

Entrevista

“Financiamento da educação e reconstrução da democracia no Brasil”

DOI: 10.5965/1984723824542023016
<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023016>

Entrevista com:

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS
Presidenta da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
(FINEDUCA) Gestão 2019 a 2021
nalu.farenzena@gmail.com

Concedida à:

Andrea Barbosa Gouveia

Universidade Federal do Paraná – UFPR
andrea-gouveia@uol.com.br

Alessandra Bertasi Nascimento

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS
alessandra.bertasi@ufms.br

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS
mdilneia@gmail.com

Apresentamos, a seguir, uma entrevista muito especial na composição deste dossiê. A partir do tema central da proposta, as professoras Maria Dlnéia, Alessandra e Andréa entrevistam Nalú Farenzena, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora de referência no campo das políticas educacionais, a professora esteve na presidência da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA) no período de 2019 a 2021 e acompanhou a tramitação e as disputas para a aprovação do FUNDEB permanente.

Andréa: Nalú, obrigada pelo aceite! Queremos começar te ouvindo sobre esse momento que vivemos no país. Como você vê a relação entre o financiamento da educação e a reconstrução da democracia no Brasil, considerando esse momento mais esperançoso, de um novo governo, depois de tudo que passamos nos últimos anos?

Nalú: Vou pegar o mote do slogan do novo governo Luiz Inácio Lula da Silva que é: “União e reconstrução”, embora pudesse pensar em relações do financiamento com a União, vou mais pelo lado da reconstrução.

No âmbito da educação brasileira, se viveu um período de muita desconstrução. Essa é uma palavra que inclusive fez parte dos eventos da Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação (FINEDUCA). As desconstruções havidas na sociedade brasileira e, dentro delas, no financiamento da educação. Alguns pesquisadores têm dito que há escombros em diversos setores de políticas públicas, não só das sociais e educacionais, mas na sociedade brasileira. No caso da educação, é importante pensá-la como um setor de política pública e nas funções sociais da educação, na garantia do direito à educação e que a garantia desse direito é um fator que contribui, junto com outros, para a construção de uma sociedade democrática de um Estado democrático.

Vamos dizer, a educação como parte da manutenção, no caso da sociedade brasileira, de reconstrução da democracia. Podemos falar até em redemocratização de novo. Então, o financiamento da educação, sendo um insumo indispensável para garantia do direito à educação, contribui com essa reconstrução democrática na sociedade brasileira, mesmo que sem partir do zero. Diante do processo de reconstrução, de redemocratização, o financiamento tem implicações no sentido de que este concorra efetivamente para garantia do direito à educação, seja na educação básica ou educação superior. Um ponto importante é a recomposição e avanços que precisam ser feitos nas aplicações de recursos em educação, ou seja, nos gastos em educação.

No ano de 2015, em função da crise econômica e, principalmente de 2017 a 2022, houve uma redução nas despesas em educação no país que são decorrentes da própria Emenda Constitucional 95, e também acredito em uma opção política de parte do Poder Executivo Federal em não avançar, de conter despesas nas áreas sociais, incluindo a área

da Educação. Isso se expressa muito bem nos relatórios de monitoramento que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) tem feito e mostram que houve um recuo no indicador gasto em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Se pegarmos o indicador gasto público em educação, sem considerar gasto público em educação pública, em 2016 era 5,6% e baixou para 5,4% em 2020 (INEP, 2022).

Há uma série de estudos de pesquisadores da área de financiamento da educação e de outros setores, de consultorias do Congresso Nacional, que mostram esse recuo. Por exemplo, a coalizão “Direitos valem mais” da qual a FINEDUCA faz parte, tem feito uma série de levantamentos e de estudos que mostram essa redução, o que nos afasta muito do atingimento não só da Meta 20 do Plano Nacional de Educação, que se refere ao financiamento da educação. Estamos quase no fim do período estabelecido e, no nível de gastos em educação, está pouquinho mais da metade daquilo que foi estabelecido na Meta 20: chegar a 10% nesse indicador de gasto em educação como proporção do PIB e nos afasta também da agenda das demais metas do Plano Nacional de Educação.

Sem os recursos financeiros como vamos expandir e qualificar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a própria educação superior? Então é urgente dentro dessa reconstrução democrática, não só recompor o financiamento para se chegar aos níveis que tínhamos em 2014, por exemplo, um ano antes da crise econômica de 2015, mas também de avançar. Esse avanço tem um parâmetro, uma diretriz que é o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Quando foi estabelecida a meta de 10% como referência de gasto em educação como proporção do PIB, isso não foi feito como um número mágico. Foram consideradas as necessidades de expansão e de garantia de condições de qualidade nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica e também no que diz respeito à remuneração, às necessidades de valorização dos profissionais da educação tanto na formação, quanto na carreira e remuneração. Então, essa recomposição e esse avanço, ambos são muito importantes para que o financiamento da Educação possa efetivamente contribuir para essa garantia mais efetiva do direito à educação na sociedade brasileira com equidade e igualdade.

Outro ponto em que o financiamento está diretamente implicado, pensando em reconstrução democrática e como parte da agenda do Poder Executivo Federal e do Congresso Nacional, é uma modificação nas relações federativas que dizem respeito à política de financiamento da educação. É um aspecto institucional, mas que é muito urgente que seja retomado na sociedade brasileira, o das relações intergovernamentais. Estou me referindo especificamente às relações entre a União, os estados e os municípios, na perspectiva de relações que sejam mais cooperativas, mais solidárias nas discussões daquelas áreas da política educacional que envolvem diretamente os estados e municípios.

Nós sabemos que o governo federal tem pouquíssimas matrículas na Educação Básica e a sua principal função, inclusive reconhecida constitucionalmente, é a de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios na educação básica. Só que essa prestação de assistência técnica e financeira na educação básica, cujos recursos inclusive, baixaram muito nos últimos anos, são ações que precisam ser discutidas, debatidas e pactuadas pela União com representações de estados e municípios. Isso faz parte da democratização da sociedade brasileira: as relações federativas, dada a organização Federativa do país e da área da Educação.

Um ponto muito importante no que diz respeito à educação em geral, mas especificamente agora, às políticas de financiamento de educação, são as relações entre Estado e sociedade. Nós vivemos nesse período, principalmente no governo de Jair Bolsonaro, uma deterioração de relações da participação ou da permeabilidade do Poder Executivo Federal no que diz respeito à participação social nas políticas educacionais e na política de financiamento da educação também.

Um exemplo é o que aconteceu com o Fórum Nacional de Educação, que chegou a um ponto em que foi politicamente muito importante a criação de um Fórum Nacional Popular de Educação¹. Quando falo das relações entre Estado e sociedade, não me refiro às organizações e organismos privados de ofertarem serviço público, eu falo da relação Estado e sociedade pensando em participação social nas definições, elaboração, formulação e acompanhamento de políticas educacionais e de financiamento da educação. Inclusive, o atual governo, Poder Executivo Federal, Congresso Nacional, todos os organismos da União têm hoje uma determinação que foi colocada na Constituição Federal, colocada pela Emenda 108, de 2020, a emenda do Fundeb, de que participação social é um princípio nas áreas de política social e participação social nesse sentido de formulação de políticas, acompanhamento e controle social das políticas.

Resumindo, no que diz respeito a financiamento, resalto que é preciso avançar em termos de gastos federais em educação, aplicação de recursos na educação e promoção de mais cooperação federativa, colaboração entre os sistemas de ensino e também na participação social, embora esses não sejam os únicos pontos.

Um instrumento que é muito importante na institucionalidade da educação brasileira e que repercute diretamente nas decisões sobre o financiamento é a necessidade de criação do Sistema Nacional de Educação. É algo que precisa estar na agenda pública, na agenda decisória do Poder Executivo Federal e do Congresso Nacional, porque para esse Sistema Nacional de Educação, já existiram e existem projetos de lei que contemplam, por exemplo, instâncias federativas de pactuação entre esferas de governo, seja no nível nacional, seja dentro de cada uma das unidades de cada estado brasileiro e contempla também a participação social.

¹ Para conhecer o FNPE, acesse <https://fnpe.com.br/sobre-o-fnpe/>

Da minha leitura, quero ressaltar que os dois projetos de lei – não sei como é que eles vão ficar agora com a nova legislatura, talvez tenham que ser reapresentados porque havia um na Câmara² e um no Senado Federal³ – são muito detalhados no que diz respeito às relações entre os entes da federação, com criação de comissão tripartite no âmbito nacional (União, estados, municípios e representações) e comissões bipartite nos estados (cada governo estadual e os municípios dentro de cada estado), mas são projetos muito tímidos no que diz respeito à participação social nas definições de política educacional e, por tabela, no financiamento da educação porque nunca conseguimos isolar a política de financiamento da política maior de educação.

É muito urgente e necessário nessa reconstrução democrática, no mínimo, a recomposição que chegue a valores aplicados em educação nos patamares, de 2014, até de 2015. Naquele ano, os valores pagos do orçamento do Ministério da Educação foram de aproximadamente 135,6 bilhões; em 2021 foram 126 bilhões, isso comparando 2015 com 2021. Se nós pegássemos os dados de 2014, falando em valores reais, a diminuição seria maior, porque, o que na verdade tem ocorrido com o Ministério da Educação é que este tem mantido as despesas obrigatórias, leia-se principalmente o pagamento de pessoal – mas mesmo essas, com o tempo, foram sendo corroídas pela inflação – e complementação do Fundeb, que também é despesa obrigatória.

Houve tanto nas aplicações do Ministério da Educação na educação básica quanto na educação superior, um decréscimo muito acentuado que a gente vê nas nossas universidades, por exemplo, nos valores das bolsas, nas despesas de custeio de investimento que baixaram a patamares que estão levando as Universidades a lidarem com muitas dificuldades para manutenção das suas atividades do dia a dia. E, na educação básica, as ações, tanto desenvolvidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quanto pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de Educação Básica também baixaram muito.

Fiz um levantamento no ano passado quanto às despesas com assistência financeira da União na educação básica, considerando todas as ações do FNDE e todas as ações da CAPES para Educação Básica; as despesas caíram de 2014 para 2021 pela metade. Arredondando, passou de um nível de 16 bilhões para 8 bilhões. A redução só não foi maior devido ao crescimento da complementação da União ou Fundeb⁴.

Para a FINEDUCA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem muita importância. O valor per capita da merenda não é reajustado desde 2017, nem no período da pandemia da covid-19. Essa perda de recurso do PNAE é um fator que tem contribuído para a situação denunciada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança

² Na Câmara projeto de Lei Complementar PLP 25/2019 de autoria da Deputada Dorinha.

³ No Senado projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns.

⁴ Ver, por exemplo: FARENZENA, NALÚ. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. *Eccos Revista Científica (Online)*, [s.l.], v. 22, p. 1-17, 2021.

Alimentar (Rede PENSSAN) do aumento da insegurança alimentar na sociedade brasileira, porque repercute lá na escola com menos recursos. Se a escola for localizada, por exemplo, em um município em que a prefeitura complementa recursos para compra de gêneros alimentícios, o recurso do PNAE – coloca o dobro, coloca o triplo do que recebe, – a merenda consegue se manter no nível razoável.

Do contrário, se a compra de gêneros depender só dos recursos do PNAE, vemos as matérias que temos acompanhado desde o ano passado, sobre alunos dividindo o ovo, sobre crianças que tinham o seu braço carimbado sinalizando que já tinham merendado para não repetir. Na campanha, o presidente Lula anunciou que haveria aumento dos recursos do PNAE. Agora a gente já tem notícias de que vai haver reajuste no PNAE. A FINEDUCA tem participado junto ao Observatório da Alimentação Escolar nessa luta pelo aumento dos recursos do PNAE. Mas isso é o PNAE, todas as outras ações tiveram redução⁵. A única ação que não teve redução no período dos governos Temer e Jair Bolsonaro foi a complementação da União Fundeb porque está na Constituição e tem valores objetivos mais bem definidos. Existe uma luta mais geral que tem a ver com aspectos institucionais, mas existem as ações concretas do governo federal de gasto na educação superior e na educação básica que precisam ser recompostas, inclusive para que se possa pensar num aumento posterior, em uma agenda de aumento dos recursos.

Dilnéia: Nalú, como presidenta da nossa aguerrida FINEDUCA, você acompanhou intensamente a tramitação do Fundeb. Como você analisaria a aprovação do novo Fundeb Permanente, com o custo-aluno qualidade, cuja aprovação se deu em um governo que tinha a escola pública como inimiga?

Nalú: Pois é, e ainda em um período de atividades remotas no Congresso Nacional. Eu gostaria de falar sobre a atuação da FINEDUCA e de outras entidades, mas também colocar um componente que foi indispensável para aprovação do Fundeb Permanente, que foi a ação feita no Congresso Nacional por atores, principalmente envolvendo parlamentares e suas assessorias e também as consultorias da Câmara, do Senado, destaque para o trabalho da Comissão Especial da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Fundeb Permanente, a de nº 15/2015.

Foi apresentada na Câmara em 2015, Raquel Muniz e em 2015/2016 a Comissão Especial se formou. A Comissão Especial na Câmara dos Deputados fez um trabalho de muita escuta; no relatório da relatora, a professora Dorinha, aparecem inclusive todas as entidades, todas as audiências públicas. Eu acho que foram mais de 40 audiências públicas que se realizaram antes da reta final em 2020.

⁵ Nota da FINEDUCA sobre o PNAE, acesse em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/1_NT_PNAE_Fineduca_OAE.pdf

Existiu um período, inclusive, em que houve intervenção no Rio de Janeiro e em função disso não podia haver apreciação de PEC. Então a comissão adiou, vamos dizer assim, mas foi um adiamento com um trabalho de muita interlocução com entidades representativas de governos, de prefeitos, com Poder Executivo – esse ator um pouco mais tímido – e com entidades da sociedade civil. O trabalho anterior, realizado pela Comissão Especial de 2015 até o início de 2020, entendo que foi bastante decisivo para criar as condições de continuar com essa tramitação mesmo no governo Jair Bolsonaro e mesmo com o trabalho remoto do Congresso Nacional, então acho que isso é bem importante de marcar.

A presidenta da Comissão da Câmara, a deputada professora Dorinha, era do Democratas (DEM), agora União Brasil e o próprio Presidente da Câmara também era do DEM. Assim se constroem também condições políticas para levar adiante dentro do Congresso Nacional, mesmo que o Poder Executivo Federal em 2018 e 2019 não estivesse participando, não tanto comparando, por exemplo, com o envolvimento do Poder Executivo Federal na criação do Fundeb, de 2005 a 2006.

Estou falando muito da Câmara e da Comissão Especial, mas o Senado também foi um ator muito importante porque inclusive teve apresentação de PEC relativa ao Fundeb. Então o trabalho do Senado junto com a Câmara, para viabilizar o Fundeb, é que gerou condições para que fosse aprovado depois, e, por unanimidade, no Senado Federal.

Em março de 2020, quando começou o funcionamento remoto do Congresso Nacional, havia uma espécie de encruzilhada, embora penso que não houvesse a alternativa “o Fundeb termina em dezembro de 2020”. Essa alternativa não estava colocada como algo que fosse possível acontecer, pois o Fundeb Permanente era a alternativa que estava sendo construída e tramitando no Congresso Nacional. Fundeb Permanente fosse ele lá como fosse. Entretanto, no período, se colocou outra alternativa que eu me lembro que circulou em diferentes redes, na imprensa também, era a prorrogação do Fundeb de caráter temporário.

Na época, eu era então a Presidenta da FINEDUCA, e a entidade entendia que teria que ter uma posição em relação às duas alternativas que estavam colocadas: prorrogação ou dar seguimento, mesmo com a pandemia e com o funcionamento remoto do Congresso Nacional. Como a FINEDUCA é do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nós discutimos também no âmbito da Campanha no sentido de que fosse qual fosse a decisão, a posição que tomaríamos, queríamos que fosse conjunta, da Campanha, FINEDUCA e demais entidades, por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), integrantes do Comitê Diretivo da Campanha.

Depois da avaliação de uma série de fatores, do momento político, a nossa decisão foi de defender a continuidade da tramitação da PEC do Fundeb Permanente, fosse no Senado, fosse na Câmara. Não demorou muito tempo, depois de termos tomado essa posição, fomos chamados (Campanha e FINEDUCA) para uma reunião com a Comissão

Especial da Câmara que estava, no meu entendimento, ouvindo diversos atores, coletivos, entidades para saber enfim, das suas posições para poder, também a Comissão, ter uma avaliação de viabilidade política de continuidade do processo. Naquele momento, então, manifestamos nossa posição (Campanha e FINEDUCA) pela defesa da continuidade da tramitação.

A deputada Dorinha, naquela oportunidade, expressou com todas as letras que as posições das entidades da sociedade civil eram muito importantes nas próprias definições que a Comissão e a Câmara viriam a tomar em relação à sequência. Então, eu imagino que uma série de outras entidades tenham sido ouvidas, que a Comissão também deve ter negociado, debatido muito com parlamentares; não sei qual era a interlocução com o Poder Executivo.

Tomamos conhecimento de vários modos que a tramitação continuaria e passamos a atuar então com base no texto que tinha sido apresentado em fevereiro e demos continuidade a nossa atuação relativa ao Fundeb Permanente porque era ele que estava na agenda e não a prorrogação naquele momento.

O Daniel Cara participou bastante dessa construção pelo lado da sociedade civil, atuando via Campanha Nacional pelo Direito à Educação em ações de *advocacy*; a FINEDUCA produziu muitas análises, avaliações, posicionamento⁶ sobre um aspecto, outro aspecto tanto da PEC 15, quanto depois da lei de regulamentação do Fundeb, mas é necessário esse trabalho junto aos parlamentares, junto à imprensa, que é um trabalho que daí nós atuamos, contando com o trabalho na verdade, da Campanha.

Daniel Cara e Andressa Pellanda, coordenadora geral da Campanha, já desde 2020, fizeram via Campanha muito desse trabalho que a gente chama de *advocacy*. Uma avaliação que o Daniel Cara expressou no encontro da FINEDUCA, em 2022, foi que a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da FINEDUCA foram bastante decisivas para aprovação da PEC 15 do Fundeb de caráter permanente, do Fundeb e da inserção do parágrafo sétimo no artigo 211 da Constituição, que é o de que o custo aluno-qualidade deve ser referência para as ações de assistência técnica e financeira da União na educação básica.

Pode ser que daqui a um tempo, quando tivermos inclusive o resultado das pesquisas em nível de Mestrado, de Doutorado que estão em desenvolvimento sobre a tramitação da PEC 15/2015, sobre a tramitação do Fundeb Permanente no Congresso Nacional, talvez essas pessoas venham a descobrir, por meio de entrevistas outros atores, outras intervenções.

Do que foi possível acompanhar naquele período, o Poder Executivo Federal foi bastante omisso nas discussões. Houve entidades da sociedade civil que participaram no

⁶ Para acessar as notas da FINEDUCA sobre o FUNDEB: <https://fineduca.org.br/category/posicionamentos-da-fineduca/>

campo comum de defesa do financiamento justo da Educação na sociedade brasileira, tendo como referência o custo aluno-qualidade, o Plano Nacional de Educação.

Penso que essas quatro entidades da sociedade civil (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, FINEDUCA, CNTE e UNDIME) se bateram por dois aspectos-chave na Emenda 108. Um deles, o aumento significativo da complementação da União ao Fundeb, portanto, um compromisso maior da União no âmbito do Fundeb e a inserção do custo aluno-qualidade como referência para assistência financeira da União na educação básica. Agora, conectar o Fundeb com o custo aluno-qualidade é a tarefa para depois. Ainda não está conectado. Existem dois dispositivos na Constituição, ambos foram aprovados na Emenda 108.

Outro aspecto é que não há menção de usar os recursos do Salário Educação na complementação da União ao Fundeb. Isso foi muito importante porque, atualmente, as ações de assistência financeira da União na educação básica estão sendo financiadas com a cota federal Salário Educação, e, se, um pouco da cota Federal do Salário Educação tivesse entrado para complementação, nem isso se teria garantido. O tema do Salário Educação, de não haver essa possibilidade, porque isso estava no relatório da Comissão Especial da PEC 15 de fevereiro de 2020, saiu e foi uma defesa muito forte, enfim, com muitos argumentos, feita nesse caso especificamente pela FINEDUCA, com dados sobre a aplicação desses recursos⁷.

Aumentar a complementação da União e inserir na Constituição Federal o custo aluno-qualidade pode ser destacado como dois pontos de avanço dentro do Fundeb Permanente. Neste ano serão 38 bilhões, no ano passado foram 31 bilhões, então, ano a ano, 2022 e em 2021, em relação ao anterior, vai aumentando a complementação da União. Esse recurso é indispensável. Se quisermos um dia chegar a conectar o Fundeb ao custo aluno-qualidade, não sei se será uma nova geração ou uma grande virada mesmo, a depender da concepção de custo aluno-qualidade que venha a ser regulamentada.

Em agosto de 2020 foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional n. 108e, logo em seguida, começou a tramitação da Lei regulamentadora do Fundeb Permanente para começar a vigorar em 2021. Esse já foi um período um pouco diferente do anterior; não sei se dá para chamar de período com uma certa reorganização das próprias forças políticas dentro do Congresso Nacional em que, por exemplo, não foi possível inserir norma dentro da Lei regulamentadora do Fundeb para conectar Fundeb com custo aluno-qualidade. Mas foi muito forte a pressão, por exemplo, as posições para ampliar a participação das escolas sem fins lucrativos conveniadas com prefeituras ou governos estaduais no âmbito do Fundeb.

⁷ Nota da FINEDUCA em: http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf

Essa foi uma batalha bastante dura porque as posições da Campanha⁸, da FINEDUCA – quando eu falo da campanha, falo de todas as entidades que acompanham a Campanha – eram de aceitar a continuidade da contagem de matrículas dessas instituições, mas aquilo que já existia, o que já era e por um tempo. Se eu não me engano, foram oito anos.

Não a pré-escola e, sim, a creche, a educação especial e a educação do campo com formação por alternância. Só essas três. E, no fim, na tramitação no Congresso Nacional não só não foi fixado o tempo, como também, no Projeto de Lei da Câmara foram ampliadas. Havia absurdos como 10% de matrículas do ensino fundamental, do ensino médio, matrículas do Sistema S quando existia conveniamento com governos estaduais dentro do técnico, no contraturno⁹.

O contraturno também passar a contar matrículas de alunos da educação básica pública que frequentam contraturno em entidades assistenciais. Então, aí, foi um momento bem difícil, de muito trabalho por parte da FINEDUCA e da Campanha, de colocarmos na rua uma série de dados do que isso implicaria¹⁰. Seriam 15,9 bilhões potenciais de perda para a educação básica pública se incluísse tudo isso no Fundeb. Com diversos argumentos foi possível reverter tudo isso no Senado. Os dados foram muito importantes porque o Senado não aprovou essa ampliação, manteve como era a situação da educação privada, como era no Fundeb até 2020.

Outro ponto que foi muito forte na Lei regulamentadora do Fundeb, e já estava colocado na Emenda 108, o que não sei se dá para chamar assim, uma derrota, mas algo que a gente não conquistou. Houve a ampliação da complementação da União no Fundeb de 10% para 23% progressivamente, mas uma das modalidades de complementação, que se denomina VAAR, que corresponderá a 2,5 pontos percentuais dos 23% (esse ano é 0,75% do que os estados e municípios colocam). Essa é a complementação que ficou muito atrelada ao atendimento das redes, da evolução em atendimento, que está bem. Mas atrelada também ao desempenho das redes pelos Estudantes em provas do SAEB. Então, coloca uma lógica que temos chamado de meritocrática por dentro do Fundeb. Isso está acontecendo, já se vê nas previsões para 2023, que é o primeiro ano em que entrará a complementação da União pelo valor aluno-ano resultado (VAAR); estão previstos 1,6 bilhão¹¹.

⁸ Para conhecer as posições da Campanha sobre o Fundeb, acesse: <https://campanha.org.br/novofundeb/>

⁹ Sobre o tema, ver a Nota FINEDUCA intitulada: “A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público”, em: <https://www.ufrgs.br/einaroda/nota-tecnica-fineduca/>

¹⁰ Nota da FINEDUCA sobre regulamentação do FUNDEB: <https://fineduca.org.br/2021/12/07/manifestacao-da-fineduca-alerta-sobre-projetos-de-lei-que-alteram-a-regulamentacao-do-fundeb-permanente/>

¹¹ Ver nota FINEDUCA: Fundeb: “Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade”, em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-fineduca-fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>

Infelizmente, a gente tem a complementação VAAR colocada dentro do Fundeb e que vai numa lógica de que no âmbito da FINEDUCA, de outras entidades, muitos pesquisadores e pesquisadoras da área de financiamento da educação, não é a lógica que deve presidir o financiamento da educação. A nossa lógica são os insumos presentes na concepção de custo aluno-qualidade e não desempenho das redes. Mas isso foi inserido na Emenda 108 pelo VAAR e pela repartição de uma parte da Cota Municipal do Imposto por Circulação de Mercadorias (ICMS). Entendo que o ideal seria que houvesse a complementação da União de 23%, sendo que uma parte pelo valor aluno-ano dos fundos (VAAF) e a outra parte pelo valor aluno-ano total (VAAT) e ponto final.

Uma lógica que está presente ali é a que eu tenho chamado de gerencialista. Quer ver determinados resultados mensuráveis e que comumente é o desempenho dos estudantes em provas, seja o SAEB, sejam os sistemas próprios. Talvez seja algo importante nos próximos anos para estudarmos e intervirmos, porque não é imutável. Ainda que esteja na Constituição, na Emenda 108 que criou o Fundeb, assim como a Emenda 95 está na mira de revogação, por que não pensar o mesmo para este dispositivo do Fundeb?

Alessandra: Interessante. A apresentação dos elementos dessa sua resposta reforça toda a exposição que você fez na primeira questão, destacando a importância da participação social. Em relação à terceira pergunta, nós gostaríamos de saber que elementos você considera que são essenciais na regulamentação do custo aluno-qualidade?

Nalú: O que é essencial na regulamentação do custo aluno-qualidade é um debate sobre a própria concepção de custo aluno-qualidade. Seria uma referência para o financiamento da educação básica, precisa ser regulamentado. Um ponto que eu acho que é bem nesse momento e que considero o mais viável, vamos dizer assim, é que fosse contemplado dentro da Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), porque se a Lei do SNE vai colocar uma série de responsabilidades dos entes da federação e de responsabilidades que são interfederativas, o financiamento é uma dessas responsabilidades.

Os governos têm que financiar a educação e, para esse financiamento, precisa ter referência. Se o custo aluno-qualidade é uma referência, ele precisaria estar dentro ou, o mais coerente, que fosse contemplado pelo menos em linhas gerais, nesta Lei. Até porque a própria Constituição Federal quando trata do custo aluno-qualidade como referência para atuação da União na educação básica, remete à elaboração da Lei da cooperação federativa na educação.

Atualmente, o que tem se construído como um consenso, ou pelo menos expresso nos projetos de lei que estão lá no Congresso, é que essa lei da cooperação federativa na educação é a do SNE. Se o custo aluno-qualidade tem que ser referência para atuação da União no financiamento da educação básica e se remete à cooperação federativa, então teria que estar pelo menos em linhas gerais nesta Lei.

Outro ponto é a discussão, o debate para se chegar a definições do que é o custo aluno-qualidade. Atualmente, na sociedade brasileira, a concepção do que seja o custo aluno-qualidade não é consensual. Nós temos uma proposta mais concreta a respeito, que foi construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em que os pioneiros foram a professora Denise Carreira e o professor José Marcelino de Rezende Pinto¹². Dentro da Campanha, essa proposta evoluiu. Atualmente, temos o Simulador do custo aluno-qualidade (SIMCAQ) que é parte do projeto de Laboratório de Dados Educacionais, o qual reúne pesquisadores e pesquisadoras da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal de Goiás (UFG)¹³.

A própria Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em seu site, remete para os cálculos sobre custo aluno-qualidade via SIMCAQ e, tanto a proposta da Campanha, quanto a proposta do SIMCAQ são de haver determinados padrões de qualidade de referência. É uma concepção, e é a concepção que a FINEDUCA também defende: a de custos ou de custo aluno-qualidade tendo como referência padrões de qualidade, expressos em insumos, em condições adequadas de oferta que envolvem, por exemplo, a composição das equipes escolares, o número de alunos por turma, equipamentos, material didático, todos esses fatores que são determinantes para o custo, têm a ver com o quadro de pessoal das escolas e, por sua vez, com a remuneração docente. Entretanto, ela não é uma concepção consensual. Existem outras, inclusive na literatura internacional, dos custos medidos por resultados.

Durante o governo de Dilma Rousseff, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), cujo secretário era o Binho Marques, foi formado um Grupo de Trabalho (GT) chamado GT CAQ. Esse GT fez uma série de estudos, escutou entidades, pessoas, para ir levantando diversas compreensões relativas ao custo aluno-qualidade. Elaborou um relatório em que apareceu também uma crítica à concepção de custo aluno-qualidade, na época da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Por uma série de motivos e agora, com o novo governo, uma das tarefas no âmbito do Ministério da Educação e provavelmente, reproduzindo o que já foi antes, será importante que seja levado adiante pela própria SASE esse debate. De todo modo, o custo aluno-qualidade é algo que repercute no financiamento da educação que é realizado por parte da União, por parte dos estados e por parte dos municípios. Só que os estados e municípios já estão perto do limite daquilo que podem aplicar em educação sem comprometer outras áreas de política que precisam dar conta. Ninguém quer tirar dinheiro da Saúde, da Segurança Pública, da Assistência Social.

Então, o custo aluno-qualidade remete muito à necessidade de um aumento de recursos por parte da União e, daí, isso fica imbricado com o orçamento federal, com a

¹² CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Global, 2007. v. 1. 127 p.

¹³ Para conhecer o Simulador, acesse: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>

política econômica, com a política monetária, com teto de gastos. Mas independente disso, dos recursos necessários, existe também um debate sobre a própria concepção de custo aluno-qualidade. Há manifestações, por exemplo, do Todos Pela Educação de que a concepção da Campanha é baseada muito em insumos e que isso é muito estreito como concepção de custo aluno-qualidade.

Imagino que seja por pensarem que seria necessário incorporar resultados como desempenho de estudantes em provas, mas não sei como é que isso se conecta porque, como é que vai haver desempenho, se não houver determinadas condições de oferta? Enfim, a partir da FINEDUCA e, obviamente pelo protagonismo nesse tema, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nós vamos defender a concepção da Campanha e do SIMCAQ. A FINEDUCA tem feito estudos, nós temos um GT custo aluno-qualidade no sentido de podermos atuar. A questão é que é preciso regulamentar e essa regulamentação precisa de debate.

Andréa: A crítica à direita, mais gerencialista, é que precisaria de outras coisas para além dos insumos. Mas, gostaríamos de ouvi-la sobre uma preocupação mais situada no campo de quem está preocupado em fazer com que funcione, e funcione em relação à escola pública. A compreensão do CAQ como um conjunto de insumos fundamentais é estruturante, mas na sua avaliação precisa de uma definição de valor?

Nalú: Nós temos discutido como além de termos os insumos, de também termos valores. Esse é um trabalho que o SIMCAQ tem feito para que esses valores contemplem também a diversidade de configurações de oferta na educação brasileira, porque são muito diversos. O SIMCAQ tem esse papel e nós temos nos dedicado a pensar em como compatibilizar as regulamentações com a existência de um padrão, porque o centro do custo aluno-qualidade é o padrão de qualidade. E o padrão que nós defendemos é um que seja baseado em insumos, em determinadas condições de oferta a serem garantidas por toda e qualquer rede pública desse país, seja urbana, seja rural.

Essa é a concepção, mas a garantia, inclusive de que possa ser algo de conhecimento público, que possa ser controlado por Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelos órgãos de controle estatal, por órgãos de controle social, pelas comunidades escolares. Portanto, é muito importante que haja esse padrão. Agora, remete necessariamente a valores.

Eu nunca pensei que a Lei, seja essa do Sistema Nacional de Educação ou outra, vá contemplar valores. Vai contemplar insumos. E terá que ser criado algum mecanismo para transformar esses insumos em valores e confrontar os valores que são necessários e os valores que determinada rede consegue bancar com os seus recursos. Quando não houver essa possibilidade, então teria que haver assistência financeira da União. O que a gente defende é que essa assistência financeira da União ocorra por meio do Fundeb e

não pela criação de um outro mecanismo. Complementação para o custo aluno-qualidade. Defendemos que isso seja feito dentro do Fundeb.

Tem que ser valores; provavelmente, se isso acontecer, vai haver Portarias, assim como a gente tem hoje em dia. Eu sei que o valor decorre da própria distribuição da complementação, mas a gente tem um valor mínimo VAAF, VAAT. Talvez no início, defendemos isso, que houvesse uma Complementação CAQ dentro do Fundeb, mas se evoluir essa concepção de assistência da União por meio do custo-aluno qualidade por dentro do Fundeb, não vai precisar mais nem VAAF, VAAT nem VAAR. Será uma complementação para garantir o custo aluno-qualidade e ponto final.

Andréa: Você já falou das limitações e impasses em relação ao VAAR. Pode comentar um pouco sobre o VAAT e VAAF? Quais as diferenças e ganhos que tínhamos em relação ao Fundeb provisórios e cenários de futuro?

Nalú: A complementação da União por meio do VAAF é a que já existia no Fundeb transitório de 2007 a 2020. O que acontecia então? Tínhamos uma complementação da União que chegava a nove, dez estados brasileiros a depender do ano. O mais comum, de 2010 em diante, a nove estados brasileiros.

O que se colocou na tramitação do Fundeb de caráter permanente? Havia, essa era a expressão usada, “municípios pobres em Estados ricos” – ricos significando aqueles que não recebiam VAAF, como Mato Grosso do Sul, Paraná, Minas Gerais – que não recebiam recursos do Fundeb, embora tivessem muita necessidade.

A proposição de que houvesse outra modalidade de complementação surgiu na tramitação no Congresso Nacional. Foi uma proposição de um consultor legislativo da área de orçamento, Cláudio Tanno¹⁴, que apresentou essa proposta do VAAT e, no âmbito da Comissão Especial, houve toda uma discussão se seria exclusivamente a complementação VAAT – que consideraria os recursos totais da educação de que estados e municípios dispõem e a União complementar – ou se era para manter o VAAF.

Enfim, nesse ponto, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a FINEDUCA contribuíram bastante, mostrando alguns dados e estudos realizados que se só houvesse a complementação VAAT, haveria perdas principalmente por municípios de capitais que recebem VAAF e que, de um dia para o outro, teriam o seu nível de recursos bastante diminuído, comprometendo a própria oferta educacional.

Houve então essa decisão de ter duas modalidades e, mais adiante, entrou também a complementação VAAR que ficou mais forte no momento em que todo mundo achava que a complementação da União passaria de 10% para 20%, e ela passou direto

¹⁴ Para acessar o estudo da comissão, ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema11/index.html>

para 23% na negociação final do Congresso Nacional com o Poder Executivo Federal. Foi aí que o VAAR ganhou um espaço para ser mais uma modalidade.

Como algo a fazer ainda, temos colocado algo para aperfeiçoar no âmbito do Fundeb. Tanto a complementação VAAF quanto VAAT, que são as maiores que envolvem uma 10% e a outra 10,5%, são as definições referentes às ponderações. Elas são muito importantes e fazem muita diferença. Atualmente, as ponderações vigentes para as diferentes etapas, modalidades e várias situações de oferta como matrícula em tempo integral ou parcial, são as mesmas do ano de 2020; não houve consenso e negociações, não foram feitos estudos de proposição de novas ponderações. Embora a FINEDUCA tenha feito proposição¹⁵. Por exemplo, existe uma limitação, a matrícula pode ser ponderada, no máximo, pelo fator 1,3. Isso significa que 100 alunos, vão virar 130 alunos. Então a gente tem 1,3 colocado como ponderação das matrículas da creche pública em tempo integral e também da educação profissional técnica de nível médio e várias outras que estão em 1,2.

As ponderações atuais não expressam diferenças de custos entre os diferentes segmentos da educação e condições de oferta. Isso precisa ser aperfeiçoado no âmbito do Fundeb, precisa de estudos que sejam realizados pelo Inep, que não são fáceis de fazer, dada a dimensão do país, como as diferentes configurações de oferta que resultam em custos muito diferentes para uma mesma etapa, subetapa ou modalidade.

De todo modo, para aperfeiçoar a complementação da União, VAAF e VAAT, as ponderações são muito importantes, levando em conta tanto os custos efetivos ou procurar se aproximar mais das diferenciações que expressam as diferenças de custos na oferta. Portanto, essa é uma discussão que vai ser feita em 2023.

As novas ponderações do nível socioeconômico dos educandos, da própria capacidade de financiamento dos entes federados, do nível de arrecadação para que mostrem o esforço feito pelos entes para arrecadar, eu acho que essa é uma discussão bem importante, que no âmbito inclusive, da pesquisa em financiamento da educação, além das entidades, é algo sobre o qual temos que nos debruçar em termos de poder contribuir, de poder propor novas ponderações porque elas interferem muito.

Mexeu na quantidade de matrículas, mexeu no recurso, e mexeu no recurso não só da complementação da União, mas também na própria distribuição intraestadual entre o estado e os municípios. Então esse é um aspecto bastante importante que eu poderia mencionar. E claro, o Fundeb Permanente, um aspecto muito importante é o aperfeiçoamento, fortalecimento dos canais de controle, seja controle estatal do uso dos recursos via os legislativos, tribunais de contas, Ministério Público.

Recurso do Fundeb servindo para pagar aposentadoria, pensões, ainda mais agora que a Constituição Federal proíbe, não pode acontecer. Quem pode pegar isso são

¹⁵ Acesse a nota: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020-versa%CC%83o-final.pdf

os órgãos de controle. Os legislativos não podem aprovar as prestações de contas se isso estiver sendo feito.

Também a importância do fortalecimento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que é incessante a preocupação que nós pesquisadores/as, outras entidades e instâncias, devem ter no sentido de fortalecer e integrar tais conselhos, mesmo que haja alguns de nós no trabalho de apoio, fortalecimento dos conselhos que precisam de formação, criação de competência para controlar e terem as condições mínimas dadas pelas prefeituras ou pelos governos estaduais para poderem exercer o controle social dos recursos.

Então também é um desafio que não está ligado a VAAT, VAAF, mas que é essa parte do controle muito importante também para que o recurso seja efetivamente aplicado em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Nosso imenso agradecimento a Nalú Farenzena. Fica o convite para todes acompanharem as lutas que seguem na defesa do financiamento da educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Verão de 2023

Referência

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. [Brasília: INEP], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: verão 2023.