Sele%C3%A7%C3%A3o-e-Capacita%C3%A7%C3%A3o-de-Diretores-Escolares-.pdf?iframe=yes&iframe=true>
- Mariano. S. R. H. (2021). In-service principals’ development in brazil: disconnection and insulation from international contemporary knowledge in education administration. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*. 15 (4). <https://doi.org/10.12712/rpca.v15i4.52055>

- Martins, P. de S. (2010). O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. 26 (3), 497-514. <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19795>
- Martins, P. de S. (2019). O direito à educação na Carta Cidadã. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(221), 223-246. http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223
- McKenzie, K. B., & Scheurich, J. J. (2004). Equity traps: A useful construct for preparing principals to lead schools that are successful with racially diverse students. *Educational Administration Quarterly*, 40(5), 601-632. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0013161X04268839>
- OECD. (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting disadvantaged students and schools*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD. (2018). *Equity in Education: Breaking down barriers to social mobility*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>
- Oliveira, A. C. P. de., & Carvalho, C. P. de (2018). Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 23. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782018230015>
- Oliveira Júnior, M. C. de., Minori, A. M., & Frota, M. S. (2019). Recursos destinados a la educación y resultados alcanzados en el Ideb de una capital brasileña. *Cadernos EBAPE*, 17, 523-538. <https://doi.org/10.1590/1679-395174726>
- Paula, A. N. E. de (2016). *O indicador de desenvolvimento das escolas estaduais e a correção pelo fator socioeconômico: A experiência do Espírito Santo*. [Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora]. <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5836>
- Pereda, P., Lucchesi, A., Mendes, K., & Bresolin, A. (2019). Evaluating the impact of the selection process of principal in Brazilian public schools. *Nova Economia*, 29(2), 591–621. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/4242>
- Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020. (2020). Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. [https://www.fnede.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao /item/13918-portaria-interministerial-mec-men%C2%BA-3,-de-25-de-novembro-de-2020](https://www.fnede.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13918-portaria-interministerial-mec-men%C2%BA-3,-de-25-de-novembro-de-2020)

- Portaria Interministerial nº 4, de 18 de agosto de 2022. (2022). Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação - MEC e do Ministério da Economia - ME, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14363-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-18-de-agosto-de-2022>
- Praisner, C. L. (2003). Attitudes of elementary school principals toward the inclusion of students with disabilities. *Exceptional children*, 69(2), 135-145. <https://doi.org/10.1177/001440290306900201>
- Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022. (2022). Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Ministério da Educação. <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14357-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1,-de-27-de-julho-de-2022>
- Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023. (2023). Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2024 e dá outras providências. Ministério da Educação. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-28-de-julho-de-2023-499596628>
- Ribeiro, A. C. (2022). Desigualdade no financiamento da educação básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 12. <https://doi.org/10.22491/2236-5907108593>
- Rolim, R. M. G. (2021). A Política de fundos no financiamento da Educação Básica: considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. *Revista Educação e Políticas em Debate*. https://www.researchgate.net/publication/350150198_A_Politica_de_Fundos_no_financiamento_da_Educacao_Basica
- Santos, A. do N., Callegari, C. de O., & Callegari, A. C. R. (2022). Assessment of the redistributive equity of the new FUNDEB model. *Education Policy Analysis Archives*, 30(46). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6754>
- Silva, F. J. da (2022). Controversies over the discussions around the new Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Workers (Fundeb), Brazil. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 12. <https://doi.org/10.22491/2236-5907107696>

- Simielli, L. E. R. (2015). *Equidade educacional no Brasil: Análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. [Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas] <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13438/Tese%20completa%20-%20SIMIELLI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Simielli, L. E. R., & Zoghbi, A. C. P. (2017). Relação entre Investimento Financeiro e Indicadores Educacionais no Brasil. *Revista Meta: Avaliação*, 9(26), 272-300. <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v9i26.1267>
- Soares, M. G. F., Silva, S. de O., Almeida, L. R. V. B. de., & Soares, L. M. dos S. (2021). A regulamentação da lei do Novo Fundeb: desafios e perspectivas. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 10(1), 299-315. https://www.researchgate.net/publication/350152046_A_regulamentacao_da_lei_do_Novo_Fundeb
- Tripodi, Z. F., Delgado, V. M. S., & Januário, E. (2022). Acción afirmativa en educación básica: Subsidios para la medida de equidad Fundeb. *Educación & Sociedad*, 43. https://doi.org/10.1590/ES.254823_pt
- Todos pela Educação. (2021). *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021*. São Paulo. https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf
- Vasconcelos, J. C., Lima, P. V. P. S., Rocha, L. A., & Khan, A. S. (2021). School infrastructure and public investment in Education in Brazil: the importance of educational performance. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29(113), 874-898. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002802245>

APÊNDICE A
Extrato da Base de dados⁶ para cálculos - Complementação VAAT

UF	Ente Federado	VAAT anterior à Complementação- VAAT (art. 16, V) (R\$)	VAAT com a complementação da União-VAAT (art. 16, VI) (R\$)	Complementação da União- VAAT (art. 16, VI) (R\$)
AL	Campo Grande	4.113,17	8.180,24	14.530.428,95
AL	Maravilha	4.479,52	8.180,24	18.961.392,78
AL	Mata Grande	4.594,70	8.180,24	28.104.234,68
AL	Jundiá	4.701,42	8.180,24	7.078.879,34
AL	Olho D'água Grande	4.780,60	8.180,24	8.482.274,41
AL	Inhapi	4.856,98	8.180,24	19.880.233,99
AL	Lagoa da Canoa	5.006,25	8.180,24	24.268.509,36
AL	Girau do Ponciano	5.047,78	8.180,24	58.858.060,70
AL	Boca da Mata	5.111,47	8.180,24	22.802.947,18
AL	Porto Calvo	5.182,18	8.180,24	24.219.218,05
BA	Muritiba	4.239,20	8.180,24	33.207.433,47
BA	Novo Triunfo	4.590,50	8.180,24	13.437.110,26
BA	Sapeaçu	4.602,49	8.180,24	26.775.712,42
BA	Malhada de Pedras	4.630,33	8.180,24	10.248.230,44
BA	Valente	4.816,09	8.180,24	21.148.239,58
BA	Quixabeira	4.838,65	8.180,24	14.566.522,42
BA	Cansanção	4.901,15	8.180,24	53.844.434,10
BA	São Felipe	4.964,53	8.180,24	19.566.643,67
BA	Santa Inês	5.121,61	8.180,24	8.965.319,83
BA	Ipecaetá	5.165,46	8.180,24	14.840.420,68
BA	Sátiro Dias	5.183,41	8.180,24	17.637.993,01
BA	Aiquara	5.257,54	8.180,24	4.327.793,98
BA	Andorinha	5.313,81	8.180,24	13.621.121,86
CE	Monsenhor Tabosa	5.092,89	8.180,24	18.235.474,83
CE	Solonópole	5.245,02	8.180,24	15.057.826,78
CE	Massapê	5.274,18	8.180,24	29.131.500,81
MA	Santa Quitéria do Maranhão	3.709,10	8.180,24	59.944.810,19
MA	Serrano do Maranhão	3.745,38	8.180,24	25.812.673,88

⁶ A Base de dados completa, contempla todos os 5.526 entes subnacionais habilitados para o recebimento da complementação VAAT. Devido ao seu tamanho superior a 200 páginas, optou-se por apresentar apenas uma pequena parte dela, com as colunas utilizadas na base de cálculo.

UF	Ente Federado	VAAT anterior à Complementação- VAAT (art. 16, V) (R\$)	VAAT com a complementação da União-VAAT (art. 16, VI) (R\$)	Complementação da União- VAAT (art. 16, VI) (R\$)
MA	Amapá do Maranhão	4.769,91	8.180,24	11.336.808,88
MA	Maracaçumé	4.820,27	8.180,24	25.175.618,63
MA	Candido Mendes	4.826,88	8.180,24	27.719.540,69
MA	Magalhaes de Almeida	4.861,99	8.180,24	23.145.835,42
MA	São Bernardo	5.112,63	8.180,24	44.658.089,80
MA	Afonso Cunha	5.232,15	8.180,24	10.801.812,09
MA	São Benedito do Rio Preto	5.239,74	8.180,24	21.208.363,50
MA	Presidente Vargas	5.306,97	8.180,24	13.854.792,55
MA	Milagres do Maranhão	5.311,75	8.180,24	9.662.214,98
PA	Peixe-Boi	5.102,31	8.180,24	8.987.552,86
PB	Uiraúna	4.439,35	8.180,24	15.048.490,11
PB	Triunfo	4.663,34	8.180,24	9.046.693,83
PB	Gurinhém	5.253,39	8.180,24	11.309.779,68
PB	Poco Dantas	5.298,98	8.180,24	5.469.219,18
PI	Wall Ferraz	3.700,90	8.180,24	7.947.691,53
PI	Campinas do Piauí	4.391,68	8.180,24	7.705.941,64
PI	Fartura do Piauí	4.631,73	8.180,24	7.451.340,73
PI	Buriti dos Montes	4.797,02	8.180,24	10.172.334,24
PI	Riacho Frio	4.881,02	8.180,24	6.649.918,70
PI	Brasileira	4.919,60	8.180,24	6.750.505,18
PI	Currais	5.016,04	8.180,24	6.146.944,35
PI	Curralinhos	5.067,68	8.180,24	4.595.382,32
PI	Nossa Senhora dos Remédios	5.085,74	8.180,24	15.155.773,86
PI	Nossa Senhora de Nazaré	5.127,65	8.180,24	6.795.073,20
PI	Canto do Buriti	5.138,59	8.180,24	13.035.006,88
PI	Cristino Castro	5.171,46	8.180,24	8.664.380,31
PI	Barro Duro	5.238,81	8.180,24	4.428.186,33
PI	Uniao	5.268,71	8.180,24	33.746.253,95
PI	Avelino Lopes	5.273,72	8.180,24	9.102.205,38
PI	São Miguel do Tapuio	5.298,68	8.180,24	14.233.618,35
SE	Pedrinhas	4.885,28	8.180,24	7.871.990,65