

A Governança Multinível no campo da Complementação da União do Novo VAAR

Izabella Silva¹

Os fundos criados a partir dos anos 1990 para estabilizar o financiamento da educação, especialmente da educação pública, como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Valorização dos Profissionais da Educação, contribuíram para a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, ampliação da frequência escolar de estudantes, valorização docente, melhoria da infraestrutura escolar, dentre tantos outros pontos já pontuado por dezenas de bibliografias. Assim, o Fundeb aparece como uma política regulada, que, como trazido por Arretche (2012) apresenta alta prioridade e menor desigualdade.

O Novo Fundeb, aparece, então, para além de se instituir como um fundo permanente, objetivando reduzir desigualdades, muito a partir da ampliação da participação da União com a complementação, de forma a aprofundar o potencial de redistribuição regional de recursos, contando com 13% complementação.

A renovação do Fundeb em 2020 trouxe como novidade uma parcela do fundo a ser distribuída como complementação aos municípios que cumprissem condicionalidades para a melhoria de gestão e indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Este trabalho tem

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

como foco a análise desta parcela, chamada de VAAR (Valor Aluno Ano Resultado) e equivalente a 2,5 pontos percentuais da contribuição mínima obrigatória da União para o Fundeb.

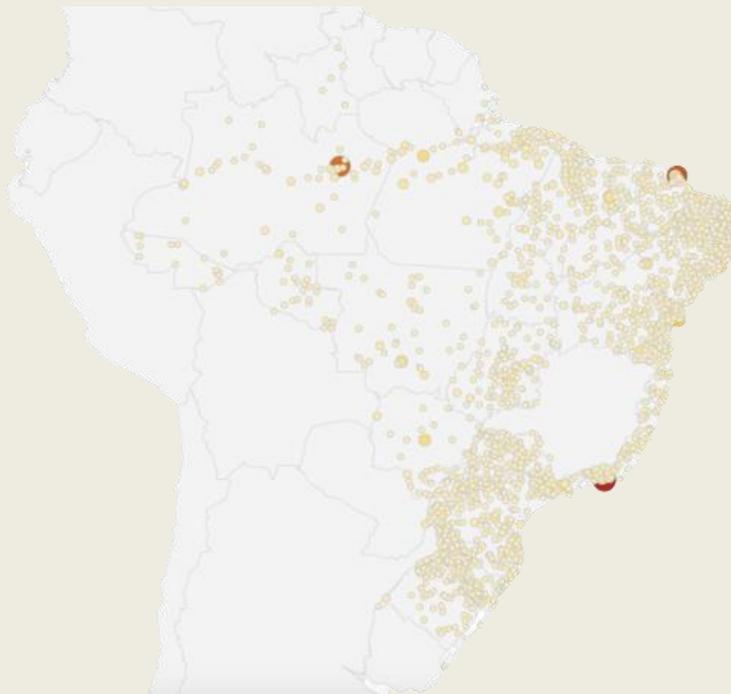
A política de fundos se insere no bojo do modelo de vinculação de recursos para educação -previsto constitucionalmente- a partir do fim dos anos 90, e no contexto de municipalização das políticas públicas e do novo arcabouço federativo originado a partir da constituinte de 88. Arcabouço este que desagua em causas e efeitos diretos tanto no desenho, articulação de políticas públicas, quanto na implementação, como será detalhado ao longo do texto.

Nesta interface federativa, aparece o papel da União, com maior influência nos processos de coordenação das relações intergovernamentais e dos municípios enquanto implementadores (Arretche, 2012). Toda essa mudança acabou onerando os municípios que, muitas das vezes, apresentam baixa capacidade técnica de implementação. Para este estudo, considerar-se-á as capacidades técnica e político relacional de acordo com estudos de Pires e Gomide (2014, 2023). Isto porque, no processo de implementação, parte-se do pressuposto de que os entes subnacionais são atores que desempenham ações para além da mera execução, mas capazes de terem certa autonomia decisória (Bichir, Peres, Simoni, 2022), haja vista que o recebimento da complementação-VAAR depende da movimentação dos municípios.

Olhando para a distribuição do recurso, dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), publicados no fim do primeiro trimestre de 2022, mostram que entre as redes estaduais apenas 15 foram beneficiadas com a Complementação-VAAR em 2023: Rondônia, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Distrito

Federal. O principal motivo para o não recebimento pelas outras 12 unidades da federação é o não cumprimento das condicionais. Já dentre os municípios, 66% dos 5.570 não receberam repasse do VAAR em 2023, conforme vê-se no mapa abaixo:

Mapa 1 - Municípios que receberam Complementação-VAAR em 2023



Fonte: Elaborada pela autora

A distribuição é desigual, especialmente, entre a região Sudeste e as demais. Enquanto 38% dos municípios do Sul do país, por exemplo, receberam Complementação-VAAR, apenas 14% do Sudeste o fizeram. Isso se dá, em especial, pelo peso de Minas Gerais, visto que todos os municípios mineiros não estavam habilitados ao recebimento da complementação, dado que o governo estadual não cumpriu com a condicionalidade IV, ou seja, não formalizou o regime de colaboração com os municípios, comprovada pela instituição da Lei do ICMS Educacional.

Retomando à centralidade do Novo Fundeb, outro ponto de atenção é a relação do Governo Federal para com os entes subnacionais. E, para isso, vale trazer à campo, a discussão de Arretche (2012) sobre *policy decision-making* e *policy making*. Retomando o formato proposto na CF-88, com a EC14/96, reforçado na Lei de Diretrizes Básicas de 1996 e nos consecutivos Planos Nacionais de Educação, a União atua enquanto ente fundamental na promoção da cooperação técnica e financeira na frente educacional. Retomando à organização do Estado e seus entes, o Artigo 211 da Constituição, ao dispor das competências e responsabilidades, coloca a União enquanto organizadora dos sistemas de ensino, com função redistributiva, supletiva e equalizadora, ou seja, os *policy decision making*, enquanto os estados e municípios, *policy-making* (Arretche, 2012).

Em um primeiro momento, essa leitura parece condizente com o cenário da Complementação-VAAR, com o Governo Federal desenhando os instrumentos e os subnacionais implementando-os. Todavia, é necessário considerar que as categorias de *policy decision-making* e *policy-making* podem ser insuficientes para explicar a implementação em nível local. Haja vista que o processo de implementação envolve decisões, condições que influenciam a política, modificando, inclusive, expectativas nacionais.

O fenômeno em movimento da Complementação-VAAR nos ajuda a explicitar isso. O Governo Federal estabeleceu as normativas sobre a implementação - aqui expressa pelo envio ou não das condicionalidades - que implica o recebimento ou não de recursos. Logo, as redes enviarem ou não as condicionalidades, implica na implementação de políticas educacionais e quiçá no desenho delas, haja vista que a modelagem para o recebimento VAAR-2024 ainda não foi estabelecida. Vale mencionar que o

próprio desenho das métricas da Complementação-VAAR foi feito no final do governo Bolsonaro, especificamente em dezembro de 2022, divulgado pela Portaria do MEC (975/2022). Mas não só, como já elencado, a ausência de um protagonismo da gestão federal anterior, do Governo Bolsonaro, apareceu como um desafio de apoio às redes, abrindo um vácuo que evidenciou a ação de atores do terceiro setor, como fundações empresariais -atores não estatais que compõem a governança multinível, como já apontado (HOOGHE e MARKS, 2013), e não só, como também, órgãos de representação, como Undime e Consed. Um grande exemplo dessas atuações, foram a disponibilização de *lives*, webinários e encontros realizados para apoiar os entes na submissão das condicionalidades e interpretação dos indicadores.

Vale mencionar que os municípios brasileiros, além de numerosos, são particularmente heterogêneos. A partir dos marcos definidos pela Constituição de 1988, eles passaram a se responsabilizar pela Educação Infantil e pelos anos iniciais do Ensino Fundamental. Gerenciar essas redes já representa um esforço diante das capacidades reduzidas de parte dos municípios. O desafio aumentou com a criação da Complementação-VAAR, que compõe a complementação, resultado do Novo Fundeb, que evidencia a necessidade de uma articulação e regime de colaboração efetivo a partir do que se previa no federalismo da constituinte de 1988.

Por fim, a complementação-VAAR, que compõe uma das três metodologias de complementação da União a partir do Novo Fundeb, é interpretada aqui como um instrumento relevante para redução de desigualdades, em especial, raça-cor, no cenário educacional, ao vincular o recebimento de recursos à melhoria de indicadores nesta frente.

Todavia, por envolver condicionalidades e execução de indicadores complexos que exigem dos municípios capacidades técnicas e políticas (PIRES e GOMIDE, 2014), o novo mecanismo de equalização de recursos pode ser de difícil compreensão para os municípios. O cenário descrito apresenta um contexto que pode ser estudado pelas lentes analíticas da terminologia de Governança multinível, explicitando que a o fenômeno vai muito além das relações verticais entre entes, mas incorporando atores que cada vez tem apresentado maior influência nas políticas públicas, que são as figuras não estatais.

Atenta-se que a forma com a qual a Complementação-VAAR foi disposta às redes, pode ocasionar em desdobramentos que estão sendo analisados na dissertação de mestrado da autora, e que apontam para: fragilização da relação município/estado e governo Federal, considerando a falta de apoio deste último aos demais entes no ano de 2022; fortalecimento à relação município e demais atores, como terceiro setor e órgãos de representação.

Referências Bibliográficas

Arretche, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

Bichir, R; Peres, U.; Simoni Jr., S. Multilevel governance in federal systems: the case of social assistance policy in Brazil. Paper apresentado no 26th World Congress of Political Science, IPSA 2021.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.

Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review* 97(2): 233–243.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança, Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na Implementação de Políticas Federais. In: Telma Maria Gonçalves Menicucci; José Geraldo Leandro Gontijo. (Org.). *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. 1ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016, v. 1, p. 101-130. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023