

A APLICAÇÃO DO MODELO HÍBRIDO DA COMPLEMENTAÇÃO FEITA PELA UNIÃO AO NOVO FUNDEB E A EVOLUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Gabriel de Oliveira Campelo e Fulvia Helena de Gioia

Apoio: PIBIC Mackenzie

RESUMO

Este trabalho tem o escopo de examinar o funcionamento do FUNDEB e de todo o financiamento da educação no Brasil, a fim de demonstrar como o modelo híbrido da complementação feita pela União ao Novo FUNDEB pode ajudar na evolução do acesso a esse direito no país. Analisa-se a dinâmica relativa ao federalismo brasileiro, no que diz respeito às desigualdades regionais e às entre os estados que causam impacto negativo no acesso à educação no Brasil. Ademais, busca-se examinar de que forma o Novo Fundo pode influenciar na melhor distribuição de recursos entre as diferentes regiões do país, seja entre os estados ou entre os municípios. Por meio da análise bibliográfica documental e do raciocínio dedutivo, procede-se à pesquisa de referencial teórico aplicável ao direito fundamental à educação, assim como se busca demonstrar, como a mera existência do FUNDEB não é suficiente, por si só, para a concretização de uma educação de qualidade no Brasil, demonstrando-se que para tanto é essencial o aumento das verbas aplicadas na educação como um todo e em todas as áreas, bem como são essenciais o fim de políticas de congelamento de verbas públicas para a educação e o combate aos desvios de bens públicos.

Palavras-chave: Educação. Novo FUNDEB. Financiamento da Educação.

ABSTRACT

This work aims to analyze the functioning of FUNDEB and all the financing of Brazilian education, in order to demonstrate how the hybrid model of the complementation made by the Union to the New FUNDEB can help the evolution of access to education in Brazil. The dynamics of Brazilian federalism is analyzed, with regard to regional and interstate inequalities that have a negative impact on access to education in Brazil. Furthermore, it examines how the New Fund can influence the best distribution of resources among the different Brazilian regions, whether between states or municipalities. Through bibliographic-documentary analysis and deductive reasoning, the research is carried out on a theoretical framework applicable to the fundamental right to education, as well as an attempt to demonstrate how the existence of FUNDEB is not sufficient, by itself, for the implementation of quality education in Brazil, so that it is necessary to increase investment in education as a whole, as well as the end of public policies of freezing funds for education and combating the diversion of public assets.

Keywords: Education. New FUNDEB. Financing of Education.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal entende a importância do direito à educação quando considerada um fim em si mesma ou como um meio a partir do qual se pode atingir um patamar mais elevado na escalada do desenvolvimento humano. A relação da educação e de referido desenvolvimento existe na questão do lapso temporal necessário para que a implementação das políticas públicas possa ter efeitos mensuráveis. (PEREIRA, 2017, p. 48)

Como sabido, apesar do patamar dado à educação pela Carta Magna, a situação brasileira não é boa. De acordo com a edição de 2018 do PISA, por exemplo, o Brasil tem a pior pontuação média geral na educação entre os países da OCDE (INEP, 2019), sendo que, desde a primeira edição do programa, em 2009, o Brasil se encontra estagnado nas piores posições entre os países da OCDE.

O país se encontra nos piores níveis em leitura, matemática e ciências. Em relação à leitura, cerca de 50% dos brasileiros não atingiram o mínimo de proficiência que todos os jovens devem adquirir até o final do ensino médio. Quanto à matemática, 68,1% dos estudantes brasileiros estão no pior nível de proficiência e não possuem nível básico. Por fim, quanto às ciências, 55% dos alunos brasileiros também não atingiram o nível básico de proficiência (INEP, 2019).

Além dos problemas de desempenho dos estudantes brasileiros, quando se fala de educação estão também presentes os problemas estruturais da República Federativa do Brasil, tais quais a desigualdade econômica entre as regiões do país, bem como a excessiva concentração de recursos nas mãos da União em detrimento dos Estados e Municípios.

Mesmo após o surgimento do FUNDEB, a União concentrava 57% da arrecadação e investia apenas 20% na educação, enquanto, os municípios, por sua vez, eram responsáveis por 18% da arrecadação e investiam 42% do total e, por fim, os Estados arrecadavam 25% e investiam 39%. Sendo assim, existia uma discrepância gritante entre o que arrecadava a União e o que ela contribuía em termos de investimento para com a educação, no âmbito do antigo FUNDEB.

Essa tradição centralizadora comprometeu significativamente a capacidade dos municípios brasileiros de exercerem sua autonomia e também teve reflexo considerável nas desigualdades econômicas entre estados, exemplificadas pelas políticas do “café-com-leite” e “dos governadores” que concentraram poderes junto aos estados de São Paulo e Minas Gerais. (PEREIRA, 2017, p. 53)

Por outro lado, a situação, que é ruim, sem o FUNDEB poderia ser muito pior, porque a existência do Fundo é imprescindível para manutenção dos atuais níveis de educação no Brasil e, principalmente, para uma melhora deles. Durante o ano de 2019, por exemplo, 63% dos valores gastos pelo ensino público brasileiro eram oriundos do Fundo. Além disso, o Fundo equivale a 2,3% do PIB do País, com um total de recursos estimado em cerca de R\$ 156,3 bilhões para 2019. (BRITO; QUEIROZ; 2019)

O FUNDEB, além disso, tem como função a redistribuição dos valores arrecadados pelos entes federativos, contando com recursos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de modo que é essencial para a redução das desigualdades econômicas verificadas no Brasil entre os entes federativos.

Com o Novo FUNDEB, aprovado em 2020, foram tomadas diversas medidas buscando reduzir as desigualdades regionais, bem como melhorar a educação brasileira. O principal exemplo disso é o novo modelo híbrido da complementação da União ao fundo, instrumento criado para corrigir distorções financeiras ao considerar a realidade educacional dos estados, mas também dos municípios, bem como considerar o desempenho específico das escolas.

Sendo assim, neste artigo, para aprofundarmos esta discussão, será detalhado todo o aparato de financiamento da educação no Brasil, sobretudo o Novo FUNDEB, a fim de analisar a capacidade desse novo Fundo de concretizar o direito constitucional à educação de qualidade, bem como corrigir distorções financeiras ao considerar não só a realidade educacional de forma mais abrangente e distributiva. Por fim, buscar-se-á analisar o aumento da participação da União no FUNDEB e o impacto dele na qualidade de ensino no Brasil.

Por fim, em relação aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa adota o modelo teórico analítico de pesquisa e o método dedutivo de raciocínio, pois se utilizará da análise de dados e de um objeto delimitado, qual seja, o FUNDEB, a fim de descobrir se ele possui o condão de democratizar o acesso à educação no Brasil. Além disso, no que tange à técnica de pesquisa, o procedimento a ser seguido é o da análise bibliográfico-documental, já que revela-se mais adequado desenvolver a investigação com base em documentação já produzida (a legislação sobre o FUNDEB e a educação e os artigos já escritos sobre o tema), não sendo o caso, nesta pesquisa, de se adotar questionários ou entrevistas.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

2.1 O direito à educação e o federalismo brasileiro

O direito à educação está elencado como um direito social no art. 6º¹ da Constituição Federal, bem como está disposto em uma série de dispositivos legais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), entre outros.

Ademais, o art. 205² da Carta Magna aduz que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da Família, de maneira que o acesso à educação é direito básico de todo brasileiro, devendo o estado ter como objetivo alcançar o maior número de alunos possível, sobretudo, a parcela mais necessitada.

De acordo com Moraes (2021, p. 20), direitos fundamentais são:

“o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.”

A educação está incluída no rol dos direitos fundamentais, tendo em vista que, por um lado, é uma prerrogativa própria à qualidade humana, ou seja, diz respeito à essência do ser em razão da exigência de dignidade e, por outro, porque é consagrado por Tratados Internacionais e Constituições nacionais (CAGGIANO, 2009, p. 22).

De acordo com Pereira (2017, p. 48), federação é “o nome dado a um Estado composto pela união indissociável de entidades territoriais ou unidades autônomas e independentes”. Por conseguinte, federalismo é o sistema de governo que opta pela constituição de uma federação. Nesse sistema, portanto, existe um Estado soberano que reúne unidades, administrativamente independentes.

No Brasil, o federalismo foi inaugurado com a Constituição promulgada em 1891 e inspirado no sistema estadunidense. Ocorre que, por causa da tradição histórica brasileira, por aqui, o federalismo tomou caminho muito distinto do sistema americano. Isto porque o poder central comandava a vida política dos estados, bem como dos municípios, dando pouca

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

² Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

autonomia para que estas deliberassem sobre os rumos da política de suas localidades (PEREIRA, 2017, p. 51).

De acordo com Victor Nunes Leal (apud PEREIRA, 2017, p. 52), “a concentração de poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município.” Ou seja, até mesmo o poder estadual se utilizou do enfraquecimento do poder municipal para se consolidar como força prevalente.

Por este motivo, a Constituição Federal de 1988 buscou avançar a caminho de uma espécie descentralização no âmbito da educação. Exemplo disso é que, segundo dispõe o artigo 24º, IX, da Constituição Federal, a educação é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios³.

Neste sentido, conforme aduz Ranieri (2019, p. 262), a Carta Magna insiste na implantação de um sistema que se baseia “na colaboração entre os sistemas de ensino como forma de mitigação de um modelo federativo centralizado, pouco colaborativo e ineficiente em termos de assegurar igualdade de oportunidade e qualidade de ensino a todos.”

Não obstante, o grande problema que o sistema federalista centralizado sempre causou no âmbito da educação é a má distribuição dos recursos fiscais disponíveis entre os entes federados. Em uma tentativa de solucionar essa adversidade, a Carta Maior assegurou recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de vinculação de receitas tributárias de todos os entes da Federação.

Diante desse sistema de arrecadação de recursos para a educação, fez-se necessário a criação de fundos com o intuito de partilhar as receitas tributárias entre os entes federados, por meio da participação percentual atribuída a cada ente federado (Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal (FPE) e Municípios (FPM), bem como a criação de fundos de destinação, que servem como um mecanismo de distribuição de recursos vinculados à educação (FUNDEF e FUNDEB).

2.2 Financiamento da educação no Brasil: o FUNDEF e o antigo FUNDEB

Tendo em vista o panorama tributário brasileiro e a busca pelo equilíbrio do pacto federativo, surge a necessidade de partilha de receitas, isto é, possuindo o Brasil um perfil federativo caracterizado pela segregação e com uma tendência centralizadora na União, impõe-se a realidade atual de partilha das receitas. Nesse sentido, conforme aduz Gioia (2016 p. 77), a partilha das receitas tributárias predeterminadas na Constituição são realizadas:

³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (BRASIL, 1988)

“por meio de transferência do produto da arrecadação de forma direta, com repasse de percentual de um ente federado a outro; e indireta, por meio da participação percentual atribuída a cada ente federado num fundo financeiro, denominado, “fundo de participação”, constituído por recursos auferidos pela União com IR e IPI, também segundo critérios rigidamente fixados. São eles: os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal (FPE) e Municípios (FPM).”

No entanto, os fundos de participação, que são uma reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas, não são os únicos previstos constitucionalmente, existindo também os fundos de destinação que são constituídos por repasses obrigatórios cujos recursos devem ser aplicados a uma finalidade específica (GIOIA, 2016, p. 77).

Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal, no art. 212, caput, determina a destinação, por parte dos Estados e dos Municípios, de 25% das receitas arrecadadas com impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino. O FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, estabeleceu que 60% desse montante passaria a ser de destinação obrigatória ao custeio do ensino fundamental, para universalizar seu atendimento e remunerar o magistério (KARNOPP, 2020, p. 5).

Este fundo de natureza contábil foi o primeiro dos fundos de destinação (viria a ser substituído pelo FUNDEB posteriormente) criado com o fim de subvincular parte dos recursos já vinculados, buscando uma melhor alocação de recursos, bem como uma maior valorização dos professores. A implantação foi uma resposta aos obstáculos financeiros que, conforme afirma Nunes (apud KARNOPP, 2020, p. 5), o texto constitucional trazia anteriormente à Emenda nº 14/1996. Exemplo de um desses obstáculos, foi o aumento da demanda educacional causada pela universalização da educação trazida na Constituição.

Além disso, sempre esteve presente o problema da federação: a vinculação dos recursos à educação estava condicionada à arrecadação dos entes federativos, o que gerava disparidades na alocação de recursos educacionais entre entes que mais arrecadavam frente aos que arrecadavam em menor volume. (KARNOPP, 2020, p. 5)

À época de sua vigência, percebia-se a necessidade da ampliação do FUNDEF para abranger, também, os demais níveis da educação (alcançando toda a educação básica), bem como assegurar maior participação da União no seu financiamento, já que era tímida a contribuição desse ente federativo em termos de recursos financeiros (KARNOPP, 2020, p.9).

Assim, com o fim do FUNDEF, foi aprovada, com vigência estabelecida para o período 2007-2020, a Emenda Constitucional nº 53 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com o objetivo de aprimorar o financiamento da educação no Brasil.

O FUNDEB é um instrumento de financiamento da educação pública e seus recursos são aplicados na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, estando incluídas aí a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, sendo, portanto, mais abrangente que o FUNDEF. Ademais, também tem como função valorizar os profissionais da educação e auxiliar na promoção de uma condigna remuneração a eles, sendo que sua operacionalização cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

Ele conta com recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e a União complementa os fundos de determinadas Unidades Federadas, sendo que tais recursos compreendem aqueles já vinculados à educação, dispostos no artigo 212 da CF. Assim, em cada Unidade Federada, o fundo corresponde a uma parte dos recursos constitucionalmente vinculados às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FUNDEB regulado pela Lei nº 11.494/2007 buscava promover a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica informado no Censo Escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal).

De acordo com o artigo 4º da Lei nº 11.494/2007, que regulamentava a Emenda nº 53/06, caso os investimentos estaduais e municipais ao Fundo não alcançassem um valor mínimo definido nacionalmente, a União estaria obrigada a complementar o Fundo, a fim de alcançar esse valor mínimo. Na antiga forma do FUNDEB a complementação era de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos enviados pelos Estados e Municípios. Isso acontecia naqueles estados cujo valor aluno/ano FUNDEB (VAAF) não alcançava o valor mínimo nacional, cujo valor foi estimado para 2019 em R\$ 3.238,523. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2019)

2.3 O Novo FUNDEB, a complementação feita pela União ao FUNDEB e o chamado “modelo híbrido”

Durante o ano de 2020, surgiu o risco de o FUNDEB ser extinto, tendo em vista seu prazo de vigência e, iniciou-se, a partir disso, uma campanha nacional pela aprovação de um Novo FUNDEB, já que seu fim traria diversos problemas à educação brasileira, sendo um deles, conforme dispôs a ONG TODOS PELA EDUCAÇÃO (2020), o risco de uma explosão

da desigualdade, por causa da possível ausência de um fundo contábil nos moldes do FUNDEB, já que:

“(...) 1.220 municípios de mais baixo nível socioeconômico (onde estudam 7,5 milhões de alunos), perderiam metade da capacidade de investimento por aluno, de 2020 para 2021. (...) E saltaria de 2.352 para 3.162 o número de municípios em situação de “subfinanciamento crítico”.”

Nesse sentido, diante de toda a importância do Fundo e após muita luta, no dia 27 de agosto de 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108 que trouxe um FUNDEB permanente, ou seja, sem prazo de vigência e recheado de novidades. Este novo Fundo foi regulamentado pela Lei nº 14.113 de 2020⁴.

Ademais, uma das conquistas contidas na EC nº 108/2020 foi a promoção do Custo Aluno Qualidade a um aparato constitucional. Anteriormente previsto apenas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), o CAQ é um mecanismo utilizado com o fim de garantir um padrão mínimo de qualidade à educação brasileira, associando os insumos de qualidade, controle social e financiamento da educação.

O CAQ, assim como o FUNDEB, visa reduzir as desigualdade entre as redes, escolas e regiões geográficas, bem como a falta de condições estruturais entre as escolas que atendem as diversas etapas e modalidades de ensino e a grande limitação financeira em que se encontra as redes públicas brasileiras em contextos de carência de materiais pedagógicos, infraestrutura adequada, políticas de valorização docente e dos profissionais da educação.

Sob esse contexto, importante destacar que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 traz metas educacionais, as quais poderão ser atingidas com a aplicação do CAQ (sendo este referência para atingimento das metas) e do Novo FUNDEB, para as quais foram estabelecidos prazos intermediários ou dez anos para ser atingidas. A principal meta se refere à ampliação do investimento público em educação, tendo como objetivo a aplicação de, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final dos dez anos do Plano (SANTOS, 2021, p. 125).

O Novo FUNDEB, buscando atingir essas metas, tem como objetivos usar recursos como instrumento para democratização do direito à educação. Assim, a complementação da União foi mantida e deverá fazer jus ao disposto no artigo 211 da Constituição Federal⁵ e servir para assessorar técnica e financeiramente os Estados e Municípios a fim de garantir um padrão mínimo de qualidade.

⁴ Art. 1º Fica instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, nos termos do art. 212-A da Constituição Federal. (BRASIL, 2020)

⁵ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (BRASIL, 1988)

Com a Lei 14.113/2020, a complementação obrigatória da União ao Fundo passou a ser de 23% do total dos recursos voltados ao fundo, porcentagem que será implantada de forma progressiva. A fim de aumentar o montante financeiro no âmbito do FUNDEB, a nova lei também veda a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação para evitar que recursos que já eram anteriormente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação sejam trazidos para o FUNDEB.

Ademais, uma outra novidade que a nova Lei trouxe foi a adoção de um modelo híbrido na complementação da União ao Fundo. Este modelo que será aplicado de forma progressiva até atingir seu ápice em 2026, aderiu 3 (três) critérios para versar sobre a complementação feita por recursos federais, quais sejam: VAAF, o valor anual por aluno FUNDEB, VAAT, valor anual total por aluno e VAAR, critério que se pauta na evolução de indicadores dispostos na lei.

O critério VAAF, disposto no inciso I do artigo 5º da Lei do Novo FUNDEB⁶, define que a União terá que complementar, após 2026, em 10%, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O VAAF é calculado pela razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas da cesta FUNDEB e da complementação da União, e pelo número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino (CASTIONI, CAPUZZO, 2020, p. 80).

Já no caso da complementação VAAT, que está disposta no inciso II do artigo 5º da mesma lei⁷, a União terá que complementar, também após 2026, em, no mínimo, 10,5%, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Esta hipótese considera, além dos recursos do FUNDEB, as demais receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que não integram o Fundo, e as cotas estaduais e municipais do salário-educação. Logo, seu cálculo engloba todas as redes educacionais do Brasil, estaduais e municipais.

No âmbito do critério VAAT, importante ressaltar que 50% dos recursos previstos para essa modalidade serão aplicados na educação infantil. Esses recursos, após terem sido entregue pelos fundos ao ente federativo, conforme alude Castioni, “serão aplicados pelos municípios, tendo como parâmetro um indicador que levará em consideração o déficit de

⁶ Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

⁷ II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

cobertura e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida” (CASTIONI, CARDOSO, CERQUEIRA, 2021, p. 280).

Por fim, a União terá que complementar, depois do ano de 2026, por meio da modalidade VAAR⁸, em 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Em suma, baseia-se nas condicionalidades da educação brasileira, almejando uma melhora nela.

Abaixo, um quadro que elucida a aplicação desse modelo híbrido da complementação da União ao FUNDEB com o passar do tempo:

A progressividade da complementação da União ao FUNDEB

Ano	Complementação (total)	VAAF	VAAT	VAAR
2021	12%	10%	2%	-
2022	15%	10%	5%	-
2023	17%	10%	6,25%	0,75%
2024	19%	10%	7,50%	1,50%
2025	21%	10%	9%	2%
2026	23%	10%	10,50%	2,50%

Fonte: EC 108/2020

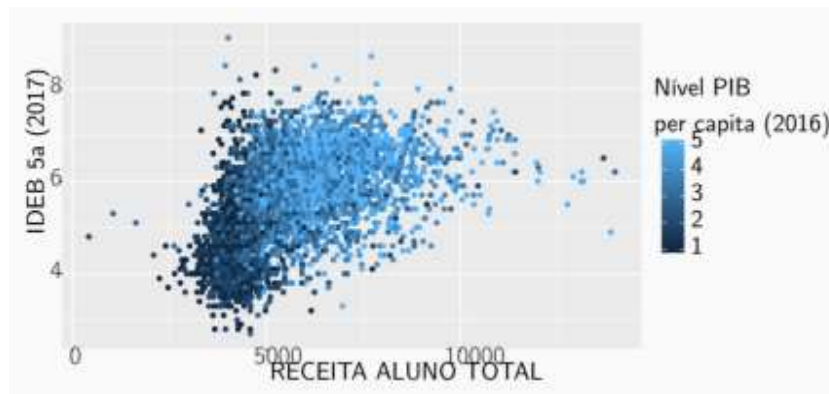
2.4 A aplicação do modelo híbrido e a evolução do direito à educação no Brasil

Em primeiro lugar, cabe destacar que, conforme aduz Pinto (2011, p.15), “a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem”, sendo que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos investimento pelo poder público. Destarte, a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino.

Exemplo da importância dos recursos para a qualidade da educação é um estudo da Campanha Nacional pela Educação que analisou a influência do PIB per capita sobre o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB de 2017, indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas.

⁸ III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2020)

Relação entre o nível do PIB e a posição no IDEB



Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019, p. 8)

De acordo com o estudo acima, o PIB per capita e, consequentemente, a disponibilidade financeira do ente federado influencia diretamente o desempenho no Índice, sendo certo que quanto menor o PIB per capita maior a chance da nota do IDEB ser menor e vice-versa.

Em relação à complementação por meio do modelo híbrido, percebe-se que esse modelo foi adotado com o fim de aumentar a arrecadação de municípios que possuíam poucos recursos próprios e que eram deixados de fora da cobertura do FUNDEB, tendo em vista que o modelo antigo priorizava, involuntariamente, estados mais ricos. Além disso, o novo Fundo busca premiar, com o complemento VAAR, as redes públicas que cumprirem metas de gestão e alcançarem evolução de indicadores, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

A complementação visa preservar os recursos que são usufruídos ao longo dos anos por estados e municípios, principalmente do Norte e Nordeste, evitando a ampliação da desigualdade no mesmo estado. Conforme afirma a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (APUD SANTOS, 2021, p. 100):

“o sistema distribuição dos recursos no FUNDEB deve ser híbrido, ou seja, que combine o modelo vigente (baseado no valor mínimo por aluno estipulado a cada ano) e o novo modelo VAAT (Valor Aluno Ano Total). Ou seja, o sistema híbrido contempla então o modelo vigente, que garante segurança para 115 milhões de brasileiros - especialmente as/os estudantes, professoras e professores - e é um instrumento corretivo das distorções existentes no FUNDEB vigente, que vai passar a beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no fundo.”

Desse modo, procura-se a democratização e a melhoria do acesso à educação, porquanto, em primeiro lugar, tem como objetivo abarcar aqueles municípios mais pobres que

precisam de investimento para que a educação brasileira englobe o maior número de alunos da melhor forma possível e, em segundo lugar, exaltar as boas escolas para que estas permaneçam boas.

De acordo com Castioni (et. al, 2020, p. 12), na hipótese de ausência do FUNDEB, os valores (valor total por aluno) máximos e o mínimo em cada UF variariam de 375% a 4.035%, ou seja, haveria uma discrepância gigantesca entre as unidades federadas em termos de verbas oriundas da União Federal. Com o FUNDEB, as disparidades intraestaduais reduzem-se à variação de 24% a 411%. Nos Estados beneficiados com a complementação da União ao FUNDEB, a variação entre o menor e o maior VAA-total diminuiriam de 92,9% sem a complementação para 7,6% com a complementação.

Em relação aos impactos que a aplicação do modelo híbrido poderá ter na educação brasileira, importante observar a simulação comparativa realizada por Santos (2021, p. 102) entre os recursos destinados ao VAAT (Valor-Aluno Ano Total) em 2019 com o novo fundo, usando o Simulador FUNDEB desenvolvido em parceria por Fineduca, Campanha e LDE, SimCAQ, no qual pode se observar o acréscimo de 5,5% no conjunto das receitas para a educação básica, a partir do critério do VAAT. O quadro abaixo detalha esse fenômeno:

Percentual de complementação da União ao FUNDEB pelo critério Valor-Aluno Ano Total

Receitas para educação básica	Realizado		Novo Fundeb	
			[simulado]	
	2019		2019	
Fundeb estadual	152.936.760.466	55,5%	152.936.760.466	52,5%
Rec. Líquida de Impostos [adicionais ao Fundeb]	88.919.829.149	32,3%	88.919.829.149	30,5%
Salário Educação (cota estadual/municipal)	12.261.086.440	4,5%	12.261.086.440	4,2%
Programas FNDE (PNAE, PNATE e PDDE)	5.689.687.590	2,1%	5.689.687.590	2,0%
Complementação da União - critério VAAF	15.602.801.777	5,7%	15.602.801.777	5,4%
Complementação da União - critério VAAT			16.058.359.849	5,5%
Receita potencial vinculada à Educação Básica	275.410.165.421	100,0%	291.468.525.270	100,0%

Valor-aluno-ano (todas as fontes) - em R\$		
Menor	3.592	5.847
1o quartil	4.640	5.847
Mediana	5.954	5.954
3o quartil	7.131	7.131
Maior	39.676	39.676

Fonte: Santos, 2021, p. 103.

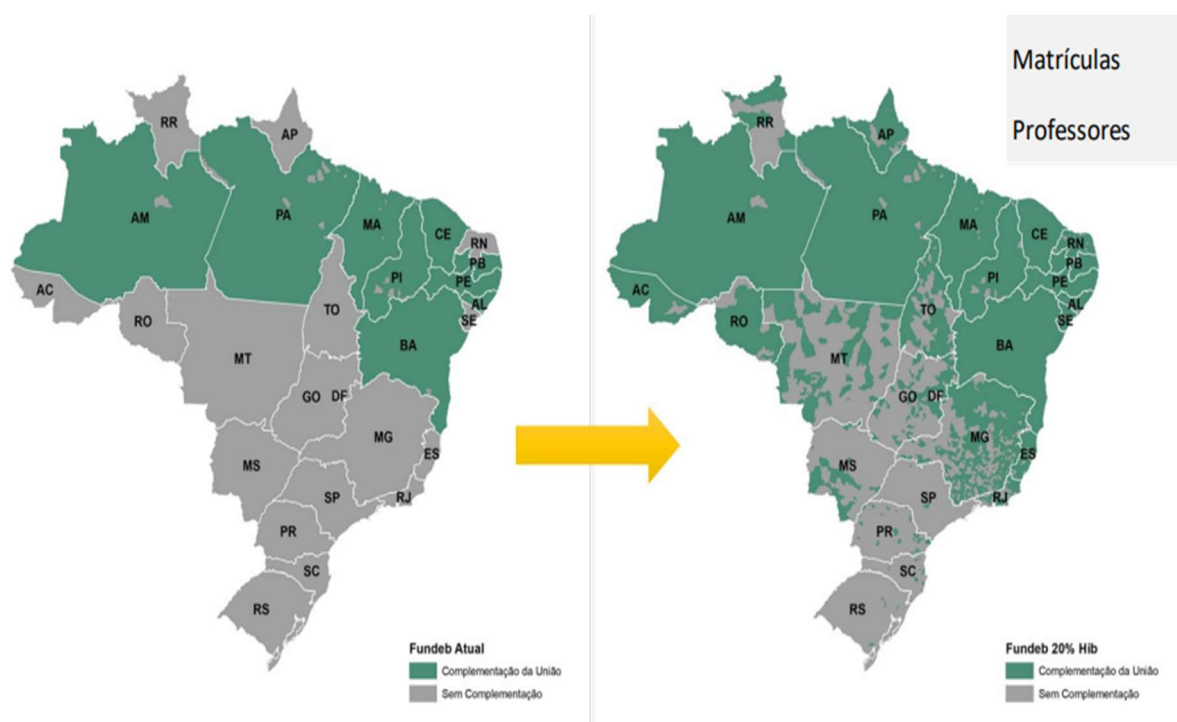
Além disso, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019, p. 41) afirma que o aumento dos recursos via complementação no modelo híbrido corrige distorções e torna o sistema mais equitativo, visto que distribui melhor os recursos.

Desse modo, conforme esquema abaixo, realizado tomando como base a complementação da União no patamar de 20% (Novo FUNDEB tem como objetivo aplicar 26%) e desconsiderando a parte da complementação que se baseia na qualidade (VAAR), a aplicação do modelo híbrido expandirá a distribuição da complementação da União, ou seja, a complementação chegará a mais Estados e Municípios, trazendo uma melhor divisão de recursos.

A aplicação do modelo híbrido ao FUNDEB

FUNDEB Atual

FUNDEB 20% híbrido



Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019, p. 41)

No entanto, a situação brasileira ainda está muito longe da ideal consubstanciada no indicador constitucional do Custo-Aluno Qualidade – CAQ. Conforme tabela abaixo, entende-se que os investimentos que serão realizados com base no Novo FUNDEB são bem inferiores aos valores que deveriam ser aplicados para que se atinja um bom nível educacional, pois o valor aplicado na educação brasileira ainda está abaixo dos parâmetros de qualidade de referência (SANTOS, 2021, p. 113).

Valor aluno mensal por turno, localização e etapa de ensino para 2020

Etapa	Área da Localidade	Turno	CAQ por mês	Valor-aluno Fundeb por mês	
				Menor (R\$)	Maior (R\$)
Creche	Urbana	Parcial	866	364	508
		Integral	1795	395	551
	Rural	Parcial	1028	364	508
		Integral	2101	395	551
Pré-escola	Urbana	Parcial	547	334	466
		Integral	998	395	551
	Rural	Parcial	748	334	466
		Integral	1403	395	551
Ensino Fundamental - Anos iniciais	Urbana	Parcial	487	304	424
		Integral	667	395	551
	Rural	Parcial	695	365	487
		Integral	984	395	551
Ensino Fundamental - Anos finais	Urbana	Parcial	446	334	466
		Integral	597	395	551
	Rural	Parcial	633	364	508
		Integral	883	395	551
Ensino Médio	Urbana	Parcial	451	379	529
		Integral	547	395	551
	Rural	Parcial	660	395	551
		Integral	847	395	551
EJA	Urbana	Parcial	485	243	339
	Rural	Integral	662	243	339
CAQ médio			591		

Fonte: Santos, 2021, p. 113.

De acordo com a tabela acima, em quase todas as etapas do ensino educacional no Brasil, seja no âmbito rural ou urbano, o país terá defasagem financeira quando comparado ao índice de referência para o alcance do ensino de qualidade.

Nesse diapasão, a despeito dos avanços trazidos pelo aumento da complementação e a aplicação do modelo híbrido, é imperioso fazer algumas ponderações. O FUNDEB é responsável por financiar grande parte da educação brasileira, porém não abarca ela inteiramente e, diante disso, a educação fica à mercê de políticas de austeridade como a que vem ocorrendo nos últimos anos com a Política de Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista, o que atrapalha o atingimento das metas do PNE, bem como dificulta o fornecimento de uma educação de qualidade no Brasil.

Assim, relevante ressaltar a relevância do investimento público na educação, já que, a despeito da narrativa de que no Brasil são destinadas grandes somas de investimentos para a educação que apenas são utilizadas de forma equivocada, o país ainda investe menos por aluno em comparação com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de outros países emergentes, empurrando por água abaixo a ideia de

que o problema da educação brasileira é apenas de gestão, já que é certo que esse é também um problema de investimento (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2022, p. 24).

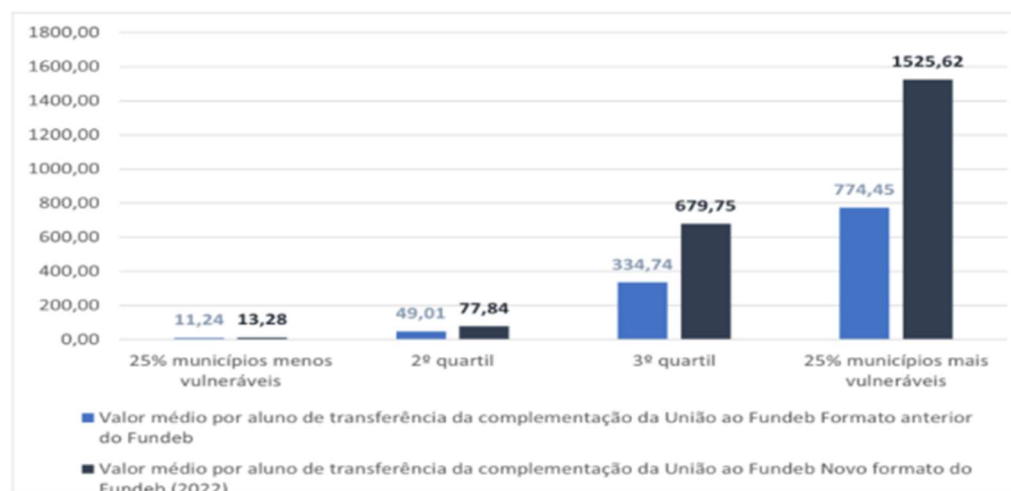
Diante desse problema de falta de investimento, conforme estudo, até 2020, o Brasil contava com 2.103 escolas no Brasil que atendiam a creche e outras 5.220 a pré-escola que declararam não possuir água potável para os alunos, sendo que 33,2% das creches e em 47,9% das pré-escolas não possuíam banheiros adaptados, bem como não havia parque infantil em 42,0% das creches e em 54,5% das pré-escolas (NUNES e FALCIANO, 2022, p. 16).

Dessa maneira, denota-se que, apesar do aumento de vagas e da ampliação das redes de ensino com a instituição do FUNDEB em 2006, a infraestrutura da educação brasileira ainda é permeada por fragilidades no atendimento, o que mostra o quão necessários são a correta alocação de recursos e, sobretudo, o aumento de investimento para a diminuição das desigualdades no país, bem como para a evolução do acesso à educação de qualidade no Brasil.

Por outro lado, o Novo FUNDEB, conforme já dito, traz um novo horizonte de esperanças para a educação brasileira. De acordo com Santos et. al (2022, p. 18), o novo modelo de complementação da União resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no Brasil já em 2022, pois alcança um maior número de Municípios, o que promove uma equalização das condições de financiamento de todos os Municípios abaixo do padrão mínimo de financiamento.

Em complemento a isso, verificar-se-á, de acordo com o estudo realizado pelos autores, uma ampliação da participação dos Municípios considerados mais vulneráveis do país na alocação dos recursos da complementação da União ao FUNDEB e, concomitantemente, uma queda no valor relativo recebido por Municípios ricos em Estados pobres, o que resultará em uma melhor equidade redistributiva do montante direcionado pela União (SANTOS, CALLEGARI, CALLEGARI, 2022, p. 23). Tudo isso se percebe da tabela abaixo:

Valor médio por aluno de Transferência de Complementação da União ao FUNDEB



Fonte: Santos, et. al. 2022, p. 20

Ademais, em importante estudo, Passos (2021, p. 38) afirma que a implementação do FUNDEB em 2019 causou impacto extremamente positivo no desempenho no ENEM dos estudantes de escolas públicas. Além disso, na pesquisa restou evidenciado que a diferença do desempenho no Enem foi reduzida entre os alunos das redes pública e privada para todos os anos após a implementação do Fundo e que a tendência é que esse cenário melhore ainda mais com o passar dos anos.

Dessa forma, de acordo com os estudos e estimativas acima relatados, resta claro o impacto positivo da nova dinâmica do FUNDEB sobre a educação brasileira e, tendo em vista a essencialidade da educação para o aprimoramento intelectual da população e o desenvolvimento do país, a nova disposição do fundo se constitui em um importante elemento de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, se caracterizando como um instrumento essencial de valorização do ser humano no Brasil (MOTTA, MESQUITA, 2020, p. 14).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, importante destacar que a situação da educação brasileira apresenta desafios de várias naturezas: financeiros, de infraestrutura, pedagógicos, sociais, entre outros. Surge, diante disso, a necessidade de uma melhor redistribuição dos recursos públicos escassos direcionados à educação, o que é parcialmente suprido pela nova disposição do FUNDEB. Nesse contexto, a política de fundo é importante e a sua continuidade, com a ampliação da participação da União na complementação e no aprimoramento do sistema de distribuição dos recursos, é essencial.

No entanto, esse projeto educacional no Brasil é diariamente lesado, seja por meio dos notórios e conhecidos desvios de verbas públicas ocorridos no país, seja por meio do projeto do atual Governo de ataque às instituições e limitação do uso dos recursos públicos. A lógica neoliberalista que permeia as políticas públicas da atualidade age na contramão do que é necessário, negando à população mais pobre e necessitada um financiamento que seja capaz de fortalecer as escolas públicas.

O Teto de Gastos, por exemplo, é uma das políticas públicas que mais atrapalham o fornecimento de uma educação básica de qualidade no Brasil. Isto porque, conforme dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020, p. 39), a área da educação contou com uma queda de 17% relativa às despesas não obrigatórias no período de vigência da emenda, sendo que, de acordo com a Campanha, a tendência é que o espaço de execução dessas despesas possa acabar nos próximos anos. Além disso, o Teto também limita a ampliação dos gastos federais fora da cesta do FUNDEB, em um momento que o aumento dessa participação federal é condição essencial para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

Assim, dispositivos legais ou constitucionais que limitam e enrijecem os mecanismos de financiamento da educação diminuem o impacto de políticas públicas nacionais como o FUNDEB, de modo que não há a possibilidade de se pensar no impacto do Fundo sem se observar a dinâmica dos outros instrumentos de financiamento de educação previstos na Constituição.

Por outro lado, ao aplicar o modelo híbrido, o Novo FUNDEB considera as históricas desigualdades regionais do país, bem como as desigualdades entre as redes de ensino, de modo a abarcar as redes de ensino de maior vulnerabilidade, desempenhando o papel de distribuir mais recursos para uma maior parcela da população.

Sendo assim, a aplicação do modelo híbrido da complementação feita pela União ao Novo FUNDEB, conforme demonstrado acima, indubitavelmente, causou e causará impacto positivo no desenvolvimento da educação básica de qualidade no Brasil. Além disso, essencial também é o aumento progressivo do percentual da complementação da União ao Fundo, sendo que sem isso a situação brasileira estaria ainda pior.

Todavia, mesmo com todos esses avanços, o financiamento da educação ainda está muito longe de ser considerado satisfatório, sendo que mecanismos como o FUNDEB, o CAQi e CAQ, bem como o Plano Nacional de Educação 2014-2024 devem ser utilizados e

aprimorados e políticas públicas como o Teto de Gastos devem ser combatidas, ao menos no que tange à educação, a fim de que avancemos rumo a uma educação de qualidade.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em 07 ago. 2022.

BRITO. Tatiana Feitosa de; QUEIROZ, José Edmar de. **A Renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da educação (FUNDEB)**. 2019. Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol80>. Acesso em: 18. abr. 2021

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. **FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de Estados e Municípios**. Revista Educação, Cultura e Sociedade, v. 10, n. 1, p.80-95, jan./jun.2020. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/educacao/article/view/3661>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **ESTUDO “EDUCAÇÃO E DESIGUALDADES”. NÃO É UMA CRISE, É UM PROJETO: OS EFEITOS DAS REFORMAS DO ESTADO ENTRE 2016 E 2021 NA EDUCAÇÃO**. 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf. Acesso em: 04 abril. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Novo FUNDEB, O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade**. São Paulo, CNDE, out. 2019. Disponível em: https://media.campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PPT_CNDE_EstudosFundeb_2019_10_01_final.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021

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), 280–298. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57633>. Acesso em: 23 dez. 2021.

CAGGIANO, Monica Herman S. **A Educação. Direito Fundamental**. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Org.). Direito à Educação, Aspectos Constitucionais. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

GIOIA, Fulvia Helena de. **Tributação e custeio da educação pública no Brasil após 1988**. 2016. 216 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/2859>. Acesso em 02 fev. 2022.

INEP. **Relatório Brasil no PISA 2018**. 2019. Brasília. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em: 10. abr. 2021.

KARNOPP, L. R. **O Novo FUNDEB e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica**: um estudo histórico comparativo dos fundos de financiamento. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 6, n. 2, p. 5, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6933>. Acesso em 05 fev. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Editora Atlas. Grupo GEN, 2021. 9788597026825. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 07 fev. 2022.

MOTTA, Fabricio; MESQUITA, Saulo. **O Novo FUNDEB e o direito fundamental à educação**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 163-176, jul./dic. 2020. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6754>. Acesso em 25 mai. 2022.

NUNES, M. F. R.; FALCIANO, B. T. **Qual o valor de uma educação infantil de qualidade?** SciELO Preprints, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.3632. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/3632>. Acesso em: 7 jul. 2022.

PEREIRA, Maria Elisa Fudaba Curcio. **Federalismo no Brasil e a Educação**. In: BOLFARINI, Isabella C. da Mota; MACEDO, Maria F. Soares; MACHADO, Mônica Sapucaia; PIERDONÁ, Zélia Luiza. (Org.). Financiamento dos Direitos Sociais no Brasil. São Paulo. Paco Editorial. 2017.

RANIERI, Nina. **O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação**. In: DE PRETTO, Renato Siqueira; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. Federalismo e Poder Judiciário. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019. p. 262. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Federalismo-e-poder-judiciario.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

SANTOS, Morgana Brazil. **Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise das propostas para a complementação da União na definição do Novo FUNDEB**. 2021. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/8541>. Acesso em 15 jan. 2022.

SANTOS, A. do N.; CALLEGARI, C. de O.; CALLEGARI, A. C. R. **Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, [S. l.], v. 30, p. (46), 2022. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/download/6754/2806/32052#:~:text=A%20hip%C3%B3tese%20b%C3%A1sica%20C%C3%A9%20que,Munic%C3%ADpios%20mais%20pobres%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 7 ago. 2022.

SILVA, Anderson. **Tributação e os custos do direito à educação básica: uma abordagem sobre a composição financeira do Fundeb**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, [S.l.], n. 28, dez. 2015. p. 33 Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/13986>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica. Desafios da Regulamentação do Novo FUNDEB.** 2020. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/543.pdf?1215765437>

PASSOS, Fernanda Bastos Domingues. **O impacto do Fundo de Manutenção da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no desempenho dos alunos da escola públicas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).** 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31707>. Acesso em: 28 dez. 2021.

PINTO, J. M. de R. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, [S. l.], v. 22, n. 2, 2011. DOI: 10.21573/vol22n22006.18877. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18877>. Acesso em: 7 ago. 2022.

Contatos: campelogabriel478@gmail.com e fulvia.gioia@mackenzie.br