

---

**TARDES DE CONHECIMENTO**  
INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB)  
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE  
SÃO PAULO (TCM-SP)

**O “NOVO” FUNDEB & OS “VELHOS” DESAFIOS  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**COMO O TRIBUNAL DE CONTAS PODE ATUAR?**

Nelson Nei Granato Neto (TCE-PR/IRB)  
São Paulo, 22 de junho de 2021

---

# ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO

1. Evolução do FUNDEB.
2. “Novo” FUNDEB: expectativa de mais recursos para a educação básica.
3. Efeitos do FUNDEB sobre a gestão pública
4. Os “velhos” desafios da educação brasileira.
5. E o Tribunal de Contas?

---

# 1. EVOLUÇÃO DO FUNDEB



## **FUNDEF (1996-2006)**

*Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento do Ensino  
Fundamental e de Valorização do  
Magistério*

- Emenda Constitucional nº. 16/1996; Lei nº 9.424/1996
- Foco: Ensino Fundamental
- Fontes de financiamento: FPE, FPM e ICMS
- Aporte da União: complementar o fundo dos estados mais pobres para garantir um valor por aluno mínimo.



## FUNDEB (2007-2019)

Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento da Educação Básica

- Emenda Constitucional nº. 53/2006;  
Lei nº 11.494/2007
- Foco: Educação Infantil, Ensino  
Fundamental e Ensino Médio
- Fontes de financiamento: FPE, FPM,  
ICMS, ITCMD, IPVA.
- Aporte da União: aumentos sucessivos  
até 2010, a partir daí **10% do total dos  
FUNDEBs**





## “NOVO” FUNDEB (2020-...)

Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento da Educação  
Básica

- Emenda Constitucional nº. 108/2020; Lei nº. 14.113/2020.
- Foco: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio
- Fontes de financiamento: FPE, FPM, ICMS, ITCMD, IPVA.
- Aporte da União: **chegará a 23% do total dos FUNDEBs em 2026.**



## INOVAÇÕES DO NOVO FUNDEB

1. No mínimo, 70% dos recursos do fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica
2. Novos parâmetros de distribuição dos recursos:
  - \*VAAF – semelhante ao FUNDEB “antigo”
  - \*VAAT – que será destinado preferencialmente à educação infantil (50%) e despesas de capital (15%) [supõe-se que sejam redes com déficits nessas áreas]
  - \*VAAR – vinculado ao atingimento de metas em indicadores de resultado e de gestão.

---

## **2. “NOVO” FUNDEB, MAIS RECURSOS**




## 2.1. MAIS APORTES DO GOVERNO FEDERAL

Ano	Complementação Federal
2020	10%
2021	12%
2022	15%
2023	17%
2024	19%
2025	21%
2026	23%

## 2.1. MAIS APORTES DO GOVERNO FEDERAL

Ano	Complementação Federal	Complementação Estimada [Base: 2016]
2020	10%	R\$ 13,4 bi
2021	12%	R\$ 16,5 bi
2022	15%	R\$ 21,3 bi
2023	17%	R\$ 24,8 bi
2024	19%	R\$ 28,4 bi
2025	21%	R\$ 32,2 bi
2026	23%	R\$ 36,1 bi

**2,7 vezes**  
mais  
dinheiro  
federal

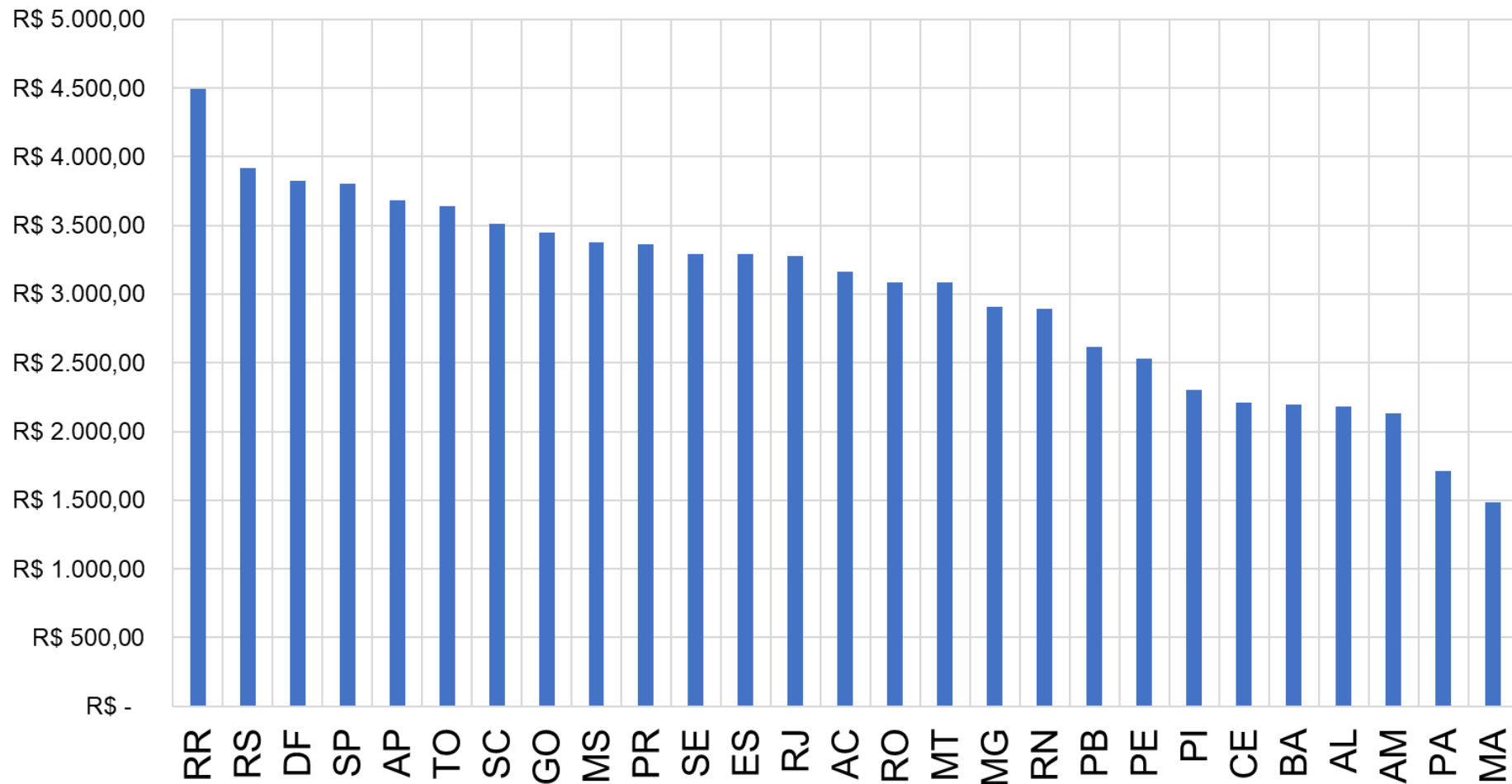


Total dos FUNDEBs Estaduais (2016):  
**R\$ 121 bilhões**

<https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb>

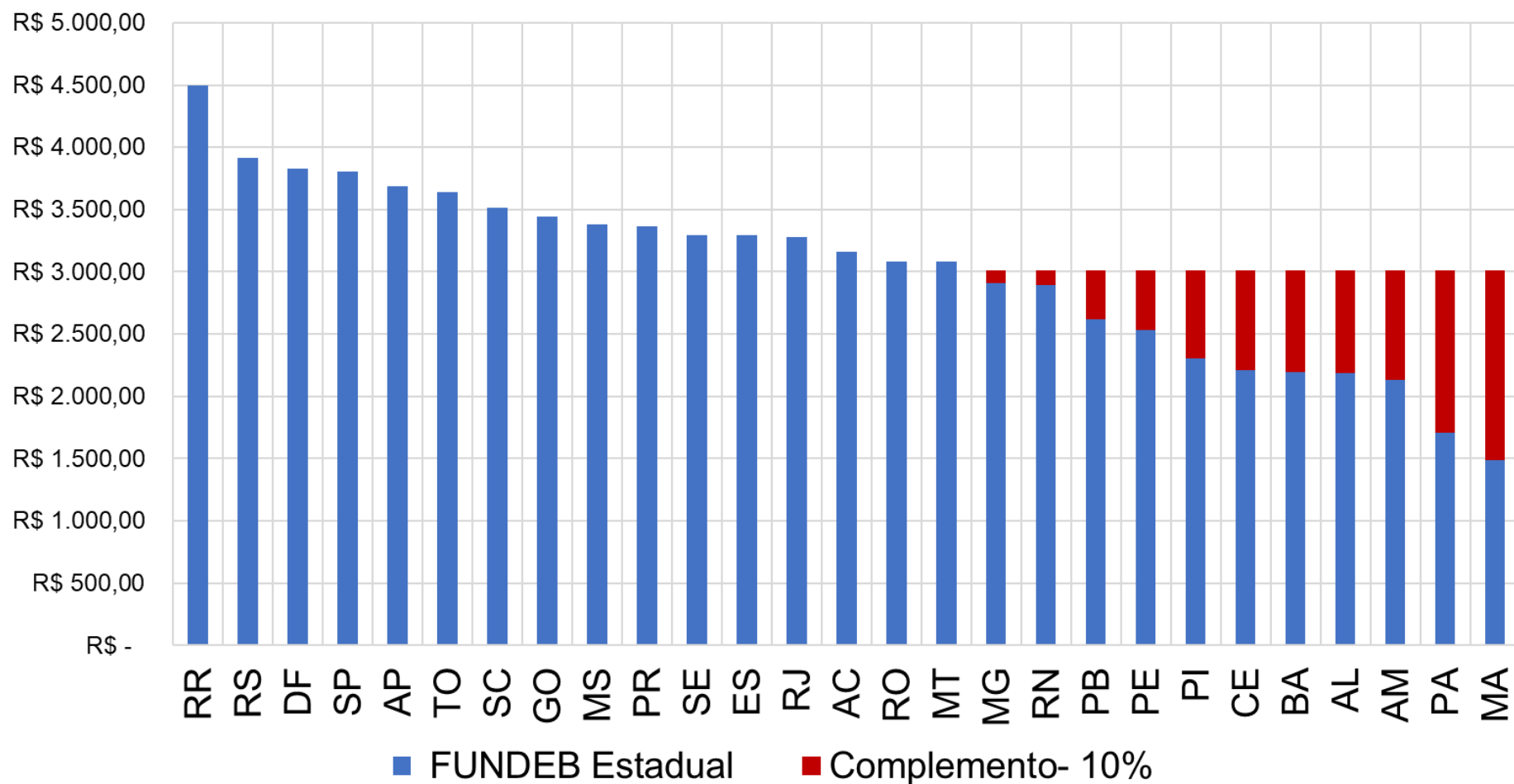


## Valor Anual por Aluno FUNDEB sem complementação Federal (Ano Base: 2016)



## Valor Anual por Aluno

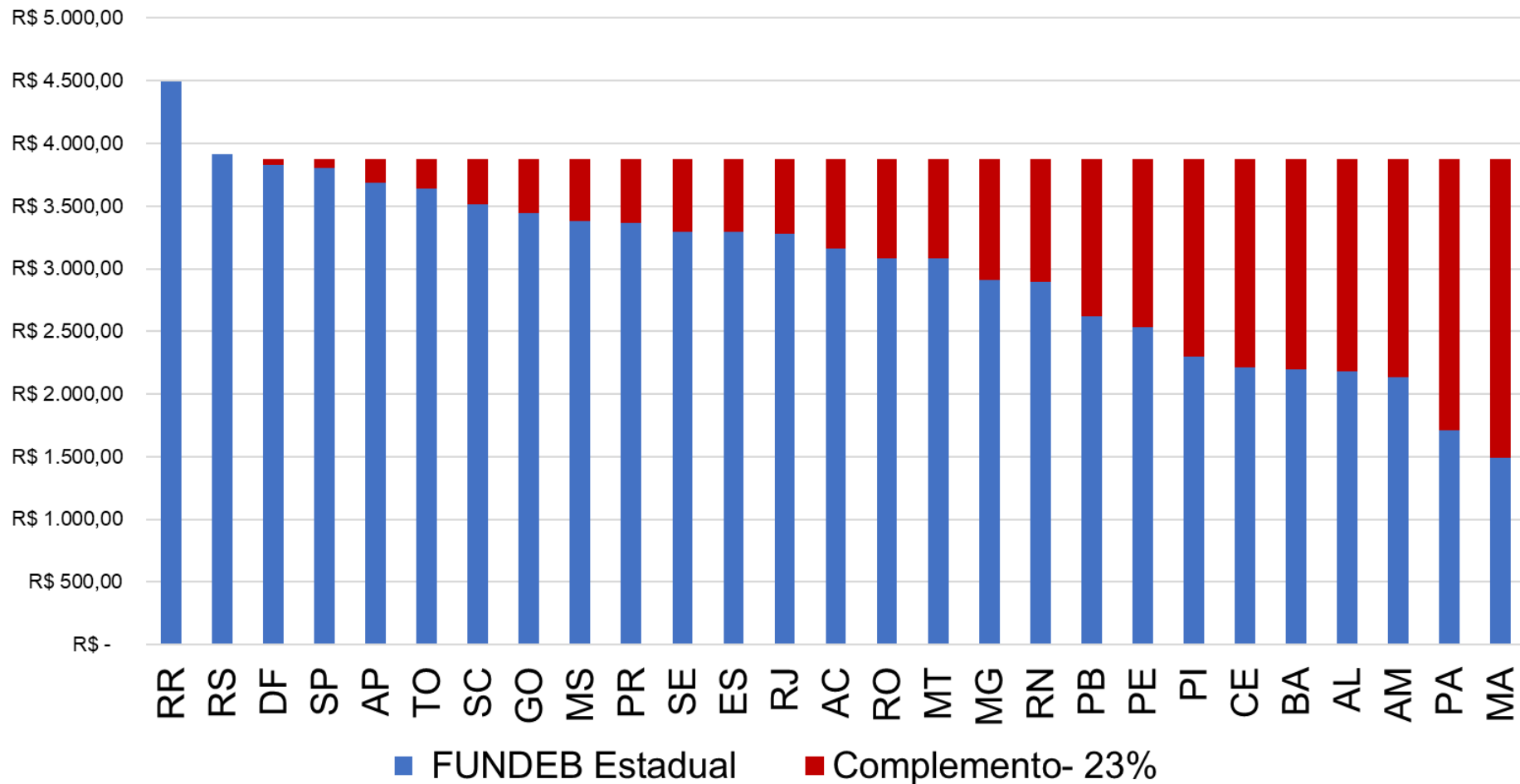
### FUNDEB com Complementação Federal de 10% [até 2020] (Ano Base: 2016)





## Valor Anual por Aluno

### FUNDEB com Complemento Federal de 23% [2026] (Ano Base: 2016)



## 2.2. APORTES PONDERADOS

$$NP_{ki} = \frac{fp_{ki}}{fd_{ki}fs_{ki}} \sum_{j=1}^{n_0} \phi_j N_{jki}$$

**NP<sub>ki</sub>** = n<sup>o</sup> de matrículas ponderadas (pelos indicadores sociais e de arrecadação) na rede k no estado i

**P<sub>ki</sub>** = potencial de arrecadação tributária do ente k no Estado i

**D<sub>ki</sub>** = disponibilidade de recursos vinculados à educação no ente k no Estado i

**S<sub>ki</sub>** = Fator de diferenciação do nível socioeconômico no ente k no Estado i

**ó N<sub>jki</sub>** = n<sup>o</sup> de matrículas ponderadas (pela complexidade do atendimento) do ente k no Estado i



## 2.2. APORTES PONDERADOS

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

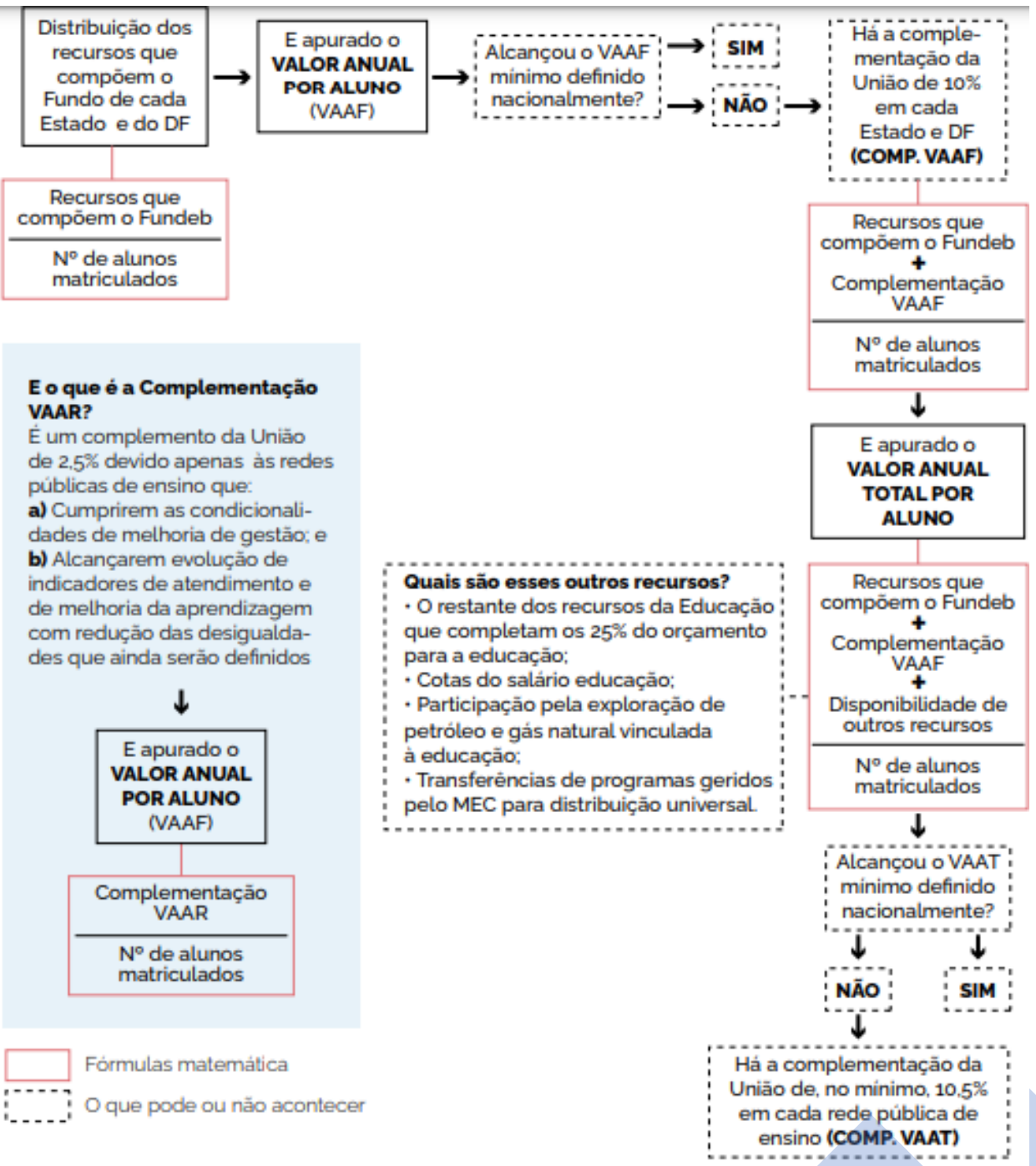
**I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal**, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

## 2.2. APORTES PONDERADOS

Art. 5º

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





**E o que é a Complementação VAAR?**  
 É um complemento da União de 2,5% devido apenas às redes públicas de ensino que:  
**a)** Cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão; e  
**b)** Alcançarem evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades que ainda serão definidos

- Quais são esses outros recursos?**
- O restante dos recursos da Educação que completam os 25% do orçamento para a educação;
  - Cotas do salário educação;
  - Participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação;
  - Transferências de programas geridos pelo MEC para distribuição universal.

Fórmulas matemática  
 O que pode ou não acontecer

## 2.2. APORTES PONDERADOS

Art. 5º

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



## DÚVIDA: O DINHEIRO DO FUNDEB DE UM ESTADO PODE IR PARA OUTRO ESTADO?

### RESPOSTA: NÃO

- Cada Estado tem o seu Fundo, que é complementado pelo Governo Federal quando o valor por aluno é baixo.
- As redes estadual e municipais de cada Estado receberá proporcionalmente à quantidade de alunos matriculados.
- Geralmente o governo estadual “perde” recursos do FUNDEB, mas esse dinheiro vai para os seus próprios municípios. Jamais para outros estados.



---

### **3. EFEITOS DO FUNDEB SOBRE A GESTÃO PÚBLICA**

## 3.1. AUMENTO DA DESPESA EM EDUCAÇÃO

O aumento do complemento federal do FUNDEB mais que dobrará o montante de recursos federais na Educação Básica...



... No entanto, o Brasil está distante de alcançar a meta 20 do Plano Nacional de Educação de investir 10% do PIB em educação. **Em 2016, esse índice estava em 5,0% do PIB.**

**DÚVIDA:**  
**INVESTIR 5% DO PIB EM  
EDUCAÇÃO É MUITO OU  
É POUCO?**

**RESPOSTA:**  
**DEPENDE!**





### 3.1. AUMENTO DA DESPESA EM EDUCAÇÃO

País	Investimento público em educação pública (% do PIB) – OCDE/MEC
Estados Unidos	4,1%
Reino Unido	4,2%
Japão	2,9%
Coréia do Sul	3,8%
Itália	3,1%
Espanha	3,5%
Brasil	<b>5,0%</b>

A PROPORÇÃO DO PIB INVESTIDA EM EDUCAÇÃO NO BRASIL É MAIOR QUE A MÉDIA DOS PAÍSES DA OCDE, MAS....

### 3.1. AUMENTO DA DESPESA EM EDUCAÇÃO

País	Investimento público em educação pública (% do PIB) – OCDE/MEC	PIB per capita – em US\$ (2015) – FMI	Investimento público em educação per capita – em US\$ (2015)
Estados Unidos	4,1%	55.805	2.288
Reino Unido	4,2%	41.181	1.729
Japão	2,9%	38.054	1.103
Coréia do Sul	3,8%	36.511	1.387
Itália	3,1%	35.708	1.106
Espanha	3,5%	34.819	1.218
<b>Brasil</b>	<b>5,0%</b>	<b>15.615</b>	<b>708</b>

O BRASIL É UM PAÍS POBRE E TEM UM INVESTIMENTO PER CAPITA BAIXO. ALÉM DISSO, TEM DESAFIOS A SUPERAR MAIORES QUE OS PAÍSES DA OCDE.

### 3.1. AUMENTO DA DESPESA EM EDUCAÇÃO

O “novo” FUNDEB estimula um aumento da despesa em educação.

E é necessário que isso aconteça para melhorar o desempenho desta política pública.

## 3.2. ESTÍMULO À MATRÍCULA

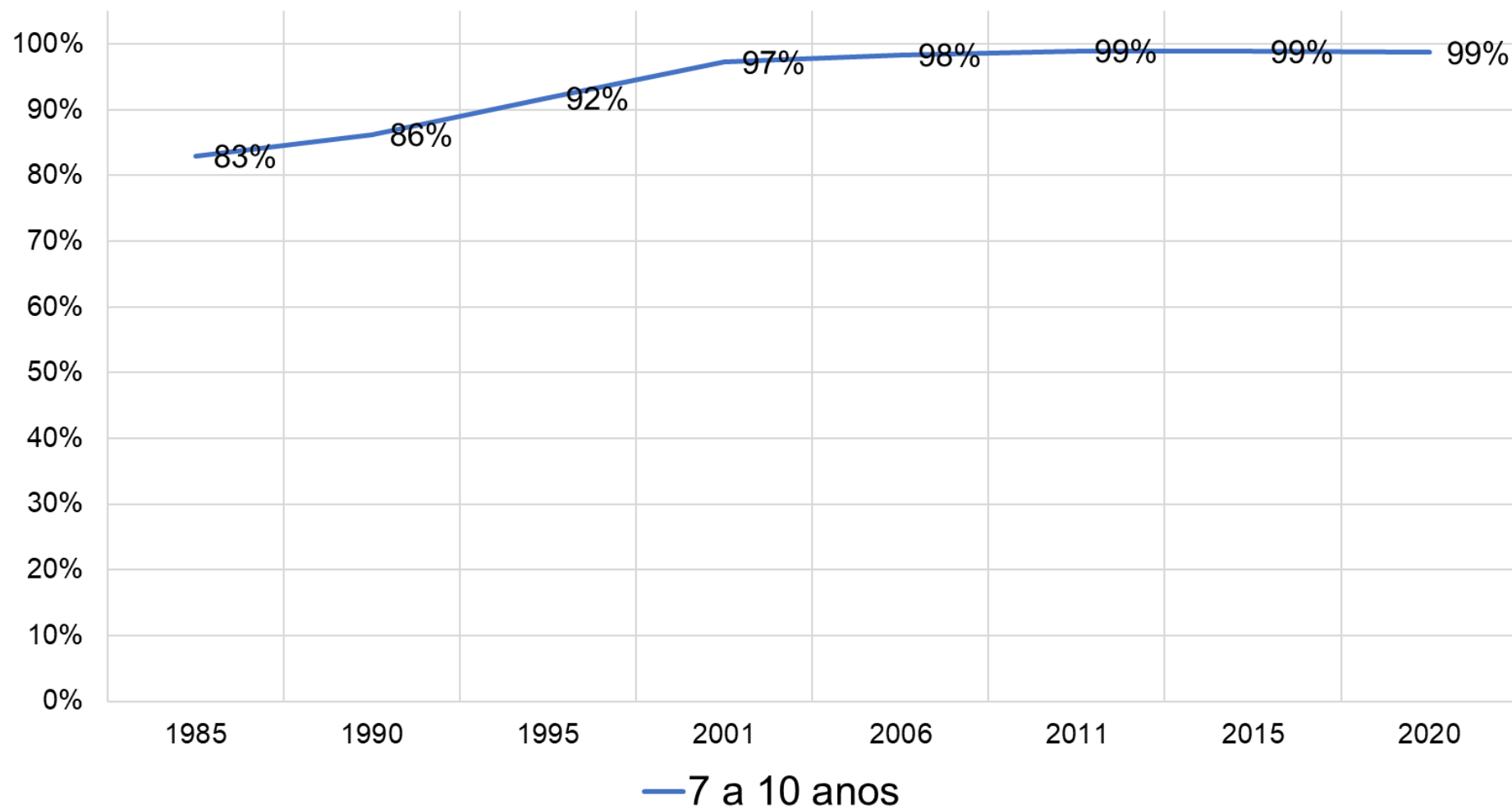
Até 1996, os gestores municipais tinham a tendência de empurrar o “ônus” de matricular um aluno para outros municípios ou para o Estado. **Cada matrícula a mais significava uma despesa adicional.**

A partir de 1996, com o Fundef e depois o Fundeb, **cada matrícula a mais passou a significar uma receita adicional.**

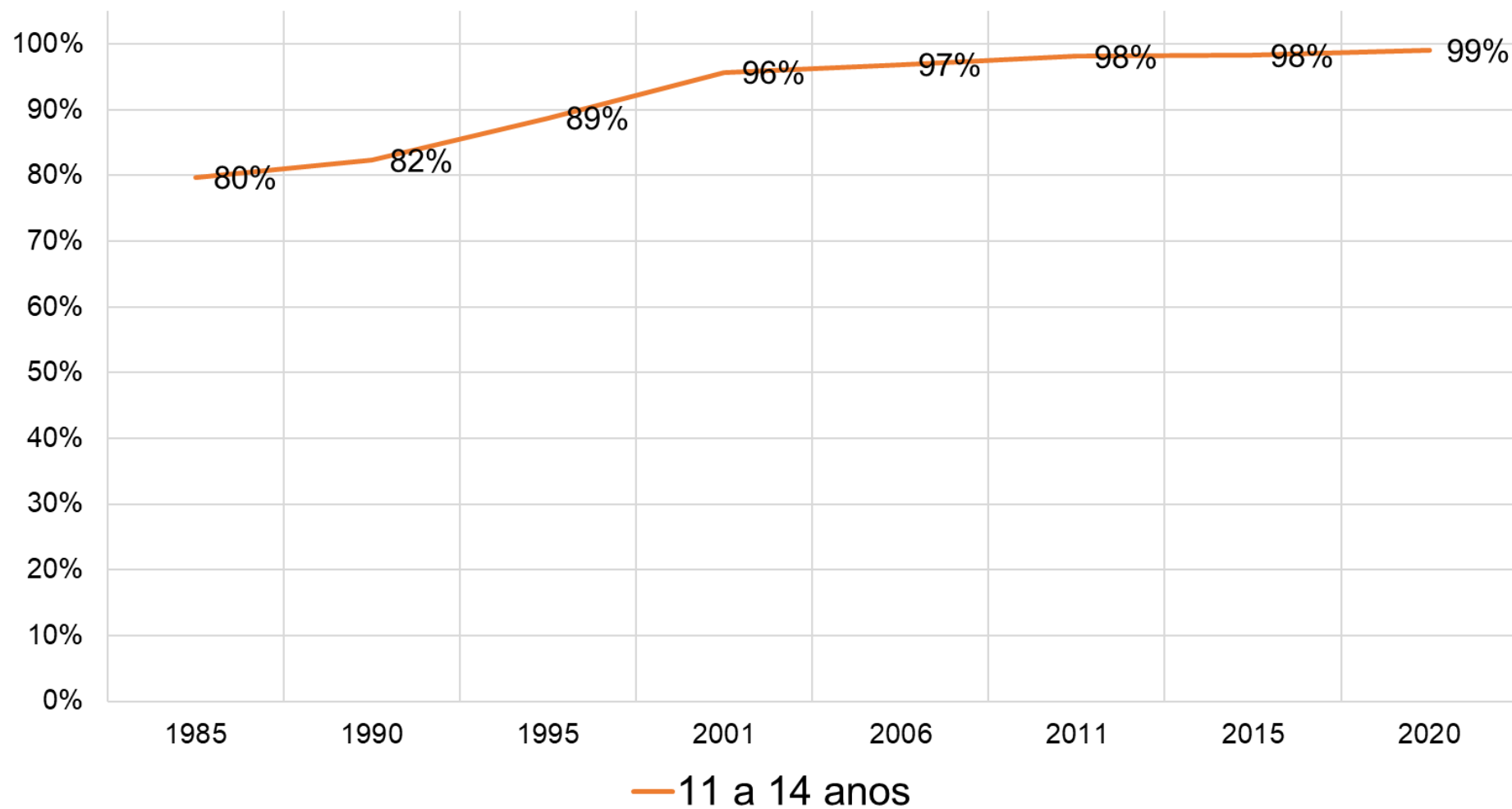
Assim, os gestores municipais e estaduais foram estimulados a matricular o maior número possível de alunos nas suas redes de ensino, de modo a receber mais recursos.



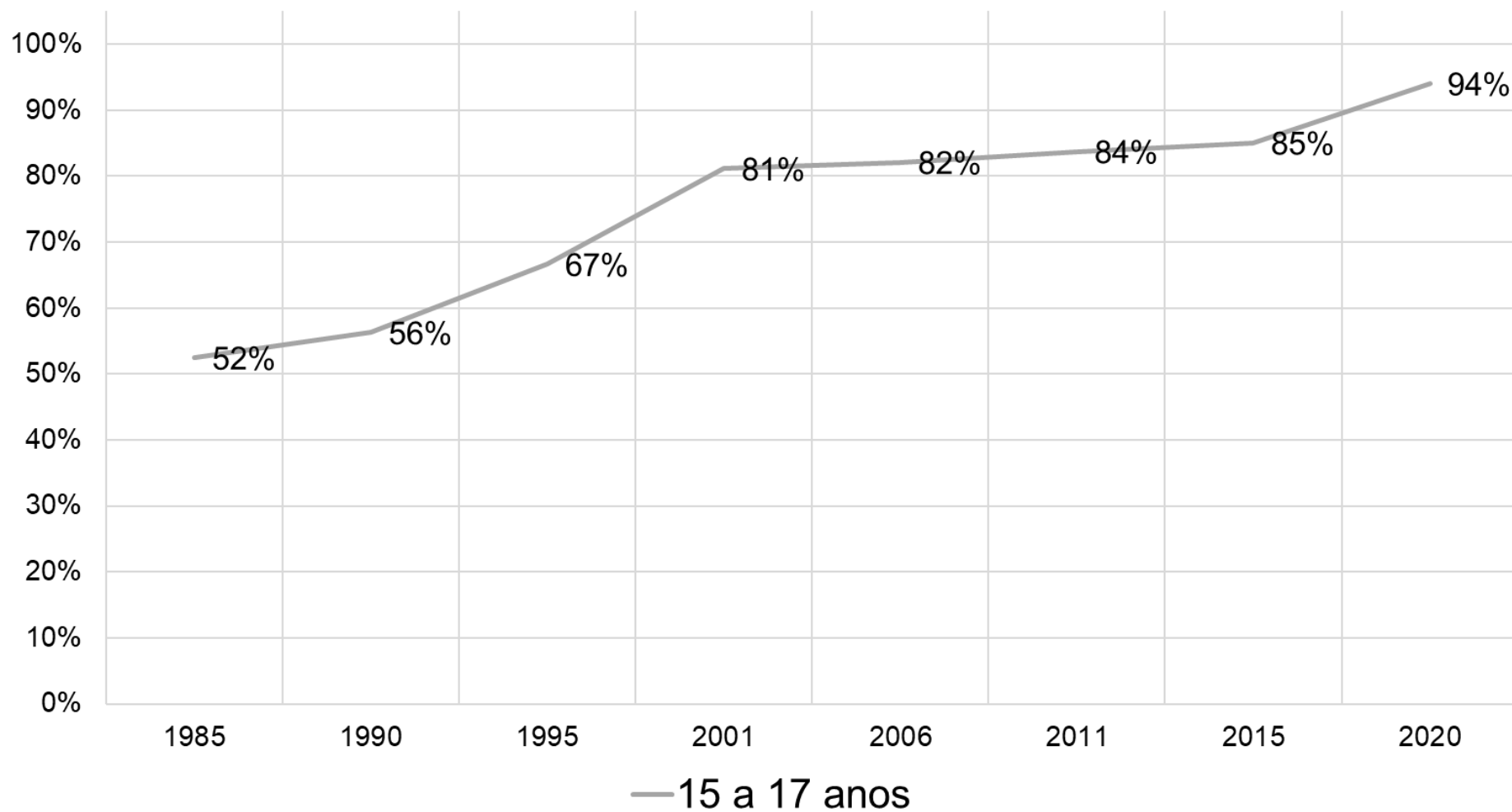
## Taxa de frequência à escola Brasil, 1985 a 2020



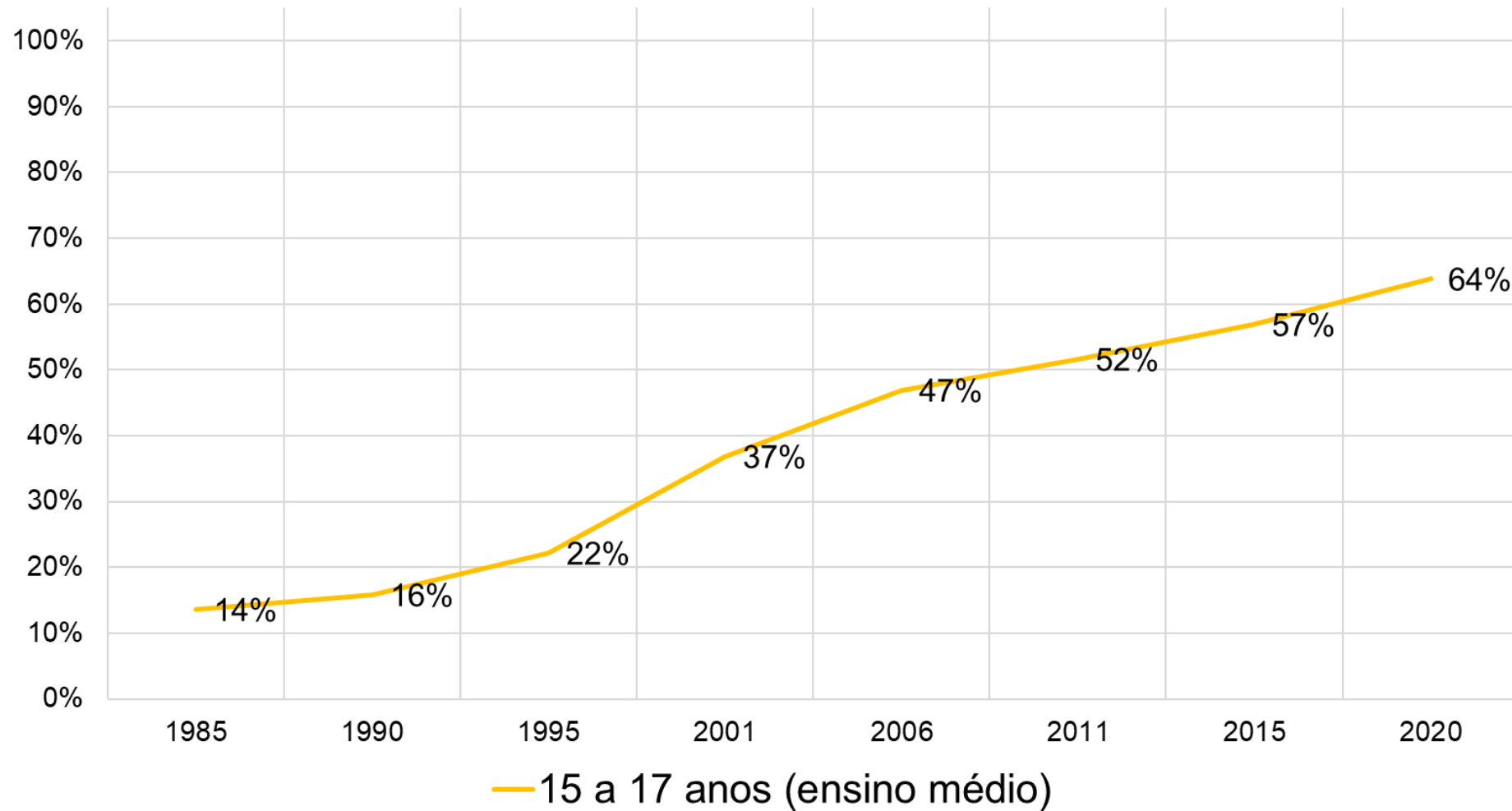
## Taxa de frequência à escola Brasil, 1985 a 2020



## Taxa de frequência à escola Brasil, 1985 a 2020



## Taxa de frequência à escola Brasil, 1985 a 2020



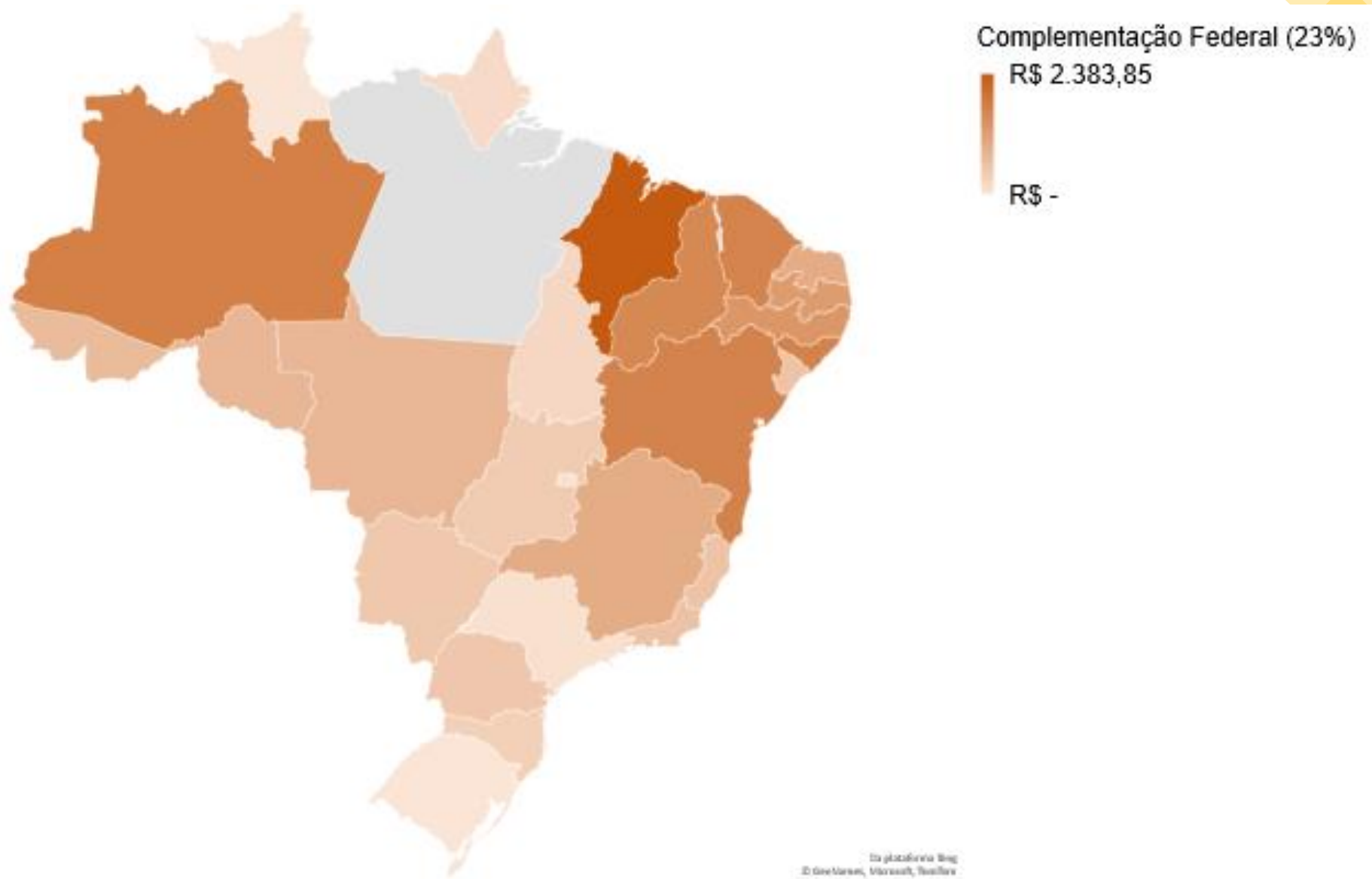


### 3.3. EQUIDADE FISCAL

#### Diretrizes para fazer a descentralização funcionar (OCDE)

Diretriz 10: Fortalecer os sistemas de equalização fiscal e as políticas nacionais de desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades territoriais.

A complementação federal do FUNDEB ajuda a garantir que as redes públicas de ensino dos Estados mais pobres da federação recebam mais recursos de modo a nivelar o gasto por aluno.



na plataforma Big  
© Geotitles, Microsoft, Twitter

**DÚVIDA:  
É IMPORTANTE PENSAR EM  
EQUIDADE FISCAL NO  
BRASIL?**

**RESPOSTA:  
COM CERTEZA!**



### 3.3. EQUIDADE FISCAL

**Desigualdade regional = Problema socioeconômico e institucional.**

#### ALEMANHA

Região	PIB <i>per capita</i> (2018)
Ex- Alemanha Ocidental	€ 43.000
Ex- Alemanha Oriental	€ 29.700

**Diferença: + 40%**

Estado mais pobre:  
**Meckelmburgo-Pomerânia**  
€ 27.900

#### BRASIL

Região	PIB <i>per capita</i> (2018)
Centro-Sul	€ 8.500
Nordeste	€ 3.500

**Diferença: + 150%**

Estado mais rico:  
**São Paulo**  
€ 10.100



### 3.3. EQUIDADE FISCAL

Em um país pobre e desigual como o Brasil, os mecanismos de garantia de equidade fiscal precisam ser robustos o suficiente para não perpetuar as desigualdades regionais existentes.

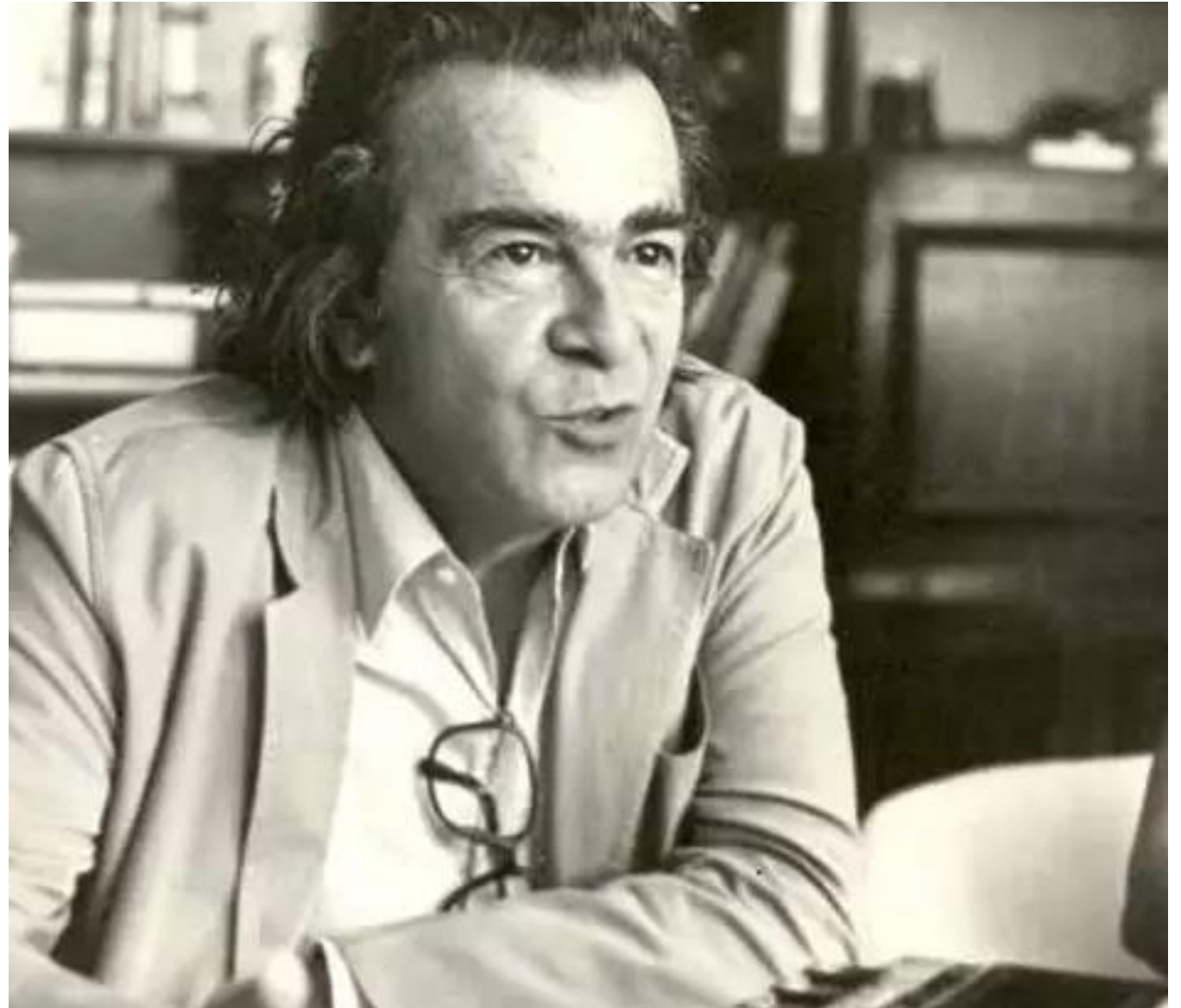
O novo FUNDEB ajudará a diminuir as desigualdades no financiamento da educação básica pelo país.

---

## **4. OS “VELHOS” DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

*“A crise da  
educação no Brasil  
não é uma crise, é  
um projeto.”*

Darcy Ribeiro.



## 4. OS “VELHOS” DESAFIOS

- \*O problema do acesso à creche;
- \*O problema do acesso ao ensino médio;
- \*O problema da baixa proficiência em matemática e em língua portuguesa;
- \*O problema da iniquidade: racial e social.

## 4. OS “VELHOS” DESAFIOS

### Governança da descentralização de políticas públicas



**DÚVIDA:**  
DESCENTRALIZAR A  
EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA PARA OS ESTADOS E  
MUNICÍPIOS É BOM OU  
RUIM?

**RESPOSTA:**  
DEPENDE!



## 4. OS “VELHOS” DESAFIOS

### OCDE- Fazendo a descentralização funcionar

#### Diretrizes:

- 1) Tornar claras as **responsabilidades atribuídas** para os diferentes níveis de governo;
- 2) Garantir que todas as responsabilidades atribuídas estão **financiadas suficientemente**;
- 3) Fortalecer a **autonomia fiscal subnacional** para promover “*accountability*”;
- 4) Dar apoio à construção de **capacidades** subnacionais;
- 5) Construir **mecanismos de coordenação** adequados ao longo dos níveis de governo;

## 4. OS “VELHOS” DESAFIOS

### OCDE- Fazendo a descentralização funcionar

#### Diretrizes:

- 6) Dar apoio à **cooperação** trans-jurisdicional;
- 7) Fortalecer a **governança inovadora e experimental** e promover o engajamento dos cidadãos;
- 8) Permitir e tirar o melhor proveito dos **arranjos assimétricos** de descentralização;
- 9) Promover a **transparência** consistentemente, aprimorar a coleta de dados e fortalecer o **acompanhamento do desempenho**;
- 10) Fortalecer os sistemas de **equalização fiscal** e as políticas nacionais de desenvolvimento regional para reduzir as **desigualdades territoriais**.

## 4. OS “VELHOS” DESAFIOS

O enfrentamento dos problemas da educação básica no município de São Paulo depende de ações conjuntas e coordenadas dos gestores municipal, estadual e federal...

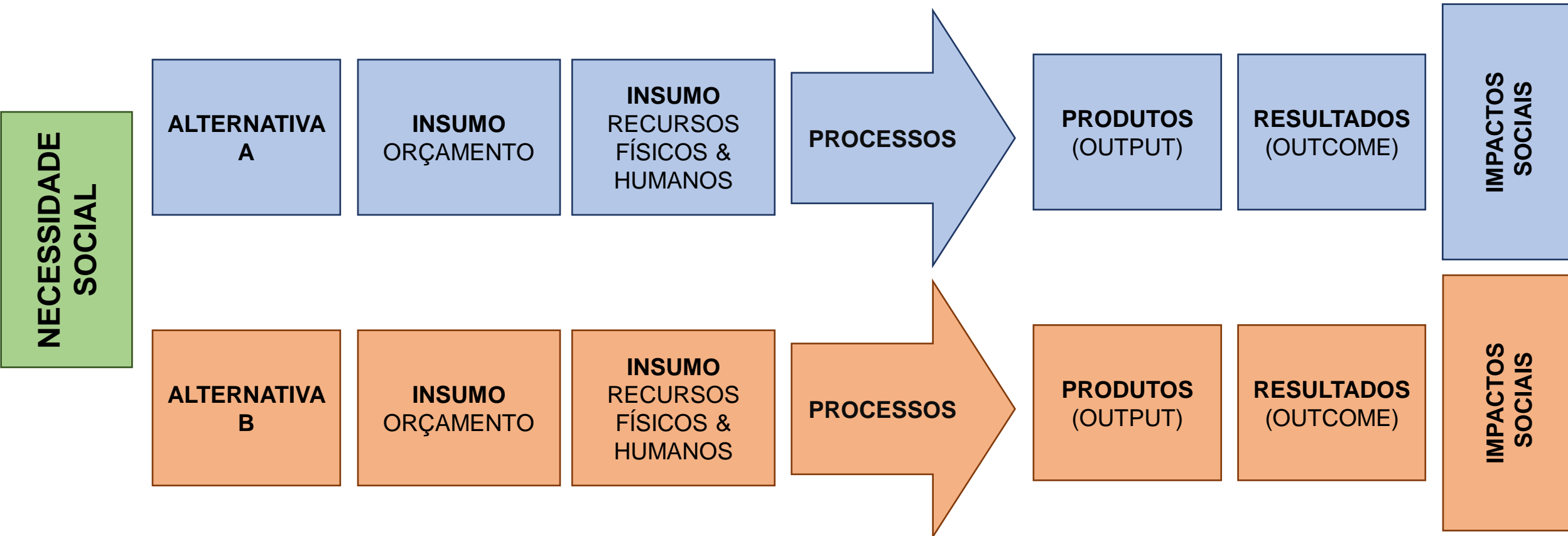
...Portanto, a análise sistêmica desses problemas igualmente depende da coordenação dos controles externos municipal, estadual e federal.

*ESTAMOS PREPARADOS PARA ISSO???*

---

## **5. E O TRIBUNAL DE CONTAS?**

## 5.1. DISCRICIONARIDADE VS. CONTROLE





## 5.1. DISCRICIONARIDADE VS. CONTROLE

Educação Especial

Exclusiva

Inclusiva

Alimentação Escolar

Empresa terceirizada

Preparação na escola

Abertura de vagas em creche

Rede conveniada

Rede própria

Currículo escolar

Áreas de conhecimento

Disciplinas

Escolas cívico-militares

A favor

Contra

## 5.1. DISCRICIONARIDADE VS. CONTROLE



Várias opções viáveis, todas com seus **prós e contras**

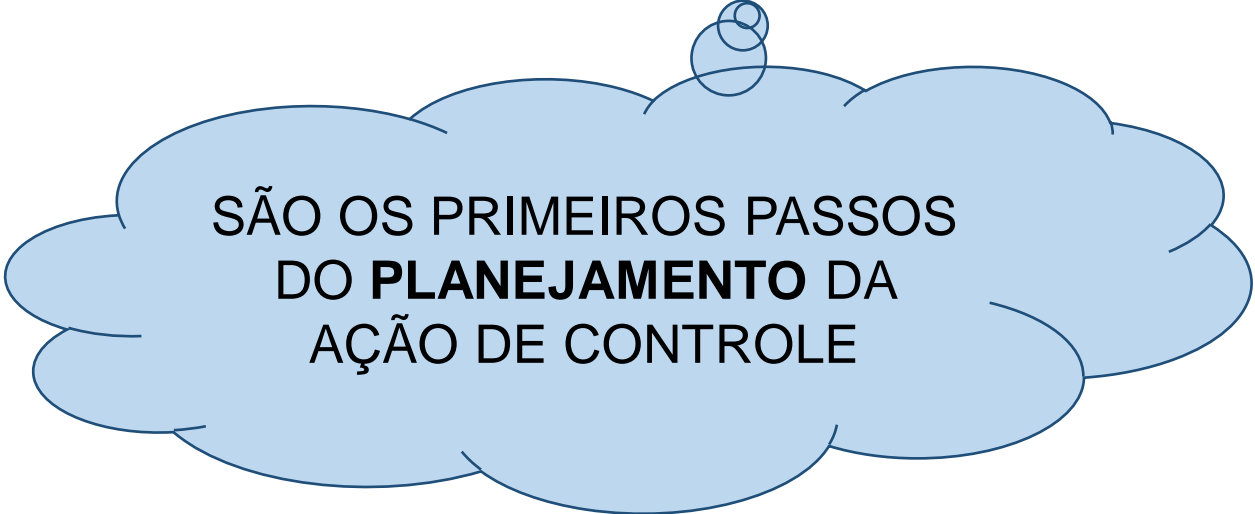
A sociedade **elege** democraticamente **a sua opção** política

O controle externo **não pode questionar a opção** democraticamente eleita...

... Mas tem o **dever de mostrar** à sociedade os **prós e contras** dessas políticas.

## 5.2. AS CAUSAS DO BOM E DO MAU DESEMPENHO

**INDICADORES DE DESEMPENHO E CONTEXTUALIZAÇÃO  
=  
IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS & AVALIAÇÃO DE RISCO  
(NBASP 100.45-46)**



**SÃO OS PRIMEIROS PASSOS  
DO PLANEJAMENTO DA  
AÇÃO DE CONTROLE**

## 5.2. AS CAUSAS DO BOM E DO MAU DESEMPENHO

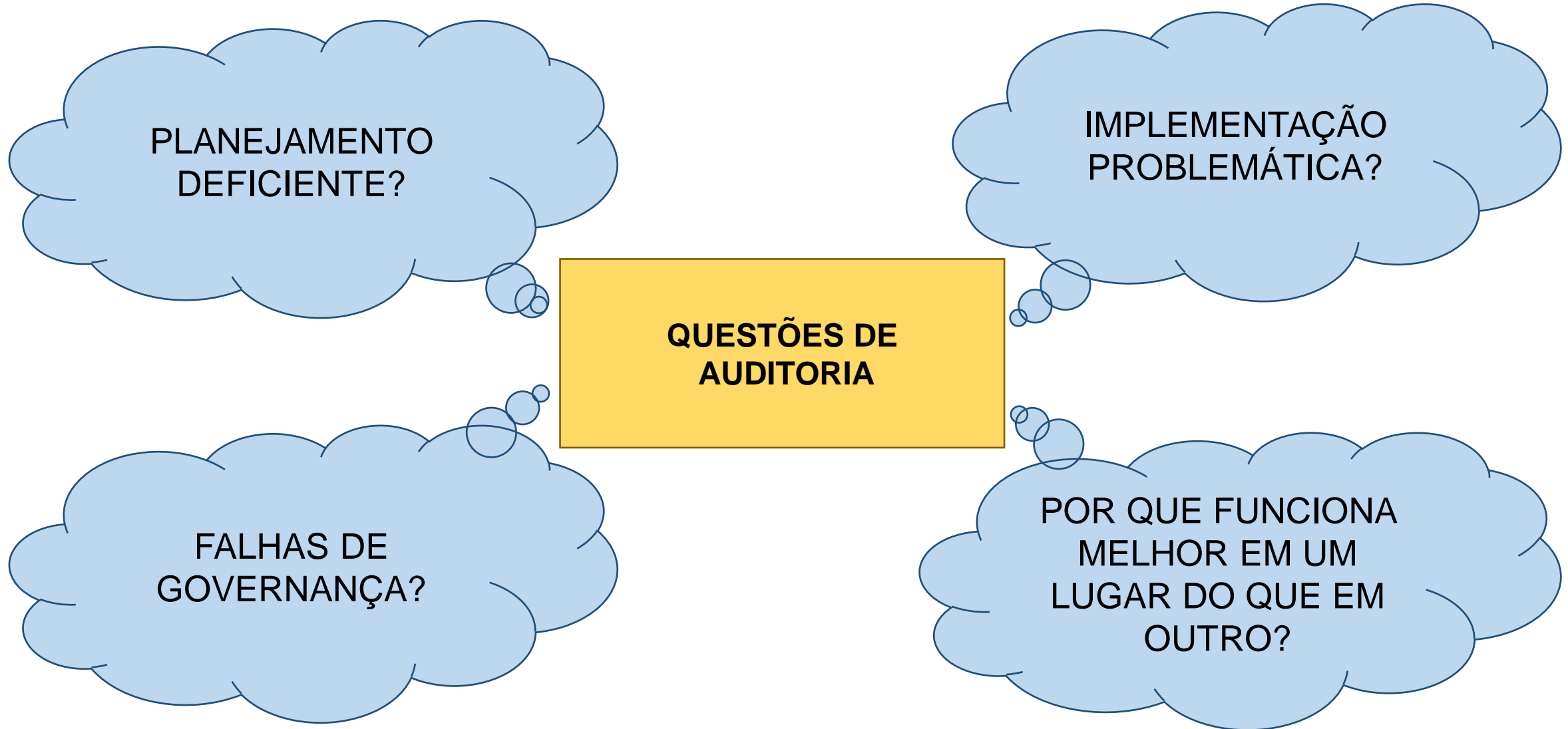
Política Pública	ODS/Prioridades Nacionais	Subdivisão da Política Pública	Orçamento/ Materialidade	Indicadores de desempenho	O que está causando o mau desempenho?
Educação	<p>ODS 4 – Educação de qualidade para todos</p> <p>PNE- Plano Nacional de Educação</p> <p>(parâmetros para avaliação do desempenho)</p>	<p>Creche</p> <p>Pré-Escola</p> <p>E. Fundamental (AI)</p> <p>E. Fundamental (AF)</p> <p>Ensino Médio</p> <p>Ensino Superior</p> <p>Ensino Profissionalizante</p> <p>Educação de Jovens e Adultos</p> <p>Educação Especial</p> <p>[...]</p>	<p>Orçamento destinado à política e outros fatores que podem determinar a materialidade do objeto</p>	<p>Cesta de indicadores de desempenho relacionada à PP estudada</p>	<p>Fatores que podem estar relacionados ao mau desempenho (possíveis ações de controle)</p>



**CUIDADO!**

**NÃO TRANSFORME OS  
PAINÉIS DE INDICADORES  
E/OU OS QUESTIONÁRIOS  
EM FINS EM SI MESMOS**

## 5.2. AS CAUSAS DO BOM E DO MAU DESEMPENHO





## 5.3. POR ONDE COMEÇAR?

1) **Adequação das políticas públicas:** identificar as (grandes) demandas sociais ainda não atendidas, tendo como parâmetro a Agenda 2030, a Constituição Federal e os planos nacionais. Na medida do possível, mostrar as desigualdades de acesso e qualidade.

2) **Esforço orçamentário:** mensurar o grau do cumprimento do orçamento em políticas, programas e ações identificadas como essenciais

3) **Adequação e eficácia do PPA:** avaliar se as metas de produto e resultado são condizentes com a demanda social e se o grau de cumprimento das metas é satisfatório

## 5.3. POR ONDE COMEÇAR?

4) **Repensar o modelo de Contas do Governador/Prefeito:** para além do cumprimento de indicadores fiscais, elas devem trazer informações úteis ao gestor ao Legislativo que poderá rever políticas do governo que estão trazendo maus resultados, se for o caso. É preciso encontrar os meios adequados de fazer chegar essa mensagem.

5) **Fiscalizações orientadas para identificar as causas do bom ou mau resultado** nas políticas públicas

6) **Repensar comunicação com usuários previstos:** é preciso que as informações contidas nos relatórios de auditoria cheguem aos usuários previstos e apenas o encaminhamento do relatório não é suficiente. Refletir sobre a possibilidade de utilizar outros meios também (audiências, apresentações, ...).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



*Lembrai-vos da Susanita!  
(E não a copiem!)*

# BIBLIOGRAFIA

**Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP):**

<http://www.issai.org/>

**Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):**

<https://irbcontas.org.br/nbasp/>

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas: Notas para uma metodologia de análise e avaliação**. Campinas: NEPP/Unicamp, 2007.

GRANATO NETO, Nelson Nei. **Políticas públicas descentralizadas, governança multinível, desigualdade e pobreza**. IRB Território. Curitiba: IRB, 2020.

Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/irb-territorio-politicas-publicas-descentralizadas-governanca-multinivel-desigualdade-e-pobreza/>>

OECD. **Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers**. Paris: OECD, 2019.

Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Brasília: IBGE, 2021.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>

---

# MUITO OBRIGADO!

NELSON NEI GRANATO NETO  
Mestre em Desenvolvimento Econômico (UFPR)  
Analista de Controle- Economista (TCE-PR)  
Assessor da Presidência (IRB)  
[nelson.granato@tce.pr.gov.br](mailto:nelson.granato@tce.pr.gov.br)  
(41) 99572-5382