

OS PONDERADORES ESTABELECIDOS PARA O NOVO FUNDEB E A NECESSIDADE DE SE CONSIDERAR O CUSTO REAL PARA A BUSCA DA EQUIDADE

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) definiu, em seu Art. 205, que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família. A Carta Magna estabeleceu, entre outros princípios, que o ensino deve ser ofertado em igualdade de condições para acesso e permanência; deve ser gratuito em estabelecimentos oficiais; e deve garantir um padrão de qualidade. (BRASIL, 1988).

Importa salientar que a vinculação constitucional de recursos para o financiamento público da educação, presente no Art. 212 da CF/88, tem origem na Constituição Federal de 1934, muito influenciada pelo manifesto da escola nova de 1932 e pelas ideias do professor Anísio Teixeira, e que a política de financiamento público da educação, e que longe de ser um consenso no Brasil, foi objeto de disputas constantes no *policy-making* nacional, de forma que as Constituições Federais de 1937 e de 1967 excluíram as alíquotas de vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação no Brasil (ARAÚJO, 2013).

Embora a vinculação constitucional de recursos para o financiamento público da educação esteja claramente estabelecida na CF/88, o não cumprimento dos percentuais previstos pelos entes nacionais, aliado à disparidade no padrão de qualidade do ensino oferecido nas diversas regiões do país, fez com que fosse instituído, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência até 31/12/2006 (PINTO; ADRIÃO, 2006).

O novo texto constitucional estabeleceu que os recursos do Fundef seriam distribuídos considerando o volume de matrículas de cada rede, tendo como base principal o Censo Escolar elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e que estes recursos poderiam vir a ser complementados pela União caso os valores estabelecidos nas unidades federativas não alcançassem o valor mínimo definido nacionalmente (PINTO; ADRIÃO, 2006).

O Fundef, implementado a partir de 1998, não conseguiu eliminar as desigualdades entre as unidades da federação, e, com o objetivo de mitigar este e outros problemas, foi promulgada a EC nº 53, de 19/12/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência até 31/12/2020 (OLIVERIRA; CARVALHO, 2021).

Embora tenha representado um avanço em relação ao Fundef, para efetivamente atingir seus objetivos, o Fundeb precisaria considerar que o Custo Anual por Aluno (CAA) deveria ser definido a partir da identificação do investimento necessário para a oferta das condições capazes de gerar qualidade educacional nos diferentes níveis, modalidades e regiões do Brasil; entretanto, o Fundeb continuava considerando o CAA como um número nacional de referência, visando o atingimento de uma ‘qualidade possível’ (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021).

Um dos métodos com potencial de superar essa deficiência está ancorado no conceito ‘Custo-Aluno-Qualidade’ (CAQ), conforme apresentado na CF/88, que busca identificar o ‘investimento necessário’ para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem em condições adequadas. Importa esclarecer que sua construção teórica foi coordenada no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e redundou na incorporação do conceito CAQ e CAQi (Custo-Aluno-Qualidade Inicial) nas estratégias 20.6 e 20.7 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação aprovado, pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (ALVES; SILVEIRA; SHNEIDER, 2019).

Com o fim da vigência do Fundeb, previsto para 31/12/2020 e, considerando as necessidades de melhoria do instrumento de financiamento, entre elas a proposta de implementação do CAQi e do CAQ, conforme previsto na Lei nº 13.005/2014, foi apresentado o texto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, que mais tarde se tornaria a Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020, que aprovou e regulamentou o Novo Fundeb (BRASIL, 2020b) .

O Novo Fundeb, aprovado pela EC nº 108/2020, é formado segundo um modelo redistributivo, primeiro a partir dos Estados/Distrito Federal para os Municípios, considerando inicialmente a quantidade de matrículas ponderadas de acordo com as etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Adicionalmente, a União complementa os fundos Estaduais/Distrital quando esses valores são insuficientes para o atingimento dos padrões mínimos estabelecidos, considerando o Valor Anual por Aluno Fundeb (VAAF), que é calculado a partir da razão entre os recursos do fundo (Estados/Distrito Federal + Municípios), dividido pela quantidade ponderada de alunos matriculados nas redes de ensino (FNDE, 2021).

Conforme já apresentado, o modelo redistributivo do Novo Fundeb é baseado na quantidade de matrículas ponderadas de cada rede de ensino, sendo que os ponderadores para

os exercícios financeiros de 2021 a 2023 foram estabelecidos no Art. 43, do Capítulo VII das disposições finais e transitórias da Lei nº 14.113/2020 e passarão a ser objeto de análise e deliberação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.113/2020.

Nos termos estabelecidos na Lei nº 14.113/2020, os ponderadores variam entre 1,00 para as matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (AIEF) urbano em tempo parcial) e 1,30 para as matrículas em creche em tempo integral pública, o que significa dizer que para o marco normativo, os custos relacionados à uma matrícula em creche de tempo integral é 30% mais altos que a matrícula de um estudante nos anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial.

Esta breve revisão da literatura demonstra que os ponderadores propostos pela da Lei nº 14.113/2020 são centrais no debate do Novo Fundeb, ao mesmo tempo em que evidencia a ausência de base empírica para a sua atual definição.

O objetivo principal deste trabalho é trazer elementos que demonstrem que os ponderadores presentes no marco normativo não refletem as diferenças de custo encontradas no ‘chão da escola’, contribuindo com os debates que serão realizados no âmbito da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade com vistas a calcular os ponderadores que serão utilizados a partir do ano de 2024, nos termos da Lei nº 14.113/2020.

2 METODOLOGIA

Para as definições acerca da metodologia, serão empregados os conceitos utilizados por Marconi e Lakatos (2003), que classificam o ajuste metodológico quanto ao método de abordagem, o método de procedimento e a técnica a ser empregada.

Quanto ao método de abordagem, a pesquisa se pretende hipotético-dedutiva, posto que parte da percepção de que existem lacunas teóricas no debate sobre a regulamentação dos cálculos que suportam o financiamento da Educação Básica brasileira, o que acaba refletido no marco normativo vigente.

O projeto oferece uma teoria-tentativa ao buscar ampliar o debate sobre o conceito Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), aprofundando as reflexões sobre fatores de ponderação a serem empregados no cálculo no Novo Fundeb.

Posteriormente, pretende-se empregar o método tipológico, que permitirá a comparação de fenômenos para a criação de tipos ideais, o que no presente projeto significa dizer que serão feitas simulações que considerem os modelos eventualmente propostos.

Para estas simulações pretende-se empregar o Simulador de Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ), disponível em <https://simcaqhom.c3sl.ufpr.br/>.

Quanto à técnica, será empregada a documentação indireta, por meio de pesquisa documental, a partir do uso de dados reais disponibilizados pelos órgãos oficiais, e de uma revisão bibliográfica acerca do tema, que busque reunir outros trabalhos acadêmicos que tenham questionado os ponderados previstos na Lei nº 14.113/2020.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A síntese dos resultados do CAQ para o ano de 2005, (PINTO, 2006), excluindo-se os gastos com alimentação, bem como a relação entre os valores de cada fase com o custo identificado para o Ensino Fundamental (EF) Séries Iniciais (SI) Urbano, empregado como referência nos ponderadores previstos na Lei 14.113/2020, podem ser observados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – CAQ 2015/Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Tipo de Escola	Creche	Pré- Escola	EF SI Urbano	EF SF Urbano	EF SI Rural	EF SF Rural	Ensino Médio
CAQ (R\$)	3.783	1.659	1.618	1.591	1.997	2.048	1.645
Ponderador de referência (CAQ)	2,338	1,025	1,000	0,983	1,234	1,266	1,017

Fonte: Ponderador de referência calculado pelos autores a partir de PINTO (2006) – Valores em R\$

Adicionalmente, a partir dos dados apresentados na Tabela 1, é possível observar uma expressiva diferença ao se comparar os ponderadores de referência criados a partir da comparação entre os valores obtidos com o CAQ para cada fase escolar e os ponderadores estabelecidos na Lei 14.113/2020, conforme pode ser observado na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Comparação entre os ponderadores CAQ/2015 x Lei 14.113/2020

Tipo de Escola	Creche	Pré-	EF SI	EF SF	EF SI	EF SF	Ensino
----------------	--------	------	-------	-------	-------	-------	--------

		Escola	Urbano	Urbano	Rural	Rural	Médio
Lei nº 14.113/2020	1,300	1,300	1,000	1,100	1,150	1,200	1,250
Ponderador de referência (CAQ)	2,338	1,025	1,000	0,983	1,234	1,266	1,017
Diferença %	+80%	-21%	0%	-11%	+7%	+6%	-19%

Fonte: Ponderador de referência calculado pelos autores a partir de PINTO (2006)

4 CONCLUSÕES

Conforme apresentado na introdução deste resumo expandido, o objetivo principal deste trabalho é trazer elementos que demonstrem que os ponderadores presentes na Lei nº 14.113/2020 não refletem a realidade escolar, não possuem base empírica e impedem a construção de um cenário de equidade.

O estudo proposto por Pinto (2006), apresentado na seção 3 deste resumo, aponta nesta direção, entretanto, é preciso atualizar este debate inicialmente por meio de uma revisão bibliográfica que reúna trabalhos que questionem os ponderados previstos na Lei nº 14.113/2020, e finalmente por meio de outras simulações no SIMCAQ.

Acredita-se que o resultado final do presente artigo poderá contribuir com o cálculo dos ponderadores que serão utilizados a partir do ano de 2024.

REFERÊNCIAS

- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. **Retratos da Escola**, v. 13, n. 26, p. 391-413, 2019.
- ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: **Senado Federal**, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a constituição para [...] dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020a.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2020b.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Novo Fundeb**. 2021. Site institucional.

MARCONI, Marina A. e LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

OLIVEIRA, N. L.; CARVALHO, F. A. F. Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o Novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 207-221, 2021.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação**, v. 22, n. 2, p. 197-227, 2006.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.