

Instrumentos para estimular a equidade racial em educação: o que aprendemos com o primeiro ano da Complementação-VAAR do Novo Fundeb

Instruments to Stimulate Racial Equity in Education: What We Learned from the First Year of the VAAR (Student-Year-Result Value) Complementation of the Novo Fundeb

Izabella Andrade, Mestre e Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora em Educação e Equidade.

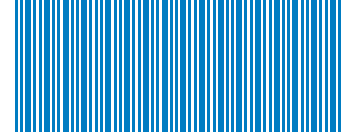
Contato: izabella.silva@usp.br

Rogério Schlegel, Professor associado da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), atuando como acadêmico visitante na Universidade de Edimburgo (Reino Unido).

Contato: rschlegel@unifesp.br

Resumo

O artigo analisa os resultados da Complementação-VAAR, instrumento do Novo Fundeb criado como inovação destinada a promover a equidade educacional. Explora desafios na implementação, destacando disparidades e dificuldades dos entes municipais. Utiliza conceitos de governança multinível e instrumentos de ação pública na perspectiva da análise de políticas públicas. O estudo parte de dados do Censo da Educação de 2022 e de resultados financeiros da Complementação-VAAR para 2023, primeiro ano de redistribuição desses recursos. Os resultados mostram implementação limitada, com apenas 34,3% das redes municipais recebendo o recurso. Como conclusão, destaca-se a necessidade de aprimoramento desse instrumento, a exemplo do reforço no apoio federal



às gestões municipais, reconhecendo o potencial da Complementação-VAAR para combater as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Política pública. Educação. Equidade.

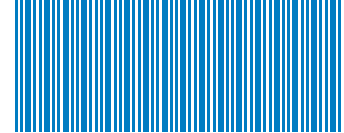
Abstract

This article analyzes the results of the VAAR (Student-Year-Result Value) Complementation, an instrument of the Novo Fundeb (New Fund for the Maintenance and Development of Basic Education), created as an innovation aimed at promoting educational equity. It explores challenges in its implementation, highlighting disparities and difficulties faced by municipalities. It uses concepts of multilevel governance and instruments of public action from the perspective of public policy analysis. The study is based on data from the 2022 Education Census and financial results of the VAAR Complementation for 2023 - the first year of redistribution of these resources. The results show limited implementation, with only 34.3% of municipal networks receiving the resource. In conclusion, we highlight the need to improve this instrument, strengthening federal support for municipal administrations, and the potential of the VAAR Complementation to combat socioeconomic and ethnic-racial inequalities.

Keywords: Education funding. Public policy. Education. Equity.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) expiraria em 2022, gerando vácuo no financiamento da educação e colocando em xeque a implementação de políticas educacionais em estados e municípios (Vazquez, Schlegel, 2021). Em meio a intensas discussões na sociedade civil ao longo de meses, o Congresso aprovou e o Governo Jair Bolsonaro promulgou a emenda à Constituição 108/2020 e a Lei Federal 14.113/2021 na última semana de dezembro de 2021. A legislação em questão



instituiu e regulamentou a política de fundo contábil permanente para Educação Básica, o Novo Fundeb.

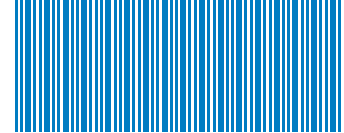
O novo desenho do fundo veio com significativas mudanças, em especial no que diz respeito à parcela complementar da União. A complementação federal, que se limitava a 10% do montante alocado por estados e municípios, foi fixada em 23%, a serem atingidos após ajustes sucessivos e anuais.

A contribuição federal ampliada conta com três modalidades: i) Complementação-VAAF, que destina 10 pontos percentuais para estados que não conseguem atingir o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente; ii) Complementação-VAAT, destinando 10,5 pontos percentuais para municípios e estados que mesmo após a Complementação-VAAF não tenham atingido o valor aluno-ano mínimo; iii) Complementação-VAAR, que destina até 2,5 pontos percentuais a municípios e estados que comprovarem cumprimento de condicionalidades de gestão e melhoria em indicadores de aprendizagem com redução de desigualdades.

A Complementação-VAAR é instrumento com potencial para contribuir para maior equidade na educação. Para tanto, exige melhoria no atendimento e na aprendizagem de estudantes pretos, pardos e indígenas como determinante do repasse orçamentário, em uma camada adicional aos outros mecanismos do Fundeb. As diferentes formas de complementação da União já foram apontadas como essenciais no combate a desigualdades (Peres, Capuchinho, 2022).

A atual política de fundos foi iniciada nos anos 1990 para estabilizar o financiamento da educação pública, começando com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), depois substituído pelo Fundeb. O primeiro fundo teve foco no Ensino Fundamental, o segundo abrangeu toda a educação básica. Foram políticas que trouxeram amplas modificações no cenário educacional, como a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, a ampliação da frequência escolar, a valorização docente e a melhoria da infraestrutura escolar (Gomes, 2009; Callegari, 2020; Oliveira et al., 2015).

Todavia, as mudanças recentes no arcabouço orçamentário e operacional do Fundeb podem fazer com que muitos dos entes municipais, com baixa capacidade estatal, enfrentem desafios na implementação dos novos mecanismos, em razão de questões de



operacionalização relacionadas a limites técnicos, orçamentários e arranjos de gestão – o que aqui chamaremos de governança multinível (Mello, 2020). Nesse cenário, vale lembrar que o Brasil é um país continental caracterizado por heterogeneidade e inúmeras desigualdades, em especial étnico-raciais, em seus 5.570 municípios. Os entes municipais são elos sensíveis no arranjo federativo em razão de sua baixa capacidade administrativa (Grin, Abrucio, 2018), o que torna pertinente avaliar como responderam às complexidades da Complementação-VAAR.

A partir de dados secundários, o artigo visa contextualizar as desigualdades educacionais em que a Complementação-VAAR se insere e avança na análise descritiva de valores redistribuídos aos municípios pelo instrumento de equalização em 2023. O primeiro ano de implementação é objeto com potencial para apontar potenciais e limites e contribuir para seu eventual aprimoramento.

Novo Fundeb no arcabouço de políticas públicas: governança multinível e instrumento de ação pública

A implementação é uma faceta complexa e decisiva no processo de políticas públicas (Hill, Hupe, 2003). É o momento em que se expressa a conexão entre formuladores de uma política e os implementadores em diferentes contextos. Diferentemente do que supunha a abordagem hoje superada do ciclo de políticas, a implementação também envolve processos decisórios complexos e múltiplos atores, camadas e níveis de execução.

Autores como Lotta (2019) destacaram a complexidade das redes de atores que compõem a implementação – em especial, os burocratas de nível de rua – e a relevância de seu processo de governança, que envolve atores estatais e societários, como organizações não governamentais, além de diferentes níveis federativos. Como máxima dessa linhagem de estudos, emergiu a importância de se observar a política como ela é, e não como se espera que seja em seu desenho inicial.

Para aprofundar a conceituação de governança, cabe destacar que esta tem maior ênfase nas bibliografias de políticas públicas a partir dos anos 1990 e, desde lá, passa por processo de revisão sobre seu significado polissêmico. Marques (2013) destaca que o termo apontou para distintos caminhos. O primeiro deles correlaciona governança à reforma do Estado e à diminuição

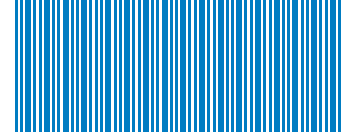


do tamanho e papel, haja vista suas supostas falhas, na esteira da abordagem da Nova Gestão Pública. O segundo atrelou o termo à participação social, gestão democrática e inserção de diferentes atores na arena de políticas públicas. Há ainda uma terceira via, que, ainda que não forme uma vertente estabelecida como as demais, articula as duas anteriores na perspectiva de *accountability*.

A partir desse balanço, Marques (2016) define governança como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos. Tortolla (2017) também aponta a necessidade de mapear o papel de distintos atores, sendo eles estatais ou não, e de observar os processos e as arenas de decisão. O autor também ressalta a ideia de governança multinível – um jogo em que as diferentes esferas territoriais e de poder se entrelaçam, como na federação brasileira. Para Tortolla, a governança multinível parte de dois pontos: o primeiro, a teoria de transformação de Estado, analisando a distribuição e o funcionamento da autoridade política no mundo, e a mudança de papel e relevância do Estado-nação, dentre outros; e o segundo, que será considerado para este artigo, a ideia de governança multinível como teoria da política pública, ou seja, propondo-se a analisar como os sistemas de governança funcionam no dia a dia.

Nesse complexo emaranhado de atores, instituições, processos e fluxos, faz-se necessário analisar interações tanto em nível vertical, ou seja, como os entes de uma federação como a brasileira interagem entre si, quanto a forma com a qual se dão as relações horizontais – por exemplo, organizações multilaterais e sua relação com governos locais (Bichir; Peres; Simoni, 2022)

Nossa lente analítica também mobiliza o conceito de instrumento da ação pública, a partir de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012). Os autores inovam na discussão de instrumentos de políticas públicas ao romperem com a ideia clássica e muitas vezes monolítica do instrumento enquanto ferramenta finalística. Para a dupla, a forma concreta de implementação de uma política, o instrumento, jamais é redutível a uma racionalidade e técnica pura. Mais do que isso, instrumentos podem ser vistos como instituições, e, conseqüentemente, moldam e estruturam políticas públicas e a governança a partir das visões de mundo, de problemas e de soluções que representam.



De modo geral, entende-se instrumento aqui enquanto:

Um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e seus destinatários, de acordo com as representações e significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com a finalidade genérica de carregar um conceito concreto da relação política/sociedade e sustentado por um conceito de regulação (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Considerando que o instrumento se insere no processo de implementação marcado por complexidades e dinâmicas que extrapolam o desenho e o planejamento, é esperado que ele produza efeitos próprios. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos de ação pública não são neutros, pois possuem capacidade de ação autônoma e, ao serem mobilizados, tendem a gerar efeitos originais e, por vezes, inesperados.

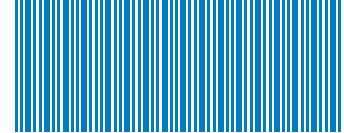
Nessa visão, instrumentos não dizem respeito apenas às normativas e regras, tendo também relação com as interações sociais. Segundo os autores, os instrumentos de política pública moldam o comportamento dos atores ao estruturar relações de poder, criar incertezas, favorecer determinados interesses e limitar outros, oferecendo simultaneamente constrangimentos e recursos que resultam em capacidades de ação desiguais.

Portanto, para além da regulação formal, cabe entender como o Fundeb, agora em sua nova legislação, traz instrumentos que se relacionam e exercem influência direta para determinar posições e recursos dos atores, além de direcionar os resultados possíveis de produção a arranjos de governança. Isso, a partir da Complementação-VAAR do Novo Fundeb.

Um novo capítulo no financiamento da educação básica: o Novo Fundeb

O Novo Fundeb teve como principais mudanças: i) a permanência do fundo, que agora não tem mais prazo de extinção; ii) o aumento do percentual destinado ao pagamento de profissionais de educação; iii) aumento dos participantes dos conselhos do fundo; e, iv) ampliação da contribuição da União de 10%, até então, para até 23% do valor total do fundo até 2026.

Sobre a Complementação da União, as mudanças sugerem mais equidade, propondo beneficiar municípios que antes não recebiam



complementação por não estarem em estados vulneráveis através da Complementação-VAAT. Já a Complementação-VAAR, foco do estudo, envolve tarefas que não são triviais para governos. É necessário cumprir cinco condicionalidades, que vão desde a formulação de seleção de gestores, alinhamento dos referenciais curriculares à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) até a redução de desigualdades socioeconômicas e raciais, conforme Quadro 1

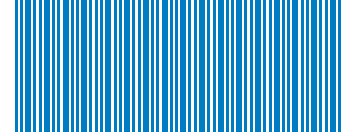
Quadro 1 – Resumo das condicionalidades da Complementação-VAAR

Condicionalidade	I	II	III	IV	V
Síntese	Provimento do cargo/ função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito, desempenho, participação da comunidade escolar.	Participação de, no mínimo, 80% dos estudantes em exames nacionais	Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais	Regime de colaboração entre estado e seus municípios	Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular

Fonte: elaborado pelos autores

Além disso, é necessário evoluir em indicadores de aprendizagem e de atendimento a estudantes nas respectivas redes, considerando os seguintes indicadores: I) IndVAARatendimento: relacionado a recursos distribuídos a partir do atendimento das respectivas redes de ensino; II) IndVAARaprendizagem: relacionado a recursos distribuídos a partir do avanço em aprendizagens.

A Complementação-VAAR é marcada por disputas de narrativa, uma vez que, conforme Gutierrez e Farenzena (2023), os novos mecanismos do Fundeb incorporam princípios da Nova Gestão Pública, como o foco em resultados, avaliações em larga escala e mérito. Nesse sentido, persiste o debate sobre a vinculação de benefícios financeiros ao desempenho dos estudantes, considerando que a avaliação captura apenas parte do processo de aprendizagem (Pinto et al., 2022).

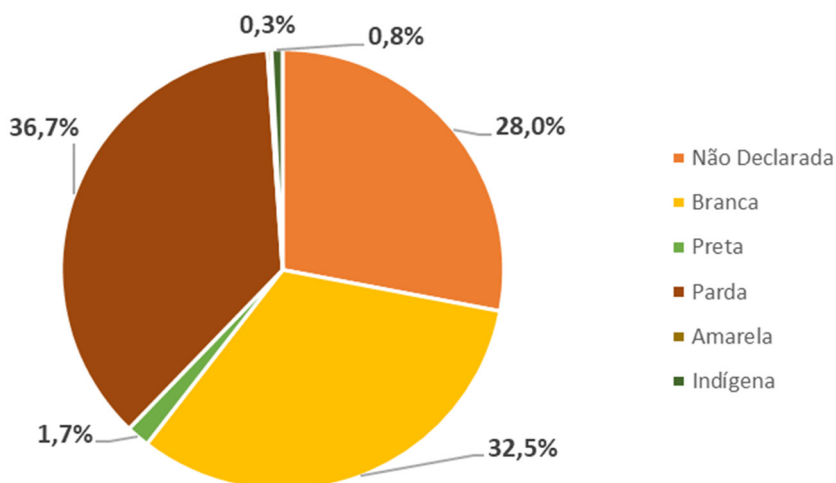


Na próxima seção, discutimos o contexto de desigualdades em que a Complementação-VAAR vem atuar. Por que focar redução de desigualdades educacionais no Brasil? Quem são os segmentos mais atingidos pelas desigualdades no cenário educacional?

A cor/raça na desigualdade educacional brasileira

No Brasil, 55% da população se autodeclara negra, ou seja, preta ou parda, de acordo com os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2023). Cenário bastante similar se dá no contexto educacional. Apesar de mais de um quarto dos estudantes da educação básica não ter sua raça/cor declarada, outros 40% se identificam como pretos, pardos e indígenas (Figura 1)

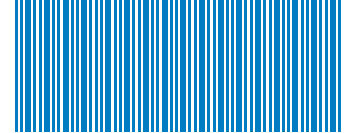
Figura 1 - Cor/raça dos estudantes brasileiros da educação básica



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do Censo da Educação (2022)

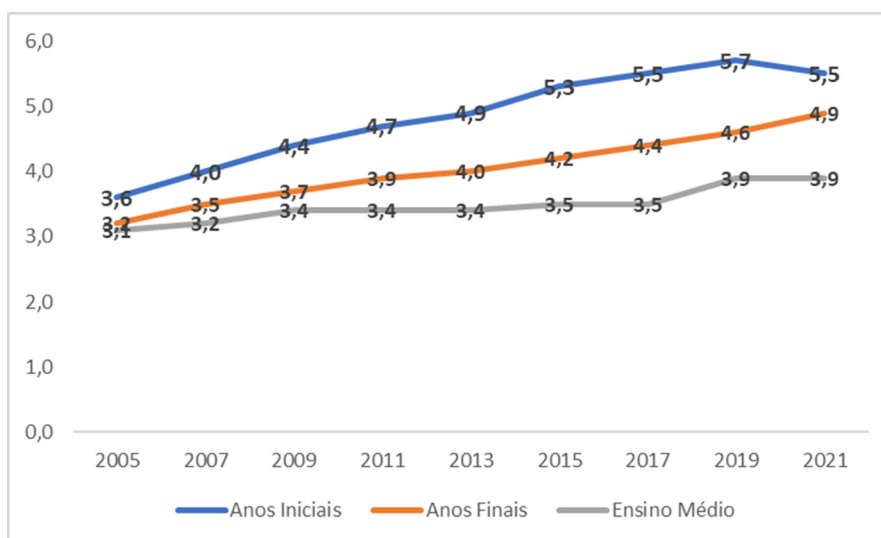
Em 2022, 61% das 137.335 escolas públicas brasileiras se encontravam sob gestão dos municípios; 38%, pelo governo estadual; e menos de 1%, pelo Governo Federal. Isso porque, ao longo das últimas décadas, houve descentralização das matrículas do Ensino Fundamental, pós-Constituição de 1988 e a estabilidade no financiamento com a política de fundos.

O cenário trouxe avanços como ampliação da taxa de atenção e melhoria na distorção idade-série, que saiu de 20% de estudantes em distorção (2018) para 13% em 2023 (UNICEF, 2024). Progrediram os índices de conclusão do Fundamental em idade adequada, com taxa próxima de 80% em 2019 (PNAD, 2019).



Houve avanço também em relação a fluxo e aprendizagem, que é mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a partir dos dados de aprovação e desempenho dos estudantes, conforme Figura 2.

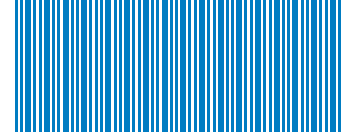
Figura 2 - Série histórica do Ideb



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados Inep (2021)

Todavia, todos esses avanços não levaram à equidade étnico-racial. Por exemplo, nos anos iniciais do Fundamental, a média entre estudantes negros em distorção idade-série era de quase 17%, enquanto entre brancos ficava em torno de 7%, considerando o período entre 2010 e 2019 (Cedra, 2023). No início da década, apenas 40% dos estudantes negros e 23% dos indígenas finalizavam o Fundamental; entre brancos, esse número é de 62% (Soares et al., 2024). Mesmo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), seja de nível Fundamental ou Médio, apresenta dados que apontam inequidade e atraso na conclusão da educação em tempo ideal: 7 em cada 10 estudantes são negros (INEP, 2023).

Estudos revelam que avanços na educação básica não favorecem igualmente diferentes perfis de estudantes. Barbosa, França e Portela (2023) analisaram o Saeb dos anos 2005 a 2015 e constataram que o Ceará apresentou a maior evolução no desempenho de matemática e língua portuguesa; no entanto, o estado não teve o mesmo avanço em todos os segmentos de cor/raça. O estudo sugere que os brancos foram mais beneficiados e os negros ficaram para trás, dado que em estados nos quais estudantes negros tinham melhores resultados em avaliações, ao longo do



tempo, a vantagem diminuiu ou foi revertida. Em casos em que negros tiveram menor desempenho, a diferença ficou ainda maior.

Há imensa lacuna também em relação aos estudantes indígenas, não só de aprendizagem, mas também de infraestrutura física. Em 2021, um terço das escolas indígenas não tinha prédios e locais adequados para aulas (Agência Senado, 2021). Há ainda impasses conceituais na educação indígena que perpassam os discursos pedagógicos e institucionais, resultando em formações que não garantem a interculturalidade e outros direitos dos povos originários (Ladeira, 2004).

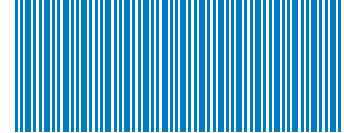
Complementação-VAAR: quem recebeu em 2023?

A análise do primeiro ano de implementação da Complementação-VAAR é relevante por exigir adaptações legislativas sensíveis e intencionalidade na promoção da equidade, além de permitir identificar potenciais e limites do instrumento, considerando as desigualdades de capacidades estatais na federação brasileira.

Assim, o cerne de nossa pesquisa foi a análise de dados secundários gerados a partir da Portaria Interministerial Nº 7, Anexo V, de dezembro de 2022, do Instituto Educacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) disponibilizou informações sobre a primeira rodada de distribuição. Nesses dados constavam as redes de ensino beneficiadas e os valores previstos para cada ente federativo em 2023.

Os dados referentes à Complementação-VAAR, originalmente disponibilizados em formato PDF, foram convertidos em planilhas para possibilitar sua análise no software Microsoft Excel. Em seguida, esses dados foram tratados e cruzados com as informações do Censo Escolar de 2022 (INEP, 2023), também organizadas em planilhas, permitindo a análise e a sistematização dos resultados da Complementação-VAAR em 2023, bem como a categorização, do ponto de vista educacional, dos municípios beneficiados no primeiro ano de sua implementação.

A primeira constatação do estudo é que 2 em cada 3 municípios brasileiros deixaram de receber a Complementação-VAAR neste primeiro ano de vigência efetiva. A complexidade do desenho desse instrumento e os desafios de implementação das redes,



como já mostrado por Andrade e Schlegel (2023), contribuíram para que apenas 34,3% dos municípios recebessem esses recursos. A Figura 3 localiza espacialmente a distribuição desses municípios e permite uma primeira observação substantiva: nenhuma cidade do estado de Minas Gerais foi beneficiada em 2023. O estado não cumpriu uma exigência do Novo Fundeb sobre Regime de Colaboração, que consistia em rever a redistribuição da parcela de ICMS aos municípios.

Figura 3 - Municípios que receberam a Complementação-VAAR em 2023



Fonte: elaborada pelos autores

Considerando as macrorregiões do país, o menor índice de recebimento fica com o Sudeste: apenas 14% dos municípios. Novamente, isso em grande parte é efeito de Minas Gerais e seus 853 municípios. Nas demais regiões, o Sul aparece com 38% de municípios atendidos e o Centro-Oeste, com 37%. No mais, os municípios das regiões Norte e Nordeste têm certo equilíbrio, variando entre 45% e 50% (Tabela 1).

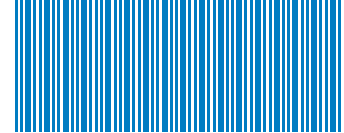


Tabela 1 - Distribuição da Complementação-VAAR municipal por macrorregião em 2023 (% de municípios)

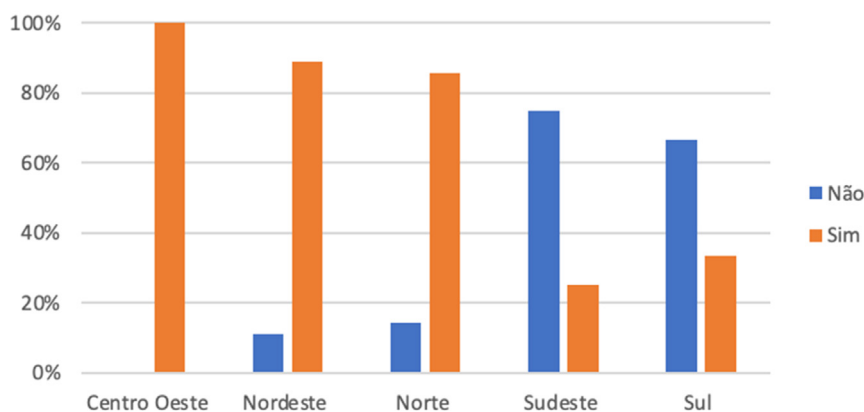
Região	Não recebeu a complementação	Recebeu a Complementação
Centro-Oeste	62,9	37,1
Nordeste	54,7	45,3
Norte	49,3	50,7
Sudeste	85,8	14,2
Sul	61,6	38,4
Total Brasil	65,7	34,3

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados do FNDE

No que diz respeito às capitais¹ brasileiras, 73% delas receberam a Complementação-VAAR, como mostra a Figura 4. Esse índice, superior ao geral, sugere a possibilidade de as capitais deterem mais recursos humanos e um aparelho burocrático mais eficiente, ou seja, mais capacidade estatal, e, conseqüentemente, terem mais chance de conseguirem a Complementação-VAAR. A literatura de capacidades aponta que capitais podem ter maior efetividade na execução de políticas públicas (Madeira et al., 2018).

¹ Aqui, consideram-se 26 capitais, e não 27, pois Brasília (DF) não aparece na lista de recebedores da Complementação-VAAR e nem na listagem de não recebedores. O mesmo caso acontece com Fernando de Noronha (PE).

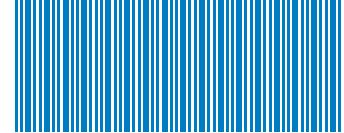
Figura 4 - Distribuição da Complementação-VAAR por capitais por macrorregião em 2023 (% em municípios)



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do FNDE

Dentre as capitais, vê-se que Sul e Sudeste foram as regiões com maior proporção de não recebimento. No Sudeste, apenas o município do Rio de Janeiro recebeu a Complementação-VAAR e, no Sul, apenas Florianópolis.

Norte e Nordeste – tanto capitais quanto demais municípios – destacaram-se por serem as macrorregiões com maior proporção de recebimento. São as que apresentam indicadores educacionais



mais desafiadores, com destaque para as desigualdades educacionais de raça/cor, como elencado. Também são as áreas com maiores percentuais de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI), conforme o Censo da Educação 2022 (Tabela 2). Norte, com 59% de estudantes PPI, e Nordeste, com 54%, contrastam com regiões como o Sul, em que esse índice é de 15%.

Tabela 2 - Distribuição raça/cor de estudantes da Educação Básica por macrorregião (%)

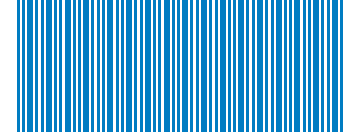
Região	PPI	Pretos	Pardos	Indígenas	Amarelos	Branco	Não declarada
Norte	59	2	54	3	0	10	31
Nordeste	54	4	50	1	0	13	33
Sudeste	34	4	30	0	0	43	22
Sul	15	3	12	0	0	63	22
Centro- Oeste	36	2	33	1	0	23	41

Fonte: elaborada pelos autores com base no Censo da Educação, 2022

Essa é uma lupa bastante importante, ao considerar que a Complementação-VAAR tem como pressuposto para o recebimento a redução de desigualdades, em especial as que envolvem estudantes PPI. Aqui, sabemos que a análise regional é uma das muitas lentes de análise, haja vista as discrepâncias existentes, inclusive dentro de municípios. A região Norte tem municípios com dimensões territoriais de estados; para se ter ideia, Oriximiná e Almeirim, municípios do Pará, são maiores em extensão territorial que muitos estados brasileiros como Pernambuco, Santa Catarina e Alagoas.

Afinal, o que levou os municípios a deixarem de receber a Complementação-VAAR em seu primeiro ano? Dos 3.660 municípios que não a receberam, a imensa maioria (3.382 ou 92%) não cumpriu as condicionalidades. Outros 7,6% (278) não reduziram os indicadores de desigualdade.

Dos 3.382 municípios que não cumpriram as condicionalidades, a maior proporção de descumprimento aparece em relação à de número III (redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais). Ela representa nada menos que 79% dos casos de insucesso. Para efeito de cálculo da Complementação-VAAR, considera-se a redução das desigualdades a partir de informações oriundas do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) e os dados de cor/raça coletados nos questionários contextuais e dos resultados de desempenho



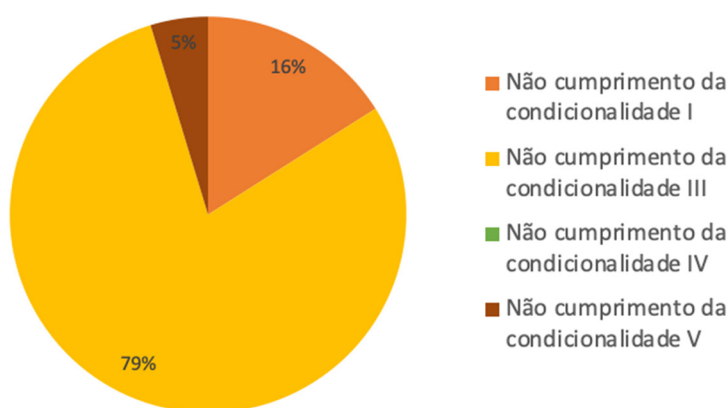
de 2017 e 2019 do Saeb. A verificação se dá a partir de diferenças estatisticamente significativas de nível socioeconômico entre os grupos de quartis² de INSE.

Era necessária, então, a redução da desigualdade em ambas as dimensões: cor/raça e socioeconômica. Apurados os dados, constatou-se que:

- 14% dos municípios não reduziram em relação ao critério socioeconômico;
- 19% dos municípios não reduziram em relação ao critério racial;
- 67% dos municípios não reduziram em relação a ambos os critérios.

O não cumprimento da condicionalidade I (processo de seleção de gestor escolar) foi a segunda causa mais comum entre os municípios que deixaram de receber a complementação em 2023, representando 16% dos casos. Em seguida, teve importância o não alinhamento da rede com a BNCC (condicionalidade V), verificado em 5% dos municípios sem Complementação-VAAR em 2023 (Figura 5).

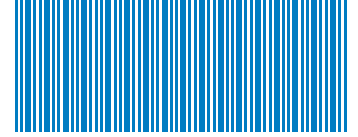
Figura 5 – Condicionalidades descumpridas por municípios sem Complementação-VAAR em 2023 (%)



Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados do FNDE

Das cinco condicionalidades, duas dependiam diretamente de informações prestadas pelos municípios: a) informar via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC se o cargo ou função de gestor escolar foi provido por critérios

² Quartil é cada uma das quatro divisões de uma distribuição de 100%, representando o equivalente a 25% dos casos ordenados de forma crescente a partir de um indicador.



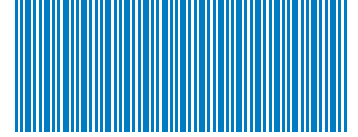
de mérito e desempenho e b) informar se a rede empregava referenciais curriculares alinhados à BNCC (CNM, 2023). A condicionalidade II, relativa à participação de estudantes nos exames do Saeb, foi suspensa para 2023. A condicionalidade III foi calculada pelo Inep e a condicionalidade IV era de responsabilidade dos estados, com aprovação da lei estadual do ICMS-Educação.

Discussão: potencial e limites da Complementação-VAAR

A falta de capacidades estatais pode ter sido decisiva para o não recebimento de recursos da Complementação-VAAR entre os municípios. O fator relacional, ligado às negociações e à própria política partidária, também configura uma forma de capacidade estatal (Pires, Gomide, 2014). Essa forma de capacidade esteve ausente num caso relevante como o de Minas Gerais. Ainda que possa ser localizada no nível estadual mais do que na esfera local, a carência dessa forma de capacidade estatal expressa como a governança multinível é relevante para políticas públicas como o Novo Fundeb, que aposta em regimes de colaboração e na coordenação federativa.

Há outros sinais de que pode ter faltado fôlego administrativo ou técnico para muitos municípios produzirem as condições necessárias para partilhar os recursos adicionais, como o desafio na elaboração de processos seletivos técnicos para seleção de gestores e até mesmo a falta de alinhamento das redes com a BNCC. Questões envolvendo escolhas conscientes sobre princípios pedagógicos e de gestão podem estar por trás desses números, que não autorizam a simples interpretação da ausência de capacidades estatais.

Além disso, praticamente 4 de cada 5 redes municipais deixaram de registrar redução de desigualdade de aprendizagem. Isso pode ser interpretado como expressão de carência de capacidades estatais – no caso, para montar sistemas educacionais inclusivos e capazes de reduzir desigualdades educacionais. Mas não somente, apontando para a necessidade de repensar as bases da educação no nível local, de forma a redirecionar as redes e torná-las capazes de focar a melhoria de aprendizagem com foco na redução de desigualdades.



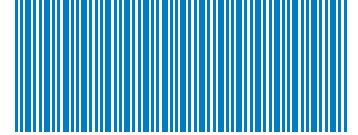
Considerações finais

Este artigo explorou a implementação de um mecanismo para estimular a equidade presente no Novo Fundeb, destacando a relevância das capacidades estatais, da governança multinível e dos instrumentos da ação pública na análise desses processos. A Complementação-VAAR direciona recursos para redes de educação que tenham tornado sua gestão escolar mais técnica e alinhada à BNCC, além de diminuído as diferenças de desempenho entre segmentos socioeconômicos e étnico-raciais de estudantes. Também tem como pré-requisito um regime de colaboração entre estado e seus municípios que implicava inserir novos critérios de equidade educacional na distribuição do ICMS.

Este estudo teve foco no primeiro ano de redistribuição dessa complementação (2023), portanto em sua fase inicial de implementação. Os resultados permitiram discutir seu potencial e seus limites, considerando o panorama de desigualdades da federação e da educação brasileiras. Em termos de contexto, destacamos as assimetrias no perfil dos estudantes das diferentes redes e no desempenho de grupos socioeconômicos e étnico-raciais diversos. Também registramos avanços educacionais recentes em termos de inclusão e desempenho, ainda que insuficientes para superar as desigualdades históricas observadas.

Os resultados de nosso estudo revelam significativos desafios de implementação. No primeiro ano, 2 em cada 3 municípios deixaram de receber a Complementação-VAAR. Minas Gerais e seus 853 municípios ficaram de fora, por falhas no regime de colaboração entre níveis de governo. De cada 5 municípios que não cumpriram as condicionalidades, 4 deixaram de reduzir a distância entre grupos socioeconômicos e/ou étnico-raciais nos últimos anos – foco central do novo mecanismo equalizador. Por outro lado, Norte e Nordeste, regiões marcadas por desigualdades educacionais e com maiores proporções de estudantes pretos, pardos e indígenas, apresentaram maiores percentuais de municípios beneficiados com os recursos adicionais nessa primeira rodada.

Se há algo promissor entre nossos achados, é o fato de que refletem fundamentalmente o passado – a falta de equalização no desempenho que levou a maioria das redes a ficar de fora do rateio de 2023 foi verificada em anos anteriores à própria existência do Novo Fundeb.

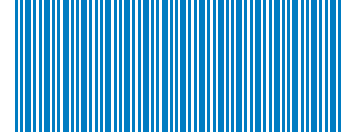


Isso aponta para a necessidade de políticas do presente que tenham como foco primordial a redução de desigualdades, para além do instrumento em si. Ou seja, o novo mecanismo dá sinais de ser relevante, mas pode ser insuficiente se não estimular políticas descentralizadas e voltadas à equidade. É fundamental suscitar a mobilização de gestores que, ao menos pelo valor de face, não colocavam a equidade como objetivo central de suas decisões – caso contrário, seria possível esperar avanços substantivos contra a desigualdade também no passado.

O estímulo representado pelo financiamento costuma ser difícil de desprezar. A partir da Complementação-VAAR, deixar a busca de equidade em segundo plano aparece não apenas como falta de compromisso do gestor público com a inclusão, mas como ineficiência. Significa ignorar recursos importantes para os territórios.

Além disso, instrumentos não são receitas prontas e estão embutidos em um contexto de governança que envolve inúmeros atores que precisam ser considerados, como professores e gestores das escolas. Também eles precisam ser envolvidos no esforço por maior igualdade. À esfera federal, cabe um papel que não se esgota em desenhar estímulo financeiro em torno de uma iniciativa equalizadora. Dada a fragilidade de muitos municípios em termos de capacidades administrativas, há também um trabalho a ser feito de conscientização e apoio amplo a ser desempenhado pelo governo federal para redirecionar o processo educacional no nível local, para que passe a dar centralidade ao combate às desigualdades.

A observação contínua dos próximos anos de implementação da Complementação-VAAR e sua problematização a partir de outros dados educacionais é indispensável para que questões ainda pendentes possam ser respondidas. Por exemplo: haverá tendência à continuidade, com entes federativos que receberam o recurso em um ano recebendo no ano seguinte? Houve uma maior especialização das secretarias de Educação visando aumento de capacidades pós- Complementação-VAAR? Os recursos recebidos pela Complementação-VAAR estão de fato respondendo a questões de desigualdade? Um ano entre um recebimento e outro é suficiente para se observar mudanças no que diz respeito à equidade? Ao longo do tempo, a complementação melhora índices de desempenho, como os do Ideb? É tempo de semear em todas as redes educacionais uma pergunta central: avanço sem equidade ainda é avanço?



Agradecimentos

Ao analista e especialista de dados Carlos Henrique Souza, que apoiou a realização deste estudo com a condução da visualização de dados no dashboard. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), por financiar a participação do pesquisador Rogerio Schlegel por meio do processo 2021/08773-5.

REFERÊNCIAS

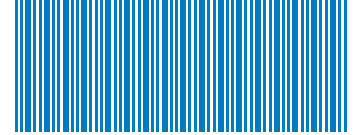
AGÊNCIA SENADO. **Debate: pandemia aumentou desigualdade educacional para negros, camponeses e índios**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/16/debate-pandemia-aumentou-desigualdade-educacional-para-negros-camponeses-e-indios>. Acesso em: 05 mar. 2023.

ANDRADE, Izabella; SCHLEGEL, Rogerio. **Desafios na implementação ameaçam mecanismo inovador de equidade no Fundeb**. São Paulo: Nexo Políticas Públicas, 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/desafios-na-implementacao-ameacam-mecanismo-inovador-de-equidade-no-fundeb>. Acesso em: 05 mar. 2023.

BARBOSA, Gerrio; FRANÇA, Michael; PORTELLA, Alysson. **Desigualdade racial na educação básica**. Texto para discussão n. 14. São Paulo: Núcleo de Estudos Raciais, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2023. Disponível em: https://arquivos.insper.edu.br/2023/pesquisa/artigo/Relatorio_Desigualdade_racial-na_educacao_basica.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023.

BICHIR, Renata; PERES, Ursula; SIMONI JUNIOR, Sérgio. **Multilevel governance in federal systems: the case of social assistance policy in Brazil**. Trabalho apresentado no 26th World Congress of Political Science (IPSA), 2021.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. **Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – [Instituição não informada].



CEDRA. **A média entre 2010 e 2019 de estudantes negros em distorção idade-série.** [S.l.], 2023. Disponível em: <https://cedra.org.br/destaques/133-a-media-entre-2010-e-2019-de-estudantes-negros-em-distorcao-idade-serie-foi-de-168-e-entre-os-brancos-foi-de-76-nos-anos-iniciais-do-ensino-fundamental-ou-seja-a-cada-6-estudantes-negros/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, pp. 659–690, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SMzz68g4gpbPpyVMkTSpvBG/?lang=pt>. Acesso em: 05 mar. 2023.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, n. 70, pp. 93–126, 2018.

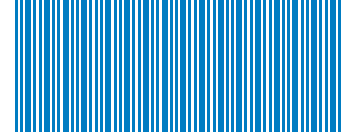
GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARENZENA, Nalú. O Novo Fundef e a sistemática de redistribuição dos recursos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 14, n. 17, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/128908/90577>. Acesso em: 05 mar. 2023.

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, pp. 471–490, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Educação 2019: mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio.** Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica: resumo técnico.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023.

LADEIRA, Maria Elisa. Desafios de uma política para a educação escolar indígena. **Revista de Estudos e Pesquisas**,



Brasília, v. 1, n. 2, pp. 141–155, dez. 2004. Disponível em: https://mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/populacao-indigena/artigos_teses_dissertacoes/artigo-5-maria-elisa-ladeira.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. **Governance**, v. 20, n. 1, pp. 1–21, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós-Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, 2013. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 05 mar. 2023.

LOTTA, Gabriela (Org.). **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2019.

MADEIRA, Lígia; GELISKI, Leonardo; SALVARREY, Gabriela; BOESSIO, Ana. **Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras**. [S.l.]: [s.n.], 2018.

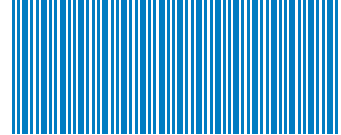
MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, pp. 8–35, 2013.

MARQUES, Eduardo C.L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. pp. 71–100.

MELLO, Janine. Introdução. In: MELLO, Janine et al. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília, DF: Ipea, 2020.

OLIVEIRA, Marcia; RODRIGUES, Eliezer; SOUZA, Marlos. **Efeito supletivo do Fundeb via complementação da União**. Série Documental: Textos para Discussão, v. 40. Brasília, DF: Inep, 2015.

PERES, Ursula; CAPUCHINHO, Cristiane. **Financiamento da educação: um olhar sobre a experiência internacional**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2022.



PINTO, José Marcelino de Rezende et al. **Sem atendimento não há aprendizado**: o VAAR é muito mais que resultado. Porto Alegre: Fineduca, 2022. Disponível em: <https://fineduca.org.br/sem-atendimento-nao-ha-aprendizado-o-vaar-e-muito-mais-que-resultado/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

SOARES, Francisco et al. **A permanência escolar importa**: indicador de trajetórias educacionais. São Paulo: Itaú Social, 2024. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2024/03/FI-EstudoTrajetorias-Resultado.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2023.

TORTOLA, Pier. Clarifying multilevel governance. **European Journal of Political Research**, v. 56, pp. 234–250, 2017.

UNICEF. **Brasil reduz distorção idade-série, mas 13% dos estudantes do ensino fundamental público estão com dois ou mais anos de atraso escolar**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/brasil-reduce-distorcao-idade-serie>. Acesso em: 05 mar. 2023.

VAZQUEZ, Daniel Arias; SCHLEGEL, Rogério. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 38, p. 1–32, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3vfDbqFjJFs5Lnb3B6zfDWz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 mar. 2023.

Recebido em: 10/07/2025

Aceito em: 30/01/2026

