

As complementações da união (VAAT e VAAR) à luz do novo FUNDEB

The union complementations (VAAT and VAAR) in the light of the new FUNDEB

 <https://doi.org/10.56238/sevedi76016v22023-018>

Alexirley Ramos da Silva

Secretaria Municipal de Educação de Livramento de Nossa Senhora, Departamento Técnico-Pedagógico, Livramento de Nossa Senhora - BA, Brazil
E-mail: alexirley@gmail.com

RESUMO

Este artigo faz parte de um estudo que tem por objetivo elucidar algumas dúvidas sobre Emenda Constitucional nº 108/2020, transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), foi regulamentado com a sanção da Lei nº 14.113/2020, bem como refletir sobre as condicionalidades e execução dos recursos da Complementação da União – Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), associada a outra Complementação da União – Valor Aluno Ano Total (VAAT), que distribui recursos da para fins de equidade entre as redes de ensino, segundo parâmetros de qualidade. A proposta é promover uma reflexão e dinamização com o objetivo orientar as redes de ensino com uma linguagem acessível e permeada de exemplaridades práticas que permitam aos gestores educacionais uma percepção de que o Novo FUNDEB propõe não só o aumento da oferta de vagas e ampliar o acesso à escola, mas também traz incentivos financeiros para a consecussão das metas contidas nos Planos Decenais (Plano Nacional de Educação – PNE, Plano Estadual de Educação – PEE e no Plano Municipal de Educação – PME). Assim, a educação deve ser entendida como solução, ou pelo menos como atenuante para a redução das desigualdades sociais. Para tanto, é necessário ajustar a educação às novas tendências educacionais, de forma planejada, de modo a atenderas necessidades educacionais e sociais dos estudantes. Os desafios são muitos e as escolhas das estratégias farão a diferença, no que concerne à execução dos recursos, tendo avanços consistentes e que estejam alinhados às condicionalidades impostas pela legislação para

que os entes federados concorram e sejam contemplados com as Complementações da União.

Palavras-chave: FUNDEB, complementações, condicionalidades, equidade, aprendizagem.

ABSTRACT

This article is part of a study that aims to elucidate some doubts about Constitutional Amendment No. 108/2020, transformed into a permanent fund to support the development of Brazilian education - the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB), was regulated with the sanction of Law No. 14. 113/2020, as well as to reflect on the conditionalities and execution of the resources of the Union Complementations - Valor Aluno Ano Resultados (VAAR), associated with another Union Complementations - Valor Aluno Ano Total (VAAT), which distributes resources for equity among the education networks, according to quality parameters. The proposal is to promote a reflection and dynamization aiming to guide the education networks with an accessible language and permeated with practical examples that allow the educational managers a perception that the New FUNDEB proposes not only the increase in the vacancies offer and broaden the access to school, but also brings financial incentives for the achievement of the goals contained in the Decennial Plans (National Education Plan - PNE, State Education Plan - PEE and in the Municipal Education Plan - PME). Thus, education must be understood as a solution, or at least as a mitigating factor for the reduction of social inequalities. To this end, it is necessary to adjust education to the new educational trends, in a planned way, in order to meet the educational and social needs of the students. The challenges are many and the choice of strategies will make the difference, as far as the execution of resources is concerned, by having consistent advances that are aligned with the conditions imposed by the legislation for the federated entities to compete and be contemplated with the Union's Complementations.

Keywords: FUNDEB, complements, conditionalities, equity, learning.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa elucidar algumas dúvidas sobre a Emenda Constitucional nº 108/2020, transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), foi regulamentado com a sanção da Lei nº 14.113/2020, bem como refletir sobre as condicionalidades e execução dos recursos da Complementação da União – Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), associada a outra Complementação da União – Valor Aluno Ano Total (VAAT).

As receitas dos Fundos são estimadas para o exercício financeiro de referência (Art. 15, I, a). O Poder Executivo Federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente. A estimativa da receita total dos Fundos, a estimativa do valor da Complementação-VAAF e a estimativa dos valores anuais por aluno (VAAF) no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado (Art. 16, I a III). Após o prazo mencionado, as estimativas serão atualizadas a cada quatro meses ao longo do exercício de referência (Art. 16, § 1º).

Os 27 Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal que integram o FUNDEB, são compostos por 20% das fontes de receita definidas no Art. 3º da Lei nº 14.113/2020: impostos de arrecadação própria de Estados e impostos de Estados e Municípios por repartição de receitas tributárias. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito intraestadual, dar-se-á entre o Governo Estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (Art. 11).

As matrículas nas respectivas redes de educação básica pública presencial observarão as diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e considerarão as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, adotando-se como referência o fator um para os anos iniciais do ensino fundamental urbano (Art. 7º, caput e § 1º). O que garante a aumento dos repasses do VAAF aos municípios é o aumento do número de matrículas em suas redes de ensino. O contrário também é verdadeiro.

2 DA EXECUÇÃO E VEDAÇÕES

O Novo Fundo vem a estabelecer que 70% dos recursos deverão ser gastos com remuneração dos profissionais da educação básica. Eis o inciso XI, do Art. 212-A, da Constituição:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput (...) será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, (...)

Mas, afinal, quem recebe complementação VAAT? O recebimento da Complementação VAAT é devida somente aos entes federados cujo VAAT calculado fica abaixo do VAAT-MIN, definido em âmbito nacional, que leva em conta todos os recursos vinculados à educação.

O que posso pagar com o VAAT? Dos recursos recebidos à conta da complementação- VAAT da União em cada rede de ensino, 50% devem ser investidos em educação infantil (Folha de Pagamento, Patronal ou MDE, por exemplo).

Lei 14.113/2020 Art. 28 – Realizada a distribuição da complementação- VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do caput deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

- I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
- II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

Do total da Complementação-VAAT, no mínimo 15% devem ser aplicados em despesas de capital, conforme prevê a Lei 14.113/2020 (Art. 27) e devem ser utilizados em investimentos na educação infantil e no ensino fundamental, áreas de atuação prioritária dos Municípios. Os 35% restantes, ficam livres para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Sobre o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), que serão transferidos conforme indicadores de gestão, de acesso e de desempenho dos alunos da rede pública (estadual e municipal), a partir de 2023, com o percentual de 0,75 p.p, em 2024 será de 1,5 p.p e, chegará em 2,5 p.p. a partir de 2025.

Mas, caso o ente federado esteja habilitado a concorrer ao VAAR e cumpra as condicionalidades dispostas no Art. 14, § 1º da Lei nº 14,113/2020, esses valores podem ser maiores, uma vez que a distribuição aumenta à medida que o número de municípios habilitados diminui.

3 DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

São cinco condicionalidades que os entes federados devem cumprir, são elas:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

- I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
- III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

- IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;
- V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

A habilitação para concorrer ao VAAR, não é Ad aeternum, o ente federado deverá habilitar-se, até o dia 31 de agosto de cada ano, anexando em ambiente próprio, a documentação necessária para concorrer à Complementação-VAAR, para o exercício subsequente, uma vez cumprida todas as cinco condicionalidades pelo ente federado.

Estando habilitado, o Ministério da Educação (MEC) e os Órgãos de Controle passarão a cobrar dos entes federados o cumprimento dessas condicionalidades. Assim, é importante destacar que:

Condicionalidades I, Gestão Democrática Escolar – Não basta aprovar Lei ou emitir Decreto, Portaria ou Resolução, com regulamentação. É preciso cumprir o quanto disposto na regulamentação que comprove a efetivação da Gestão Democrática com base nos critérios de mérito e desempenho. Caso contrário, não passará pelo crivo do MEC.

Condicionalidades II, mínimo de 80% de participação dos estudantes nas avaliações nacionais (SAEB) – Essa condicionalidade foi suspensa para 2023 pela Lei do FUNDEB, devida a excepcionalidade da Pandemia (considerando que as avaliações externas ocorreram em 2021). Entretanto, para 2024, essa condicionalidade será observada.

Condicionalidades III, (redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais) – Essa condicionalidade ficará a cargo do INEP, que apresentará estudos técnicos correlatos a cada municipalidade (o município deve apresentar avanços nesse indicador, sempre comparando os dados das duas últimas avaliações externas e dos questionários socioeconômicos).

Condicionalidade IV, (ICMS) – Com a Lei Estadual aprovada, com previsão de utilização de indicador de melhoria da aprendizagem e aumento da equidade, considerado o Nível Socioeconômico (NSE) dos educandos, o ente federando tem que, anualmente, envidar esforços para avançar nesse quesito.

Condicionalidade V, (Currículos alinhados à BNCC) – Mesmo com inserção dos documentos relativos ao currículo, parecer de aprovação pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e homologação pelo órgão competente, deve-se atentar pela aplicabilidade dos Currículos, para que não se tornem “Cartas de Boas Intenções”.

4 EXEMPLARIDADE

Ressalta-se que, habilitar ao recebimento da Complementação-VAAR não implica necessariamente receber esses recursos federais, o que dependerá da melhoria da qualidade da educação municipal, que será mensurada por indicadores a serem calculados pelo MEC, considerando taxas de atendimento escolar na educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio), ter avançado nas taxas de aprovação no

ensino fundamental e médio e no nível de aprendizagem dos estudantes, bem como ter reduzido as desigualdades sociais e educacionais entre os estudantes negros e não negros e entre os mais pobres, ou seja, deve-se avançar para haver equidade no aprendizado.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2023, dos 417 municípios da Bahia, 40 municípios (9,59%), não receberão a Complementação – VAAT, por não terem cumprido suas condicionalidades ou terem aumentado a sua arrecadação, alcançou o VAAF-MIN e assim não foi contemplado com a citada Complementação.

Em relação ao VAAR, 185 municípios baianos (44,36%), não receberão a Complementação – VAAR, por não terem cumprido uma ou mais das suas condicionalidades. Entretanto, isso não os impedem de habilitarem no mês de agosto/2023 e concorrerem à citada Complementação em 2024.

5 RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

É importante destacar que diferentemente da Complementação-VAAT, os recursos oriundos da Complementação-VAAR não podem ser aplicados em Folha de Pagamento dos Profissionais da Educação, tampouco poderá ser gasto com Despesa Patronais (INSS). Assim, os entes federados devem observar o disposto no Art. 70 da Lei nº 9.394/96 – LDB, para aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A saber:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Quando se propõe aumentar a oferta e ampliar o acesso à escola, esbarra-se em questões financeiras e administrativas de difícil solução em muitos municípios de nosso país.

O fato é que por mais incentivo que se possa dar ao ensino, como ocorre nas metas dos Planos Decenais (Plano Nacional de Educação – PNE, Plano Estadual de Educação – PEE e no Plano Municipal de Educação – PME), o respaldo social, administrativo e político não é tão animador assim. Então, a educação tem o seu caminho para a equidade social e educacional interrompidos não por uma pedra, mas por uma cadeia de fatores a serem superados.

A Educação deve ser entendida como solução, ou pelo menos como atenuante para as desigualdades sociais. Para tanto, é necessário ajustar a Educação às novas tendências educacionais, de forma planejada, de modo a atender as necessidades educacionais e sociais dos estudantes. Os desafios são muitos e as

escolhas das estratégias farão a diferença, no que concerne a execução dos recursos, ter avanços consistentes e que estejam alinhados aos objetivos propostos pelas condicionalidades.

Diante do quadro educacional em que vivemos é mais “fácil” entrar na escola do que “sair” dela tendo contemplado os direitos e objetivos de aprendizagem referentes a cada ciclo. Sem falar na qualidade de ensino que também não é igual em todas as escolas da rede de ensino. Ainda tem o fator inclusão e o atendimento de alunos portadores de necessidades especiais, seja no ensino regular ou no Atendimento Educacional Especializado (AEE). O “X” (xis) da questão é equilibrar a equação, avançando mais no fator aprendizagem e reduzir o enorme abismo que evidenciam as desigualdades sociais e raciais. Esses são os objetivos das Complementações da União (VAAT e VAAR).

Logo na primeira fase da “vida escolar”, as diferenças sociais ficam evidentes. A demanda para creche aumenta a passos largos e a oferta de vagas nas redes municipais não consegue acompanhar essa procura (Meta 1 do PNE e PME). A fila de espera por uma vaga é grande e injusta. Com o advento da Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 22/09/2022, que julgou ser dever Constitucional do Estado de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade é de aplicação direta e imediata, sem a necessidade de regulamentação pelo Congresso Nacional. Por unanimidade, o colegiado também estabeleceu que a oferta de vagas para a educação básica pode ser reivindicada na Justiça por meio de ações individuais. Nesse caso, o cumprimento da Decisão assegurará o Direito Constitucional e evitará judicialização de ações (Direito Líquido e Certo).

No ensino fundamental, a dificuldade é terminar a primeira e a segunda etapas (anos iniciais e anos finais), que têm gargalos diferenciados. Entretanto, muitas crianças não conseguem acompanhar o ritmo escolar devido às condições sociais em que vivem. Já está mais do que provado que a alimentação, o ambiente domiciliar, a participação da família, entre outros, são fatores determinantes na vida de um aluno. Quando esses fatores são afetados pela condição social da família o resultado é percebido nas salas de aulas, onde as dificuldades aparecem e persistem, levando a criança ao déficit de aprendizagem, tendo como agravantes a distorção idade/série e a evasão escolar.

6 CONCLUSÃO

Diante tudo aqui exposto, considerando que os Dirigentes Municipais de Educação, também são ordenadores de despesas e co-responsáveis pela execução e prestação de contas dos recursos da Pasta da Educação, estes devem ter metas a cumprir. Essas metas devem levar em consideração as condições sociais e educacionais dos alunos.

Dessa forma, igualar os desiguais, sem a devida preparação, para que esses desiguais possam ter condições de aprimorar o aprendizado, ante as condições sociais em que vivem, sem dúvidas perpetuará o déficit, assim como também será em vão reverter esse quadro de desigualdades sociais e de aprendizagem,

tendo como objetivo o cumprimento de metas que visam muito mais a quantidade da oferta do que a qualidade do ensino.

Enfim, não adianta investir em educação com metas iguais para os desiguais, sem ter estratégias e ações específicas e direcionadas a uma política pública apartidária, que elabore e implemente um regime de colaboração condizente com as diversas realidades que cada município enfrenta e enfrentará para cumprir suas metas.

É fato que a educação é capaz sim de resolver as desigualdades sociais que existem em nosso país, mas ela não poderá arcar sozinha com esse ônus. Os educadores, gestores e administradores, principalmente da esfera municipal (que estão na ponta – responsáveis pela educação básica), são os que mais serão responsabilizados pelo não cumprimento das metas que foram lançadas com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, cuja vigência vai até 2024, e, conseqüentemente, com o que está posto nos Planos Municipais de Educação (PME's), que têm vigência, em sua maioria, até 2025.

REFERÊNCIAS

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>

Disponível em: <<https://articulo.org.br/wp-content/uploads/2022/10/NOTA-TE%CC%81CNICA-01-2022-GAEPE-GO.pdf>>

Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/2022/10/gaepe-go-pede-urgencia-as-secretarias-de-educacao-para-cumprimento-de-exigencia-do-vaar-fundeb-sobre-selecao-de-gestores-escolares/>>

Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/373996492/artigo-5-da-lei-n-14113-de-25-de-dezembro-de-2020>>

Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494613&ori=1>>

Disponível em: <http://www.nota10.com.br/Artigos-detalhes/Nota10_Publicacoes/11266/educacao_para_reduzir_as_desigualdades_sociais>