



DADOS PARA
UM DEBATE
DEMOCRÁTICO
NA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Novo Fundeb

Prós e Contras das Propostas em Debate



por Tássia Cruz & David Plank [D3e]
Gregory Elacqua, Luana Marotta, Sammara Soares & João Cossi [BID]



[APRESENTAÇÃO

O D3e surge com o objetivo de aumentar o uso de evidências técnicas e científicas no desenho de políticas educacionais. Para isso, uma de nossas estratégias envolve a produção de relatórios voltados a apresentar experiências e evidências de estudos locais e internacionais ligadas a assuntos relevantes à educação brasileira.

Considerando as discussões presentes no cenário atual, apresentamos nosso terceiro relatório, sobre o Novo Fundeb. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) expira no final de 2020. No momento, diversos atores do governo e da sociedade civil estão discutindo propostas para o novo Fundeb, com o objetivo de torná-lo permanente e de aprimorar o seu desenho. O relatório, preparado em conjunto por pesquisadores do D3e e do BID, pretende contribuir para o debate analisando os componentes-chave do Fundeb e as propostas que pretendem alterá-los.

Esperamos que este material contribua para o fortalecimento do conhecimento e a tomada de decisões no desenho das políticas educacionais no Brasil.

BOA LEITURA!

Equipe D3e

Tássia Cruz, Maurício Holanda, Leonardo Barchini e David Plank.



DADOS PARA
UM DEBATE
DEMOCRÁTICO
NA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

NOVO FUNDEB: PRÓS E CONTRAS DAS PROPOSTAS EM DEBATE

*Tassia Cruz*¹

*David Plank*²

*Gregory Elacqua*³

*Luana Marotta*³

*Sammara Soares*³

*João Cossi*³

[SUMÁRIO EXECUTIVO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) expira no final de 2020. No momento, diversos atores do governo e da sociedade civil estão discutindo propostas para o novo Fundeb, com objetivo de torná-lo permanente e de aprimorar o seu desenho. Este relatório pretende contribuir para o debate analisando os componentes-chave do Fundeb e as propostas que pretendem alterá-lo, incluindo cinco *Propostas de Emenda à Constituição* (PEC) e propostas apresentadas por organizações e institutos como o Todos Pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Insuper e o Banco Mundial.

Ao analisar as propostas, vamos considerar cinco componentes do Fundeb: **(I) a arrecadação das receitas que compõem o fundo, (II) os seus critérios de redistribuição, (III) a complementação da União, (IV) o valor mínimo nacional por aluno/ano e (V) as despesas a serem financiadas.** Para cada um destes componentes, vamos responder às seguintes perguntas: **1]** Como o componente funciona atualmente? **2]** Quais as propostas para revisá-lo? **3]** Quais os prós e os contras dessas propostas e o que mais deve ser considerado? Resumimos abaixo os principais pontos discutidos neste relatório.

1. Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getulio Vargas.

2. Lemann Center, Stanford University.

3. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

SOBRE A ARRECADAÇÃO

1] Como funciona atualmente?

- A cesta tributária do Fundeb é formada por 20% das receitas de alguns impostos e transferências constitucionais vinculadas à educação dos estados, Distrito Federal e municípios.

2] Quais as principais propostas?

- Algumas propostas sugerem a **inclusão de impostos municipais** que não integram o Fundeb para que haja uma redistribuição mais equalizadora dos recursos entre entes federados.
- Além disso, discute-se a necessidade de **revisar a atual cesta de impostos do Fundeb tendo em vista potenciais perdas de receita do ICMS** ou reformas tributárias que mudem significativamente os valores atualmente vinculados ao fundo.

3] Quais os prós e os contras?

- A introdução de mais tributos na cesta de impostos do Fundeb pode de fato **diminuir as desigualdades no financiamento** da educação básica. No entanto, deve-se considerar certos **desafios**. Primeiro, existe um **obstáculo político**, pois municípios grandes e ricos provavelmente perderiam significativamente mais recursos do que municípios mais pobres se novos impostos locais fossem utilizados na arrecadação do fundo. Além disso, há **questões operacionais**, como a atual estrutura de gastos que não sejam em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na educação básica. Incertezas quanto à **divulgação transparente** de dados oficiais da arrecadação local também dificultam a operacionalização de tal proposta.
- Na atual conjuntura política, há sinais de provável mudança na **estrutura de arrecadação de certos impostos**, incluindo o ICMS, responsável pela maior parte das receitas do Fundeb. Tais mudanças exigirão alterações futuras na cesta de impostos do fundo a fim de adequá-lo a novos cenários fiscais.
- Para suavizar o efeito dos movimentos cíclicos da economia no montante arrecadado, uma alternativa é o uso de uma técnica que capte a tendência de longo prazo da economia por meio da **média móvel** (Afonso e Castro 2019a): em períodos de expansão, a média móvel promoveria a utilização dos recursos abaixo do total arrecadado (gerando poupança), ao passo que, em momentos de retração, elevaria o uso acima do que a economia produziu (“consumindo” a poupança do período de expansão).

SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO

1] Como funciona atualmente?

- Os recursos do Fundeb são distribuídos para os fundos estaduais proporcionalmente ao número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino.

2] Quais as principais propostas?

- As principais propostas relacionadas aos critérios de redistribuição são: 1) pesos maiores para etapas e modalidades com demanda superior à capacidade da rede de ofertar vagas (por exemplo, creches e escolas de tempo integral); 2) inclusão de ponderações por nível socioeconômico e capacidade de arrecadação fiscal; e 3) criar mecanismos na fórmula do Fundeb para reduzir os índices de repetência.

3] Quais os prós e os contras?

- Aumentar o peso de etapas e modalidades que possuem maior demanda (como creches e ensino integral) pode incentivar políticas de expansão, mas, por outro lado, ampliar a desigualdade na distribuição dos recursos: redes com mais matrículas em creches e escolas de tempo integral, por exemplo, normalmente têm nível socioeconômico mais alto.
- Um peso maior para estudantes mais pobres é uma boa alternativa para compensar as desvantagens sociais que esses grupos enfrentam. Incluir, adicionalmente, um peso para o potencial de arrecadação fiscal do município impõe ao governo local a responsabilidade de não reduzir sua arrecadação. Notamos, contudo, que fórmulas excessivamente complexas dificultam a transparência na distribuição dos recursos.
- Quanto à discussão sobre a taxa de repetência, atualmente o repasse a um determinado município pode ser afetado pelo aumento do indicador em outras redes no mesmo estado. Nesse sentido, a proposta de diminuir o peso de alunos repetentes pode ser um bom incentivo para reduzir os índices de repetência, que são altos.

SOBRE A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

1] Como funciona atualmente?

- Quando o valor por aluno/ano decorrente das receitas do Fundeb (VAA_Fundeb) fica abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o estado e seus municípios recebem recursos adicionais do governo federal – a chamada complementação da União, cujo **montante equivale a 10% da receita total arrecadada pelo Fundeb.**

2] Quais as principais propostas?

- Algumas propostas defendem que, ao invés de definir os beneficiários da complementação da União com base no VAA_Fundeb, o governo federal deveria priorizar entes federados com **baixo valor por aluno/ano quando a totalidade das receitas vinculadas à educação fosse considerada (VAA_Total).**
- Ao invés de transferir os recursos da complementação para fundos estaduais, como ocorre atualmente, propõe-se que o governo federal **envie os recursos diretamente para as redes de ensino** com baixo valor total por aluno/ano.
- Há propostas para **condicionar a transferência** de parte dos recursos da complementação da União ao cumprimento, por parte dos governos municipais e estaduais, de ações que melhorem a qualidade e a equidade do ensino.

3] Quais os prós e os contras?

- Evidências indicam que a complementação com base no VAA_Total e com recursos enviados diretamente aos entes federados seria **mais equitativa do que o modelo atual** (TANNO,2017). No entanto, há **desafios operacionais no uso do VAA_Total por conta da estrutura fixa de despesas que não são em MDE** (com recursos fora da cesta do Fundeb), além da dificuldade de estimar a arrecadação com impostos que atualmente não financiam o fundo.
- Ao condicionar o repasse dos recursos da complementação da União a certas ações indutoras de qualidade **é necessário garantir que sistemas com alunos mais vulneráveis** – que normalmente têm mais dificuldade de produzir melhores resultados – **não sejam penalizados** injustamente por suas condições socioeconômicas.

SOBRE O VALOR MÍNIMO NACIONAL

1] Como funciona atualmente?

- O valor mínimo nacional por aluno/ano (VAA_Mínimo) é definido contabilmente em função da complementação da União ao Fundeb. Uma vez que o montante da complementação equivale a 10% do valor arrecadado por estados, municípios e Distrito Federal, os recursos federais são distribuídos para os estados com menor valor por aluno/ano, buscando equalizar os fundos estaduais de baixo para cima até que o montante disponível para a complementação se esgote.

2] Quais as principais propostas?

- Como o valor mínimo é vinculado à complementação da União, uma maneira de alterá-lo é mudar o limite mínimo de 10% dos recursos federais do Fundeb. A maior parte das Propostas de Emenda Constitucional para o novo fundo defende o aumento da complementação da União, com limites mínimos que variam de 15% até 40%.
- Outras sugestões propõem usar o conceito de Custo Aluno Qualidade – e em alguns casos o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial – como referência para o cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano.

3] Quais os prós e os contras?

- Existem desafios metodológicos e operacionais na implementação do Custo Aluno Qualidade. Como alternativa, deixar o valor mínimo nacional vinculado à disponibilidade orçamentária da complementação da União parece mais viável.
- No entanto, ainda é baixo o VAA_Mínimo atrelado ao aumento da complementação para 15% do valor arrecadado pelos demais entes federados. Mesmo com esse reajuste, o VAA_Mínimo representaria quase a metade da média do gasto por aluno entre países avaliados no relatório da OCDE, considerando o poder de compra de cada país para a comparação (OCDE, 2017).

SOBRE AS DESPESAS

1] Como funciona atualmente?

- Os recursos do Fundeb devem ser aplicados exclusivamente na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** da educação básica.
- O Fundeb determina ainda que estados e municípios devam investir **no mínimo 60% do fundo em remuneração dos profissionais do magistério** da educação básica.
- Os recursos do Fundeb podem financiar vagas para alunos dos segmentos de creche, pré-escola e educação especial em instituições conveniadas – ou seja, **instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos**.

2] Quais as principais propostas?

- Propõe-se um **aumento da porcentagem mínima para pagamento dos profissionais do magistério**. Além disso, defende-se que recursos federais (além da complementação da União) sejam usados para completar a folha de pagamento das redes de ensino que não conseguirem atingir o piso salarial do magistério.
- **Tornar explícita a inconstitucionalidade do pagamento de inativos** com recursos do fundo.
- Uma das emendas sugere que estados e municípios possam usar o Fundeb para financiar bolsas de estudo em **instituições de ensino privadas com ou sem fins lucrativos**, em todos os segmentos da educação básica.

3] Quais os prós e os contras?

- Ações para valorizar os profissionais do magistério são necessárias.
- No entanto, ao aumentar a despesa mínima com remuneração, é necessário considerar possíveis ineficiências, como o uso de “abonos Fundeb” (repasse de recursos para profissionais do magistério sem vinculação ao plano de carreira ou benefícios programados).
- Sistemas de informação devem ser incentivados a fim de gerar mais transparência e eficiência não só no controle do número de professores contratados, mas na alocação de recursos entre as escolas da rede.
- Com relação à possibilidade de os recursos do Fundeb serem utilizados em instituições privadas de ensino, duas questões são essenciais. Primeiro, as escolas privadas que recebam verbas do governo **devem ser submetidas aos mesmos tipos de regulação e responsabilização das escolas públicas**. Além disso, na vasta literatura sobre o tema **não existem evidências consistentes indicando que escolas privadas sejam mais eficazes do que escolas públicas**.



1

INTRODUÇÃO

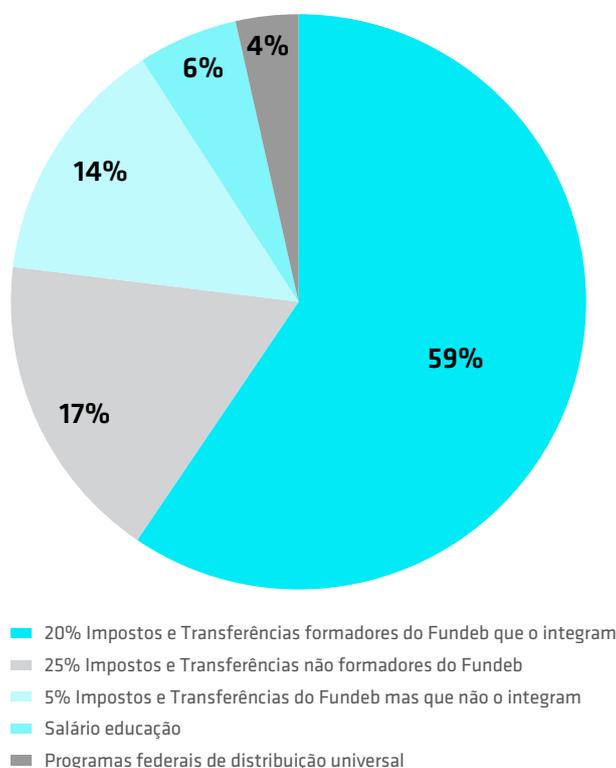
O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado em 2006 e implementado em 2007, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). A principal finalidade do Fundeb é redistribuir uma parte dos recursos constitucionalmente vinculados à educação entre os estados e seus municípios. O Fundeb representa uma das principais fontes de financiamento escolar no Brasil, correspondendo a 59% dos recursos da educação básica, como mostra o Gráfico 1.

QUADRO 1. COMO A EDUCAÇÃO BÁSICA É FINANCIADA NO BRASIL?

A educação básica é financiada em grande parte pelos recursos associados ao “mínimo constitucional”, que determina que ao menos 25% de toda arrecadação líquida dos estados e municípios devem ser dispendidos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Apenas uma parte dos impostos e transferências associados ao mínimo constitucional é usada no Fundeb. Outra fonte importante

de financiamento escolar é o salário educação, que é uma contribuição social calculada com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas. *Embora todas as fontes de recursos sejam cruciais para o financiamento da educação brasileira, este relatório se restringe apenas à discussão do Fundeb.*

GRÁFICO 1. COMPOSIÇÃO DA RECEITA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, 2015

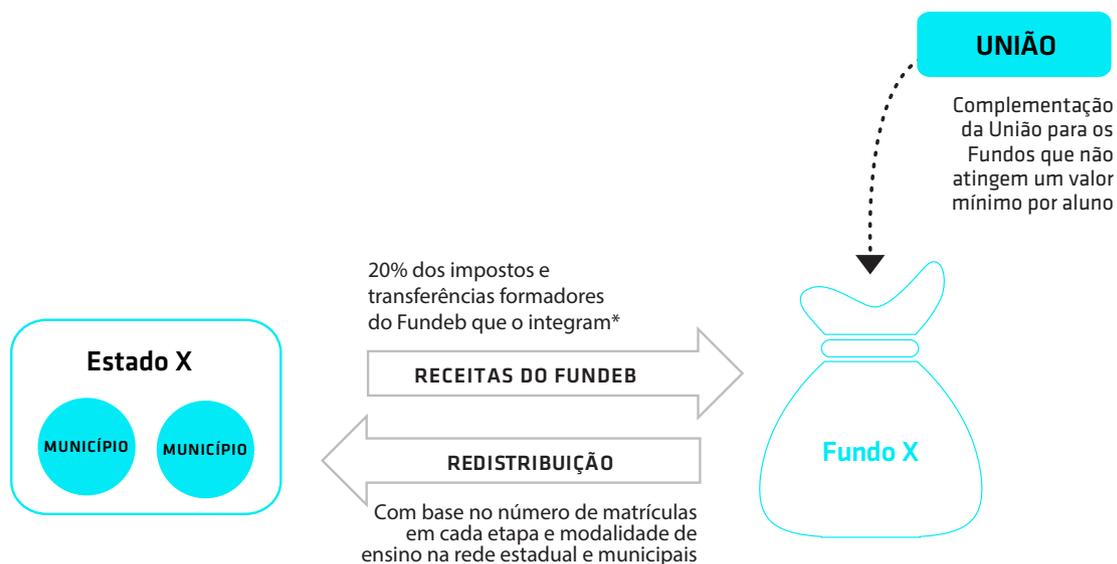


Fonte: FNDE/MEC e STN/MF em (TANNO, 2017)

O Fundeb é formado por 27 fundos (26 de âmbito estadual e 1 do Distrito Federal) abastecidos por recursos provenientes de impostos e transferências dos estados, municípios e Distrito Federal. Como estes fundos são de âmbito estadual, a receita do Fundeb de um estado depende do montante que aquele estado e seus municípios são capazes de

arrecadar a partir de suas próprias bases tributárias. Os recursos do Fundeb são distribuídos de volta para os entes federados com base no número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino. Além desses recursos, a União transfere uma quantia complementar para os fundos que não alcançam o valor mínimo por aluno definido nacionalmente.

FIGURA 1. REPRESENTAÇÃO DO FLUXO DE RECURSOS DO FUNDEB



* Ver nota 1 da Seção 2 para a lista de impostos e transferências formadores do Fundeb que o integram

Como o montante recebido pelas redes de ensino é proporcional ao número de matrículas que elas possuem, e não aos recursos que os estados e municípios arrecadam, existem entes “beneficiados” pela redistribuição intraestadual e aqueles que são “prejudicados” por ela. O primeiro caso é o dos “recebedores líquidos” (ou seja, recebem mais do que o valor transferido ao Fundeb) e o segundo o dos “doadores líquidos” (transferem ao fundo mais do que recebem).

O Fundeb tem um papel importante na redução das desigualdades no financiamento escolar — ele reduz tanto as diferenças entre os municípios por causa da redistribuição intraestadual quanto as diferenças entre os estados por meio da complementação da União. Tanno (2017) estima que a diferença entre o menor e maior valor por aluno/ano no Fundeb (VAA_Fundeb) seria 350% maior se o programa não existisse e se a educação fosse financiada unicamente pelas receitas locais.

A Emenda Constitucional n. 53/2006, que criou o Fundeb, estabeleceu uma vigência de 14 anos para o fundo. Este prazo expira no final de 2020. No momento, diversos atores do governo e da sociedade

civil estão discutindo propostas para o novo Fundeb, com objetivo de torná-lo permanente e de aprimorar o seu desenho. Este relatório pretende contribuir para o debate analisando os componentes-chave do Fundeb e as propostas que pretendem alterá-lo.

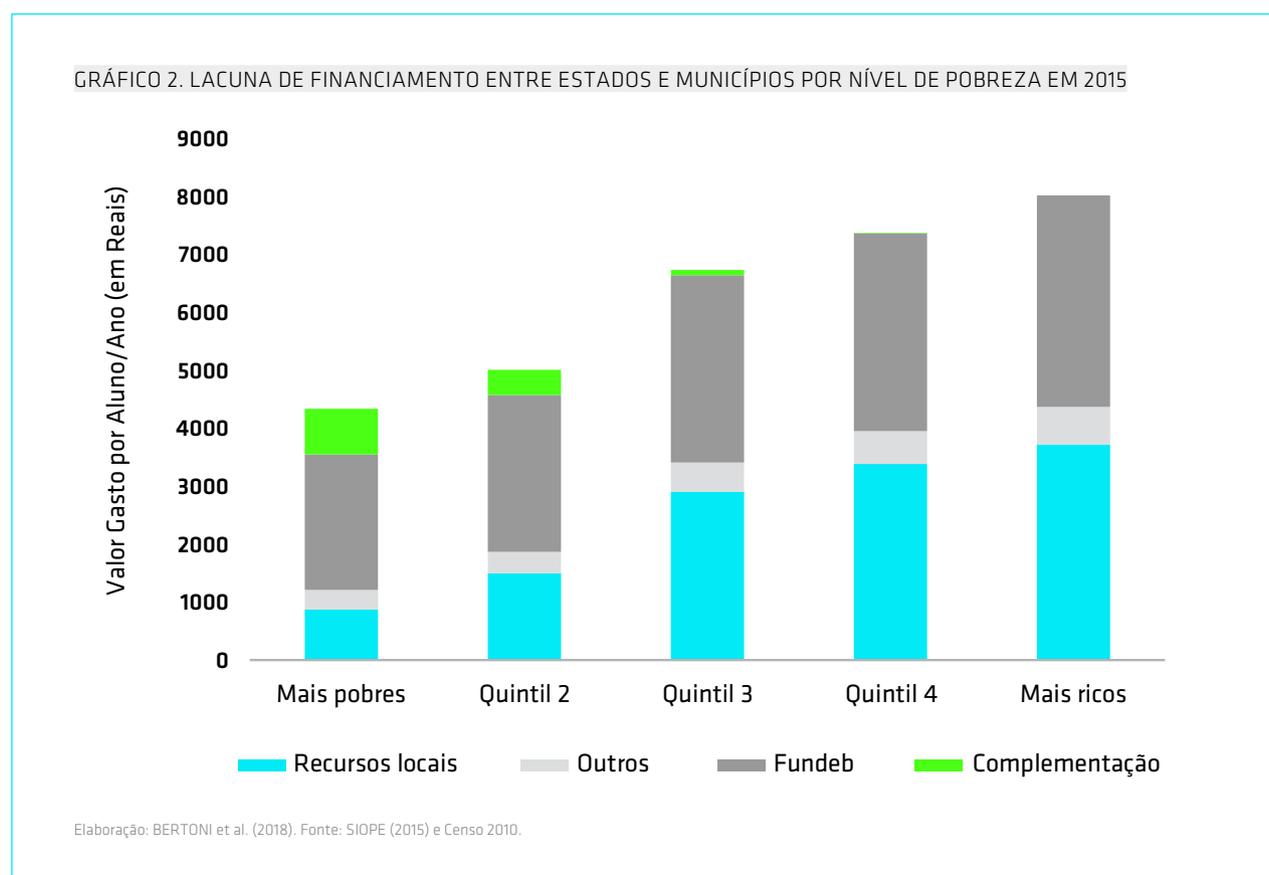
Uma questão é o ponto de partida de muitas propostas discutidas atualmente: o Fundeb deve ou não se tornar permanente? Neste relatório, partimos do pressuposto que sim. O Brasil é um dos poucos países na América Latina que usam uma fórmula de financiamento para transferir recursos entre regiões (BERTONI et al., 2018). A permanência do Fundeb seria uma consolidação do avanço do país ao determinar a distribuição de recursos para a educação por meio de critérios mais transparentes e objetivos.

Além disso, as evidências disponíveis apontam que esta política de financiamento tem um impacto positivo na educação brasileira. Estudos mostram que o Fundeb (e seu antecessor, o Fundef) levou a uma redução significativa da desigualdade de recursos educacionais entre entes federados (ARAÚJO, 2014); aumentou o número de matrículas na educação básica (CRUZ; ROCHA, 2018; CUPELLO,

2011; VEGAS; GORDON, 2005) e contribuiu para a melhora no desempenho dos alunos em decorrência do incremento salarial para professores da rede pública (MENEZES-FILHO; PAZELLO, 2007). Além disso, o congelamento dos gastos federais (Emenda Constitucional 95/2016) não inclui os repasses da União para o Fundeb. Logo, o fundo tem um papel estratégico na garantia da participação do governo federal no financiamento da educação básica. A descontinuação do Fundeb levaria a uma redução nos recursos dos sistemas de ensino mais vulneráveis.

Embora o Fundeb tenha contribuído para uma

maior equalização dos recursos destinados à educação básica, a política pode ser aperfeiçoada para que (a) a distribuição de recursos entre os sistemas educacionais seja suficiente para produzir os resultados desejados (**adequação**); (b) os recursos sejam utilizados de modo a maximizar os resultados para um determinado nível de despesas (**eficiência**); e (c) a distribuição seja justa entre as escolas e os estudantes (**equidade**). Como mostra o Gráfico 2, o Fundeb continua reproduzindo desigualdades regionais e a complementação da União não é suficiente para reduzir a lacuna de financiamento entre entes federados mais ricos e mais pobres.



Neste relatório, vamos discutir as principais propostas em debate no Brasil para aprimorar o novo Fundeb. Serão consideradas cinco *Propostas de Emenda à Constituição* (PEC): a PEC 15/2015 de autoria da deputada Raquel Muniz, e seu substitutivo; a PEC 15-A/2015, atualmente com relatoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, incluindo cinco emendas enviadas para apreciação; a PEC 17/2017, da senadora Lídice da Mata e outros

(proposta já retirada pelos autores); a PEC 33/2019, do senador Jorge Kajuru; e a PEC 65/2019, do senador Randolfe Rodrigues, apoiada por grupo de governadores. Além de PECs, também vamos discutir propostas e sugestões apresentadas por organizações e institutos, incluindo o Todos Pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Insper e o Banco Mundial.

Ao analisar as propostas, cinco componentes do Fundeb serão considerados: (i) a arrecadação das receitas que compõem o fundo, (ii) os seus critérios de redistribuição, (iii) a complementação da União, (iv) o valor mínimo nacional por aluno/ano e (v) as despesas a serem financiadas pelo Fundeb. Para cada um destes componentes, vamos responder às seguintes perguntas: 1) Como cada componente funciona atualmente? 2) Quais as propostas para revisá-lo? 3) Quais os prós e os contras dessas propostas e o que mais deve ser considerado?¹

As respostas a essas perguntas buscam informar o debate sobre como garantir que o novo Fundeb promova **adequação, equidade e eficiência** no financiamento escolar brasileiro. Estudos recentes têm contrariado o argumento tradicional de que dinheiro não compra qualidade de ensino, mostrando que o aumento dos recursos para a educação tem efeito positivo e causal nos resultados escolares (JACKSON; JOHNSON; PERSICO, 2016). No entanto, o Brasil é um dos países que menos gasta por aluno no ensino básico (OCDE, 2017). Nesse contexto, o novo Fundeb tem o desafio de melhorar a distribuição dos recursos entre os alunos que mais precisam e de incentivar políticas que melhorem a qualidade do ensino brasileiro.

1. É importante ressaltar que este relatório não pretende exaurir todos os componentes do Fundeb. Por exemplo, embora sejam cruciais, não vamos discutir as propostas para melhorar o controle social e monitoramento do Fundeb, incluindo o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs).



2]

ARRECAÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDEB

2.1] COMO FUNCIONA ATUALMENTE?

A cesta tributária que financia os 27 fundos de âmbito estadual é formada por 20% dos recursos arrecadados de impostos e transferências constitucionais dos estados, Distrito Federal e municípios². A arrecadação municipal dedicada ao Fundeb é composta por transferências constitucionais do estado (ICMS,

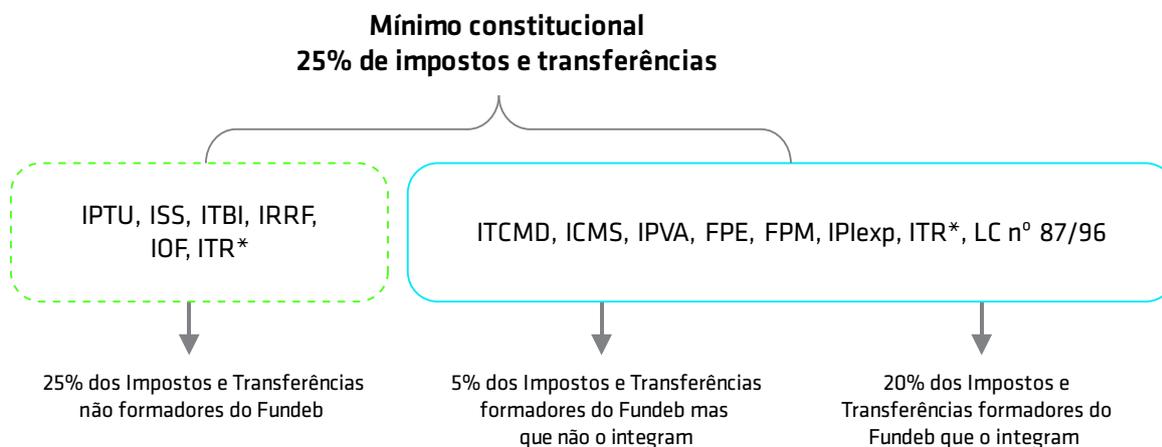
IPVA, ITR*, Lei Kandir n. 87/96) e da União (FPM, IPI-exportação), ou seja, ao menos 25% dos impostos coletados localmente (IPTU, ISS, ITBI, ITR*) são aplicados na própria rede municipal sem qualquer contrapartida equalizadora.

². Impostos e transferências formadores do Fundeb que o integram: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Recursos da desoneração de exportações de que trata a Lei Kandir (LC 87/1996), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Conforme aponta o Gráfico 3, o ICMS é a principal fonte de financiamento do Fundeb, responsável por aproximadamente 60% de toda sua receita. Em segundo lugar está a soma dos fundos de participação

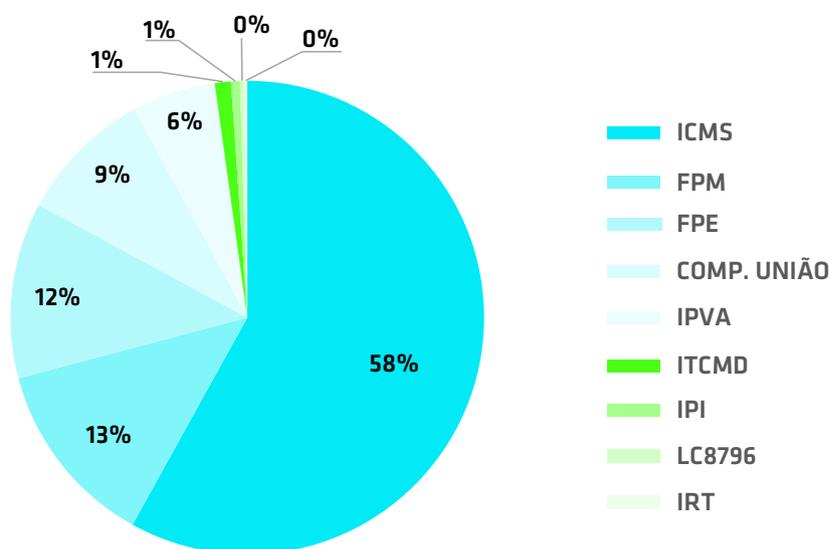
municipal e estadual, com uma fatia de 23%, seguida da complementação da União (8,6%) e dos demais impostos (6%).

FIGURA 2. IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (QUE INTEGRAM OU NÃO O FUNDEB)



* ITR é contabilizado como imposto municipal se o governo local toma a responsabilidade de fiscalizá-lo e cobrá-lo.

GRÁFICO 3 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA DO FUNDEB (2016) SEGUNDO A FONTE DE FINANCIAMENTO



Fonte: Siopex/FNDE e COINT/STN via Afonso e Castro (2019a)

2.2] QUAIS OS DEBATES PARA REVISAR ESTE COMPONENTE?

Os debates sobre as fontes de recursos do Fundeb destacam principalmente três propostas: i) adicionar impostos locais à cesta tributária do fundo, ii) o aporte adicional de recursos provenientes de royalties de petróleo e gás natural e iii) criar mecanismos para garantir uma arrecadação sustentável frente a possíveis mudanças em cenários fiscais futuros.

No que diz respeito ao primeiro tópico, a PEC 17/2017, posteriormente substituída pela PEC 24/2017³, propunha ampliar a cesta tributária do Fundeb com 20% dos dois principais impostos municipais, o IPTU e do ISS. Na mesma direção, a proposta apresentada pelo Insper defende que todas as receitas vinculadas ao mínimo constitucional sejam incluídas no Fundeb (PAES DE BARROS et al., 2019). O argumento destas propostas é que a inclusão de outros impostos locais na cesta tributária do fundo aumentaria o poder equalizador do Fundeb, já que a estrutura federativa do país faz com que os recursos próprios municipais reflitam a disparidade do financiamento educacional no Brasil, como mostra o Gráfico 2. Por exemplo, a receita arrecadada pelo IPTU e pelo ISS representa 37% do gasto com MDE entre os municípios com até 1 milhão de habitantes e 54% entre aqueles com mais de 1 milhão de moradores, enquanto nas cidades com até 50 mil pessoas este valor não ultrapassa 8%.

A segunda proposta, por sua vez, está presente em todas as PECs (24/2017, 65/2019, 33/2019, 15/2019) e prevê integrar à cesta tributária do Fundeb recursos adicionais “*provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural*” como forma de ampliar a receita do fundo — as regras seriam definidas em lei. Segundo dados da ANP⁴, os estados e municípios receberam R\$ 7,49 bilhões em royalties e adicionais

de R\$ 2,99 bilhões a título de participação especial em 2016, o que equivaleria a um acréscimo de aproximadamente R\$ 10,48 bilhões à receita total do Fundeb. A incorporação desses recursos, todavia, traz consigo alguns pontos que exigem atenção, como discutido na subseção 2.3.

Com relação à terceira questão — criar mecanismos para garantir uma arrecadação sustentável — a preocupação é que, ao atrelar o financiamento da educação à atual legislação tributária, as receitas do Fundeb podem vir a sofrer uma queda no volume arrecadado a médio e longo prazo. Neste caso, debate-se a necessidade de alterar o texto constitucional conforme ocorram reformas tributárias que modifiquem significativamente a cesta de impostos do fundo.

Em uma apresentação sobre o texto legal da PEC 15/2015, o Todos pela Educação sugere que o trecho de lei que regulamenta a cesta tributária do Fundeb inclua o dispositivo “*a serem revistos, com regra de transição, na ocorrência de alterações nos artigos referidos*”, como consta no artigo 81, relativo ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Já a Emenda n. 5 da PEC 15/2015 (EMC 5/2019) propõe a adição de novas verbas de caráter compensatório, em caso de perda da capacidade arrecadatória do fundo (por exemplo, por desoneração ou substituição dos atuais impostos). Finalmente, Afonso e Castro (2019a) argumentam que os atuais impostos deverão se ajustar às novas tendências da economia digital e do mercado de trabalho. Os autores citam algumas iniciativas recentes, como a do governo espanhol, que propõe implantar um “imposto sobre serviços digitais” para taxar atividades de intermediações de serviços, publicidade e venda de dados em plataformas digitais, atingindo grandes empresas como Google, Facebook e Amazon.

3. A PEC 24/2017 retira do texto original da PEC 17/2017, a proposta de inclusão de impostos municipais à cesta do Fundeb.

4. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

2.3] QUAIS OS PRÓS E OS CONTRAS DESSAS PROPOSTAS É O QUE MAIS DEVE SER CONSIDERADO?

Uma vez inseridos na cesta do Fundeb, os tributos municipais próprios ficariam sujeitos ao efeito equalizador da redistribuição do fundo. Ou seja, os municípios mais ricos e maiores se tornariam “doadores líquidos” de municípios menores e mais pobres no âmbito estadual, ampliando a capacidade redistributiva do Fundeb e gerando maior equidade no acesso aos recursos. Além disso, as verbas provenientes do IPTU e do ISS também ficariam atreladas ao gasto mínimo de 60% com remuneração do pessoal do magistério. Logo, municípios com mais dificuldade de honrar o piso nacional (Lei n 11.738/2008), que provavelmente estariam entre os “recebedores líquidos” do Fundeb, poderiam se beneficiar com o incremento. Ademais, a inclusão do IPTU e do ISS seria um mecanismo para aumentar o montante da complementação da União, dado o seu vínculo à soma total arrecadada pelo fundo (ver seção 4). Segundo o texto da PEC 17/2017, haveria um aumento da ordem de R\$ 7,8 bilhões na complementação da União com a adição desses tributos à cesta do Fundeb.

Os municípios mais ricos e maiores se tornariam “doadores líquidos” de municípios menores e mais pobres no âmbito estadual, ampliando a capacidade redistributiva do Fundeb e gerando maior equidade no acesso aos recursos.

Uma vez que os municípios grandes e ricos passariam a transferir parte dos recursos próprios aos municípios mais pobres, é provável que haja resistência política dos entes “prejudicados”. Além disso, reduzir a discricionariedade dos municípios na aplicação dos recursos próprios pode levar a ineficiências alocativas (BARANKAY; LOCKWOOD, 2007; OATES, 2008). O argumento é que o gestor municipal tem maior conhecimento das necessidades locais e decide de forma mais eficiente a alocação dos recursos. Se inseridos na cesta tributária do Fundeb, 20% do IPTU e do ISS estariam engessados às regras de despesa do programa, podendo gerar prejuízos à demanda por outros recursos educacionais. Contudo, o valor por aluno/ano repassado pelo Fundeb é o mesmo independentemente do custo de vida local. Logo, tal mudança na cesta enfraqueceria a capacidade do município de lidar com diferenças nos preços de produtos e serviços, particularmente no caso dos que passariam a ser “doadores líquidos”, pois são os que em média têm os maiores custos de vida. Vale ressaltar, no entanto, que municípios com custos de vida menores tendem a ter uma maior proporção de escolas rurais e indígenas, que necessitam de mais recursos para, por exemplo, atrair e reter professores (BERTONI et al., 2018; ROSA, 2017).

A inclusão de impostos municipais também implica em alguns desafios operacionais. Existem municípios que não possuem, por exemplo, sistema eletrônico de arrecadação tributária. Ou seja, a apuração das receitas pode ser morosa e pouco transparente, dificultando a previsibilidade dos recursos do Fundeb em tempo hábil. Ademais, impostos como o IPTU e o ITBI podem não apresentar um fluxo arrecadatório constante (diferentemente do ISS, que tem maior previsibilidade), gerando fragilidade contábil ao planejamento das despesas.

Por fim, as propostas que defendem a inclusão de outros impostos municipais na cesta do Fundeb deveriam considerar políticas de incentivo à arrecadação tributária e fiscalização do esforço fiscal

dos entes federados. Conforme estudo de Afonso e Castro (2019a), o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial (IPTU) é um dos tributos com maior potencial arrecadatório. No entanto, 90% dos municípios arrecadam abaixo da sua capacidade inerente. Especialistas da área explicam que o IPTU, por ser um tributo direto, estreita a relação entre os contribuintes e o benefício esperado do serviço público prestado, desencorajando a cobrança do mesmo (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013). Além disso, a falta de recursos humanos e técnicos qualificados em boa parte dos municípios mais carentes dificulta a realização dos processos administrativos necessários para garantir uma cobrança mais efetiva do tributo (ERBA; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2005).

No que tange ao acréscimo das receitas com royalties de petróleo e gás natural, esta sugestão garante mais recursos à educação básica, principalmente com a expectativa do aumento da produção do pré-sal. Todavia, dada a natureza volátil e as incertezas inerentes deste tipo de atividade, são necessários estudos que estimem a previsibilidade e a sustentabilidade desses recursos no longo prazo, sobretudo para um Fundeb permanente.

Com relação ao ajuste a diferentes cenários fiscais, é importante estar atento para garantir que as receitas provenientes do novo Fundeb não diminuam ao longo do tempo. Afonso e Castro (2019a) explicam que novas tendências no mercado de trabalho, como o aumento do número de firmas individuais e a ampliação de contratos temporários, podem resultar em dificuldades de arrecadação para o fundo. Por exemplo, as receitas geradas pelo Imposto de Renda (principal tributo do FPM e FPE) podem diminuir, dado que pessoas jurídicas em geral pagam menos do que profissionais com carteira assinada. Além disso, os impostos que compõem a cesta tributária do Fundeb podem ter dificuldade de acompanhar a dinâmica crescente da “economia digital” a médio e longo prazo. Os autores mostram que, de fato, existe uma pequena queda na arrecadação do ICMS desde 2001 com relação à carga tributária bruta do país.

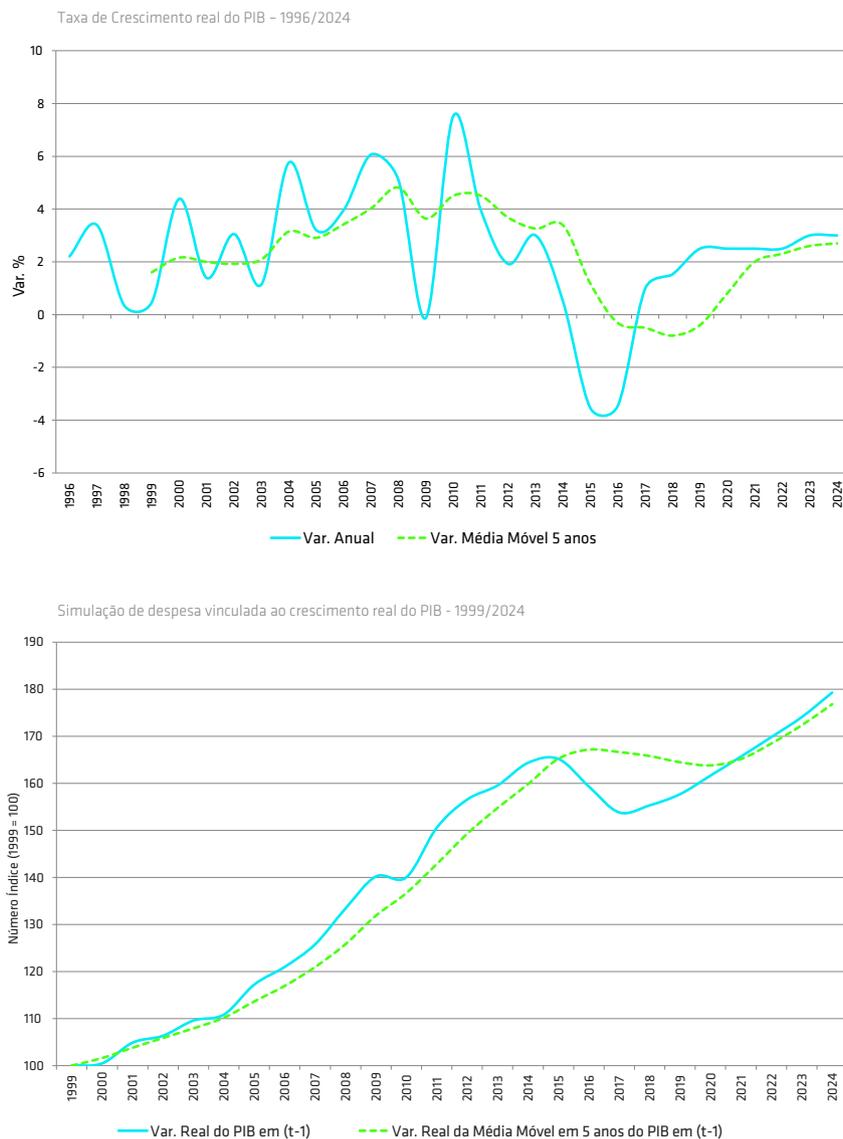
As atuais discussões sobre a reforma tributária no Brasil já consideram adaptar a tributação brasileira às novas tendências na economia. Com efeito, a PEC 45/2019 (que trata da reforma tributária) propõe um imposto único sobre bens e serviços (IBS) que inclui

O financiamento do Fundeb tem caráter pró-cíclico, isto é, os principais impostos que abastecem o fundo (ICMS e IR-via FPE e FPM) apresentam arrecadação ascendente nos momentos de crescimento econômico e que tende a se reduzir nos períodos de recessão.

a taxação sobre bens e serviços intangíveis (BRASIL, 2019). Tal alteração afetaria diretamente a arrecadação do Fundeb, dado que o IBS inclui o ICMS.

Além disso, o financiamento do Fundeb tem caráter pró-cíclico, isto é, os principais impostos que abastecem o fundo (ICMS e IR-via FPE e FPM) apresentam arrecadação ascendente nos momentos de crescimento econômico e que tende a se reduzir nos períodos de recessão. Por outro lado, durante períodos de crise econômica, há um aumento da demanda por educação pública, devido à migração de estudantes do setor privado para as redes públicas de ensino. Para suavizar o efeito dos movimentos cíclicos da economia no montante total arrecadado, Afonso e Castro (2019a) sugerem utilizar uma técnica que capte a tendência de longo prazo da economia por meio da média móvel, ou seja, a média do crescimento econômico dos últimos 5 anos. Como mostra o Gráfico 4, a média móvel reduz a volatilidade da série histórica do PIB, em direção a um comportamento mais estável ao longo dos anos: em períodos de expansão, a média móvel promoveria a utilização dos recursos abaixo do total arrecadado (gerando poupança), ao passo que, em momentos de retração, elevaria o uso acima do que a economia produziu (“consumindo” a poupança do período de expansão). O Gráfico 4 mostra que a despesa vinculada ao crescimento real do PIB, ponderada pela média móvel, estaria em um patamar abaixo da economia nos anos de crescimento, mas evoluiria acima do PIB nos períodos de contração.

GRÁFICO 4 – TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB E SIMULAÇÃO DE DESPESA VINCULADA POR MEIO DE MÉDIA MÓVEL



Elaboração Afonso e Castro (2019a). Fonte: SCN/IBGE e FOCUS/Bacen. Nota: Os valores de 2018 a 2024 são projeções.

Além de permitir maior estabilidade no volume de receitas para o Fundeb, facilitando a previsibilidade dos gastos anuais, este método reduziria oscilações indesejáveis na despesa. Diminuir a flutuação do volume arrecadado evitaria desperdícios em períodos de expansão, uma vez que a lei do Fundeb obriga a utilizar 95% dos recursos do fundo no ano de seu recebimento. Por outro lado, em períodos de retração

da economia, o volume total em termos absolutos não decresceria, dada a “poupança” gerada nos períodos anteriores de crescimento econômico, a qual funcionaria como um recurso compensatório da receita disponível ano a ano. Em contraste, corre-se o risco de que um sistema arrecadatório deste tipo não seja compreendido pela população, o que dificultaria o controle social do fundo.



3] CRITÉRIOS DE REDISTRIBUIÇÃO

3.1] COMO FUNCIONA ATUALMENTE?

Os recursos arrecadados pelo Fundeb são redistribuídos de volta aos sistemas estaduais e municipais em proporção direta ao número de alunos matriculados na educação básica em cada rede de ensino, estimado a partir do Censo Escolar do ano anterior. Na redistribuição, considera-se o número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino, resultando em uma combinação de 19 categorias usadas no cálculo do valor a ser transferido às redes. Anualmente, o governo federal anuncia o fator de ponderação para cada uma das 19 categorias. Em 2019, as categorias de maior ponderação (igual a 1,3) são a creche pública

em tempo integral, o ensino fundamental integral, o ensino médio no campo, o ensino médio integral e o ensino médio integrado à educação profissional. As de menor ponderação (igual a 0,8) são a creche conveniada de tempo parcial e a educação de jovens e adultos, com avaliação no processo.

A partir do total de recursos do Fundeb em cada estado e do número de estudantes em cada etapa e modalidade de ensino, calcula-se o valor por aluno/ano (VAA_Fundeb) a ser redistribuído entre os entes federados a cada fundo estadual. Apesar das contribuições dentro de um mesmo fundo estadual

variarem, o VAA_Fundeb é o mesmo para todos os entes federados de um mesmo estado, como mostra o Quadro 2. Esse valor é atribuído à categoria “anos iniciais do ensino fundamental urbano”. Para as demais categorias, calcula-se o VAA_Fundeb a partir dos fatores de ponderação.

Em geral, a literatura referente ao atendimento escolar demonstra que o Fundeb resultou no aumento de matrículas, em especial na educação infantil. Tal acréscimo provém da redistribuição dos recursos a partir do número de alunos matriculados nos

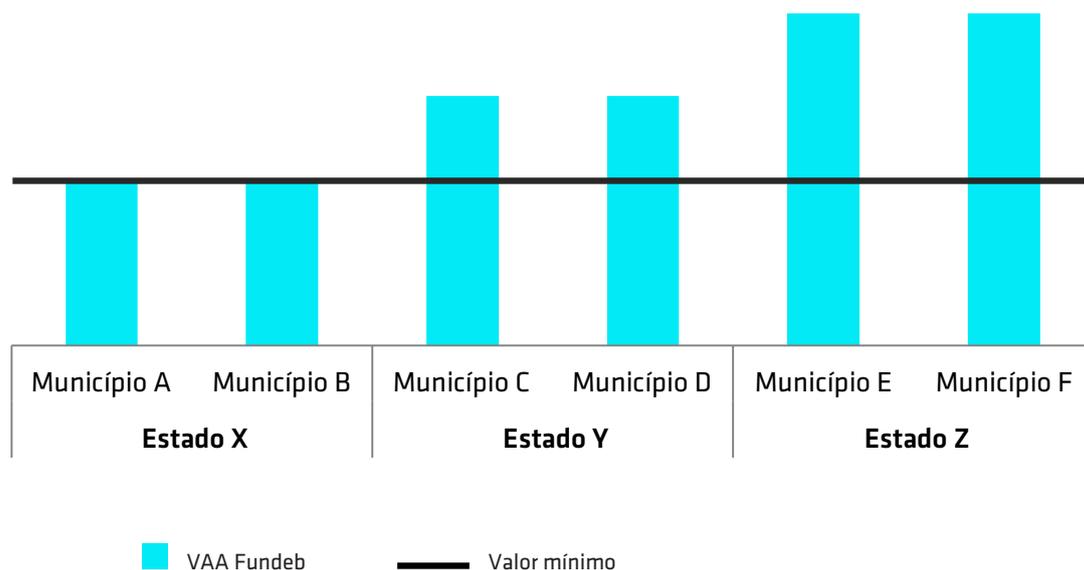
diferentes níveis de ensino da educação básica, conforme determinado pelas ponderações do Fundeb. Municípios que conseguem atrair mais alunos são beneficiados por um repasse maior de recursos, apesar de o custo por aluno ser constante dentro de cada estado. Ou seja, a inclusão de ponderações para a educação infantil (creches e pré-escolas) a partir de 2008 foi importante para incentivar os municípios a aumentar suas matrículas nos anos iniciais, a fim de receberem uma proporção maior de recursos dos fundos estaduais (CUPELLO, 2011).

QUADRO 2. COMO CALCULAM-SE OS DIFERENTES VALORES POR ALUNO/ANO?

Valor por aluno/ano Mínimo (VAA_Mínimo): É um valor definido contabilmente em função da receita disponível para a complementação da União ao Fundeb (ver seção 5).

Valor por aluno/ano Fundeb (VAA_Fundeb): É o valor obtido quando se divide as receitas do Fundeb em um estado pelo número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino na rede estadual e nas redes municipais daquele estado. Ou seja, o VAA_Fundeb é o mesmo para todos os entes federados em um estado e depende das receitas que o estado e seus municípios são capazes de arrecadar a partir de suas próprias bases tributárias.

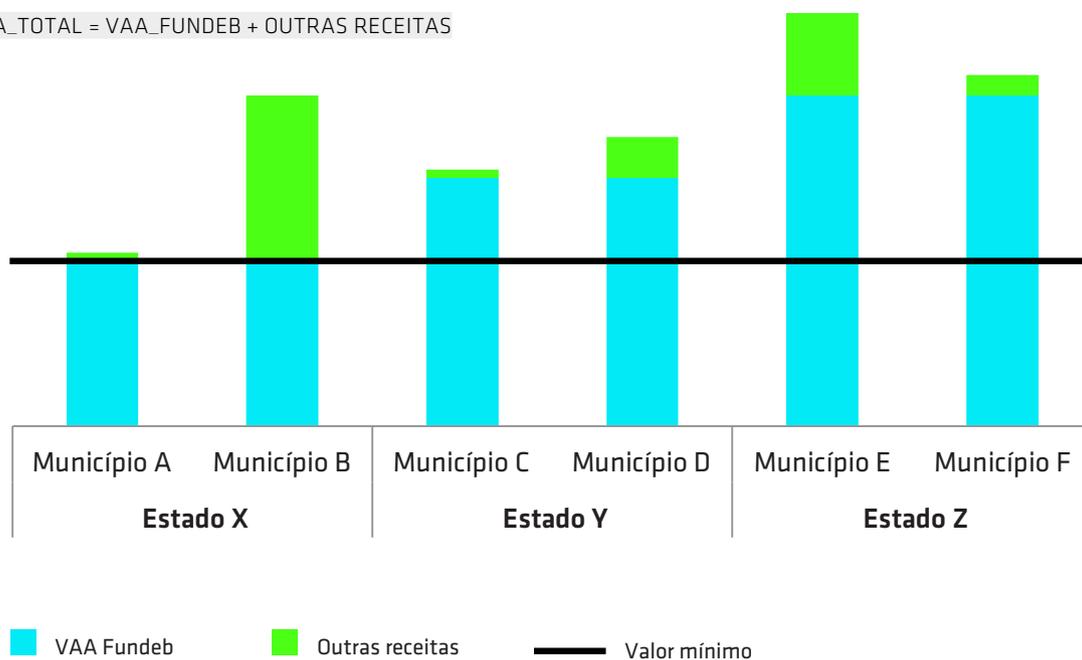
VAA_FUNDEB



QUADRO 2. COMO CALCULAM-SE OS DIFERENTES VALORES POR ALUNO/ANO? [continuação]

Valor por aluno/ano Total (VAA_Total): É o valor obtido quando se divide todas as receitas vinculadas à educação pelo número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino no próprio ente. Como o VAA_Total depende da arrecadação de cada ente federado, este valor por aluno/ano pode variar entre os entes de um mesmo estado.

$$VAA_TOTAL = VAA_FUNDEB + OUTRAS RECEITAS$$



3.2] QUAIS OS DEBATES PARA REVISAR ESTE COMPONENTE?

Para a redistribuição de recursos, os debates tratam de dois aspectos essenciais: i) manutenção da redistribuição em 27 fundos e ii) ponderação utilizada para a redistribuição em cada um dos 27 fundos.

Sobre o primeiro ponto, foi aventada a proposta de um fundo nacional para redistribuir recursos entre todas as redes municipais e estaduais do Brasil, ao invés de 27 fundos. Segundo apresentação formulada pelo Insper: “*Se as disparidades estaduais são imensas e os recursos federais não permitem equalizar essas disparidades, por que não partir de um fundo solidário nacional?*” Segundo AFONSO e CASTRO (2019), “*uma alternativa interessante, seria constituir fundos distintos para níveis de ensino distintos, aproveitando assim as características de cada um.*” Conforme iremos discutir abaixo, tal proposta saiu da pauta da discussão por afetar fortemente a organização federalista brasileira. Particularmente, se os custos de vida nas diversas regiões do Brasil não são similares, os recursos disponíveis aos entes para a educação também não deveriam ser.

Mantendo-se os 27 fundos, algumas propostas tratam das ponderações utilizadas para a redistribuição intraestadual de recursos. São três as principais sugestões para as ponderações do Fundeb: (1) ponderações diferenciadas para tipos de matrículas com demanda maior do que a capacidade da rede para ofertar vagas (por exemplo, vagas em creches e em escolas de tempo integral); (2) inclusão de ponderações por nível socioeconômico e capacidade de arrecadação fiscal; e (3) utilização de mecanismos do Fundeb para induzir redução nos índices de repetência.

Sobre o primeiro ponto, entende-se que as definições virão em forma de lei complementar, e não no texto da Emenda Constitucional. Segundo a EMC 5/2019, “[...] **a lei disporá sobre:** a) a organização dos fundos e a distribuição proporcional de seus recursos,

as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Sobre o segundo ponto, o Todos pela Educação propõe adicionar multiplicadores de equalização fiscal inversamente proporcionais à quantidade de recursos que cada ente tem fora do Fundeb. Ou seja, ao invés de considerar os recursos fora da cesta do Fundeb para a redistribuição (utilizando o VAA_Total), essa proposta considera o VAA_Total para ponderar os valores a serem redistribuídos. Diminui, assim, o total recebido por quem tem mais recursos fora da cesta do Fundeb. O Todos pela Educação propõem também pesos maiores para entes que possuem “*matrículas de crianças e jovens identificadas pelo Cadastro Único como ‘extremamente pobres’ e ‘pobres’*” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019a). Ao mencionar “*indicadores de nível socioeconômico*”, a EMC 5/2019 também toca neste segundo ponto. Aumenta, portanto, o total recebido por quem depende mais das transferências do Fundeb.

Sobre a utilização das ponderações do Fundeb para reduzir a repetência, o Banco Mundial, por exemplo, propõe adicionar um componente às redistribuições com base nas taxas de repetência e desistência dos estudantes (BANCO MUNDIAL, 2019). Essa possibilidade, contudo, não foi contemplada nas Propostas de Emenda à Constituição atualmente em debate.

3.3] QUAIS OS PRÓS E OS CONTRAS DESSES DEBATES É O QUE MAIS DEVE SER CONSIDERADO?

ARAÚJO (2014) projeta as consequências de o Fundeb ser distribuído por meio de um fundo único nacional ao invés dos atuais 27 fundos estaduais. Segundo as estimativas de ARAÚJO (2014), a implementação de um fundo único levaria a uma migração dos recursos dos municípios de maior arrecadação para os municípios de menor arrecadação no Brasil. Nessa simulação, só os entes pertencentes ao estado de São Paulo seriam responsáveis por 55% de todos os recursos do fundo nacional. Apesar de um fundo nacional ter o potencial de reduzir enormemente as desigualdades na distribuição de recursos (AFONSO; CASTRO, 2019b), deve-se levar em consideração a dificuldade política de determinar que um estado financie mais da metade dos recursos do país.

Tal proposta põe também em questão o fato de a redistribuição desconsiderar os diferentes custos de vida nos entes federados. Sendo o salário relativo um fator importante para a atratividade do mercado de trabalho dos professores (CRUZ, 2015), a renda média dos trabalhadores nos municípios deveria ser levada em consideração na redistribuição de recursos educacionais. Segundo dados da RAIS⁵ (2016), a renda média do trabalho formal nos municípios brasileiros varia entre R\$ 684 e R\$ 6.091, uma diferença de 790%. A diferença de preços de aluguel no Brasil — importante indicador do custo de vida nas cidades — também é grande, entre R\$ 44 e R\$ 1.348 em média, segundo dados do IBGE (2010). Ademais, nota-se que não há dispositivos legais no Fundeb para regular o valor a ser investido por escola (PINTO; ALVES, 2011).

Sobre as ponderações diferenciadas para tipos de matrículas com demanda maior do que a capacidade da rede para ofertar vagas (por exemplo, vagas em creches e em escolas em tempo integral), é essencial ter em vista que tais parâmetros podem, por um lado, incentivar as políticas de expansão do ensino, mas, por

outro, aumentar a desigualdade na distribuição dos recursos. Por exemplo, se o custo diferencial de uma vaga em escola de ensino médio em tempo integral em relação à de tempo parcial for superior a 4% (referente à diferença proporcional entre 1,3 e 1,25, que são as ponderações das matrículas em ensino médio em tempo integral e ensino médio urbano, respectivamente), apenas as redes que possuem recursos fora do Fundeb para expandir o ensino em tempo integral serão beneficiadas no momento da redistribuição dos valores. Neste cenário, a expansão das escolas para tempo integral pode levar até mesmo à redução do número de matrículas (CRUZ; CUCONATO; SÁ, 2018) e, conseqüentemente, à diminuição nas transferências do Fundeb. Considerando que entes federados mais ricos possuem mais recursos para financiar etapas e modalidades mais caras, as ponderações do Fundeb podem aumentar a desigualdade na distribuição de recursos educacionais.

Na proposta para incluir pesos diferenciados a depender da capacidade fiscal dos municípios, existiriam muitos desafios operacionais para calcular o VAA_Total — como falta de sistema tributário eletrônico e fluxo arrecadatório inconstante, apresentados na seção 2. Apesar de os desafios políticos de incluir ponderações por VAA_Total não serem a priori significativos, notamos que fórmulas excessivamente complexas podem ser negativas para o controle social da política.

Ademais, a inclusão de uma ponderação maior para entes federados com maior proporção de crianças e jovens em situação de pobreza seria um mecanismo importante para o aumento da equidade educacional. Na literatura, inúmeras evidências mostram que as condições sociais dos alunos influenciam fortemente as suas oportunidades educacionais (ALVES; SOARES; XAVIER, 2016; REARDON, 2013; RIBEIRO, 2009; SOARES; MAROTTA, 2009). Países como Chile, Holanda, Estados Unidos e Austrália,

[5. Relatório Anual de Informações Sociais, Ministério do Trabalho.

por exemplo, possuem mecanismos compensatórios nas suas fórmulas de financiamento escolar que alocam mais recursos em escolas ou regiões com maior proporção de alunos em condições vulneráveis (CORCORAN, 2018; ELACQUA; SANTOS, 2013; LADD; FISKE, 2011). Além disso, evidências sugerem que tais mecanismos compensatórios têm um impacto causal na redução das desigualdades no desempenho escolar (MURNANE et al., 2017). Um ponto adicional que poderia ser considerado, mas atualmente não se encontra em nenhuma das propostas, é a inclusão de ponderações que beneficiem entes que apresentem redução da desigualdade nos resultados escolares entre alunos mais e menos vulneráveis através da melhoria do desempenho escolar dos estudantes menos favorecidos.

Sobre a discussão referente à taxa de repetência, o Brasil possui um dos maiores índices de repetência entre os países participantes do PISA 2015 (OCDE, 2015). Segundo BACCHETTO (2016), em 2012 o custo total da repetência significou 9,1% do total das transferências do Fundeb⁶. Além disso, não existem evidências consistentes na literatura indicando que a repetência melhora os resultados escolares (JACOB; LEFGREN, 2009; SCHWERDT; WEST; WINTERS, 2017). Se os recursos transferidos para os municípios aumentam conforme o número de alunos matriculados — sendo estes repetentes ou não — um maior número de alunos repetentes aumenta o denominador pelo qual o valor total do fundo estadual é dividido. Com isso, o valor per capita a ser transferido às redes por meio do Fundeb é reduzido com maiores taxas de repetência. Dessa forma, os municípios em um estado são prejudicados pelo aumento na repetência dos estudantes de outros municípios no mesmo estado.

Uma possibilidade a ser considerada seria estipular que a ponderação dos alunos repetentes seja menor do que a dos alunos regulares. Dessa maneira, as redes municipais e estaduais continuariam recebendo recursos por todos os alunos matriculados, mas ao mesmo tempo seriam incentivadas a reduzir seus índices de repetência, pois os estudantes repetentes trariam menores benefícios para as redes. Por outro lado, notamos que atribuir uma ponderação menor a um aluno repetente pode gerar incentivos a ações prejudiciais aos alunos. Ou seja, as redes podem considerar os alunos repetentes “menos desejáveis” e, com isso, aumentar a taxa de abandono da rede.

6. Tal cálculo, contudo, não considera os demais custos em educação que não são realizados com recursos do Fundeb, sendo esta taxa um limite inferior para o valor real do custo da repetência no Brasil.



4

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

4.1] COMO FUNCIONA?

Sempre que o valor por aluno/ano (VAA_Fundeb) de um fundo estadual estiver abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano (VAA_Mínimo)⁷, o estado e seus municípios recebem recursos adicionais do governo federal — referentes à complementação da União. O montante da complementação da União equivale a 10% da receita arrecadada no Fundeb em todos os estados e municípios brasileiros. Logo, o repasse federal para o Fundeb varia conforme a arrecadação de impostos e transferências nos estados e municípios. Nota-se que os 10% são o percentual mínimo obrigatório, mas a complementação da União nunca excedeu esse patamar (BASSI, 2018).

É importante destacar que a complementação entra no valor total dos fundos estaduais, sendo redistribuída conforme as regras do fundo. Ou seja, atualmente os recursos da União para o Fundeb não alteram as posições relativas dos entes federados (se são “receptores” ou “doadores” líquidos a partir das redistribuições intraestaduais).

Até 30% da complementação podem onerar os 18% constitucionais da União (referente ao “mínimo constitucional” da União)⁸. De fato, nos últimos anos, exatamente 30% do mínimo constitucional foram para a complementação. O Fundeb também determinou que os recursos do salário-educação não podem ser utilizados para financiar a complementação da União.⁹

7. A próxima seção discutirá a definição do valor mínimo.

8. O art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que, no mínimo, 25% da receita líquida de impostos dos estados e municípios e 18% da União devem ser aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

9. Além disso, até 10% da complementação podem ser repassados pelo governo federal por meio de programas educacionais, e não apenas via repasse direto. Apesar dessa possibilidade, tal tipo de repasse através de programas nunca foi realizado. A PEC 15/2015 propõe uma modificação no texto atual retirando essa possibilidade de 10% da complementação da União serem redistribuídos para os fundos por meio de programas direcionados à melhora da educação.

4.2] QUAIS OS DEBATES PARA REVISAR A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO?

Apesar de os recursos da União representarem, atualmente, uma parcela pequena do total dos fundos estaduais, diversas propostas dão ênfase ao papel do governo federal no financiamento do novo Fundeb. Essencialmente, propõe-se mudanças em dois elementos centrais da complementação da União: (i) montante da complementação; e (ii) forma de distribuição.

O primeiro elemento da complementação da União será discutido na próxima seção, pois o montante irá influenciar o valor mínimo nacional por aluno/ano (VAA_Mínimo). Iremos discutir aqui o segundo elemento. Conforme apresentaremos a seguir, a atual forma de distribuição da complementação da União gera distorções que prejudicam a eficiência da política em aumentar a equidade nos recursos educacionais. São dois os motivos principais das distorções. O primeiro tem relação com o fato de o Fundeb só considerar uma cesta específica de impostos, e não todos os recursos que vão para a educação. O segundo motivo diz respeito à complementação da União ocorrer no nível estadual, e não diretamente para os municípios.

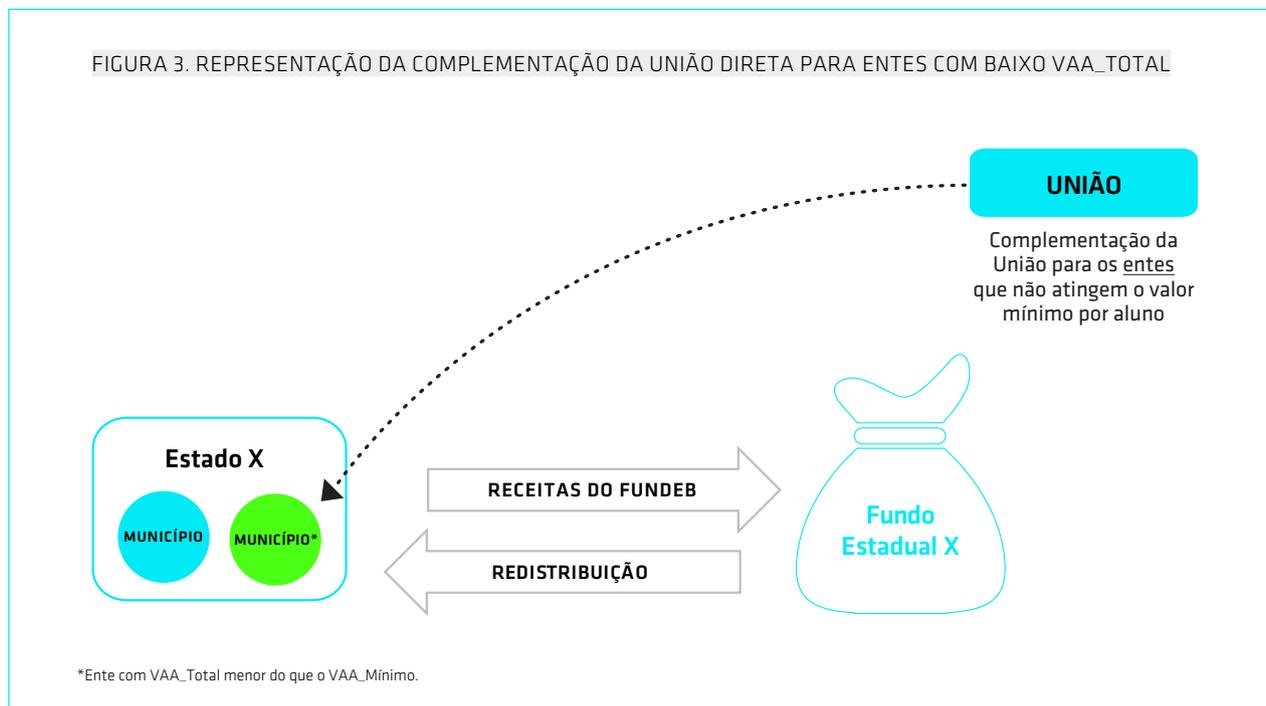
Em resposta a essas distorções, algumas propostas sugerem que a distribuição dos recursos da complementação da União leve em conta o valor por aluno/ano total (VAA_Total), que considera todas as receitas vinculadas à educação (e não apenas as receitas do Fundeb). O Todos pela Educação, por exemplo, tem sido um forte proponente nesse sentido, com a proposta do “FUNDEB Equidade”, a qual sugere que a complementação da União seja distribuída considerando não só o valor por aluno/ano do Fundeb (VAA_Fundeb), mas todos os recursos arrecadados pelos municípios, o VAA_Total (BORGES, 2019). A EMC 5/2019 também defende que a “*parcela anual da complementação da União [...] poderá ser destinada a cada rede estadual ou municipal específica, com a finalidade de acelerar a redução de desigualdades de oportunidades educacionais levando em consideração situações de maior vulnerabilidade social e econômica, depois de apurado o valor aluno*

A atual forma de distribuição da complementação da União gera [duas] distorções que prejudicam a eficiência da política em aumentar a equidade nos recursos educacionais... [Primeiramente,] o Fundeb só [considera] uma cesta específica de impostos, e não todos os recursos que vão para a educação... [Além disso,] a complementação da União [ocorre] no nível estadual, e não diretamente para os municípios.

anual total, resultante da consideração de todas as receitas vinculadas à educação e o número respectivo de matrículas [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a), grifo nosso.

Além de considerar o VAA_Total, tais propostas defendem que os recursos da complementação não sejam distribuídos para os *fundos estaduais* que estiverem abaixo do VAA_Mínimo e sim para os *entes federados* cujo VAA_Total estiver abaixo do mínimo. No Quadro 2, por exemplo, ao invés de beneficiar os municípios A e B, que possuem VAA_Fundeb menor que o VAA_Mínimo, esta proposta defende que a complementação da União vá apenas para o município A, que possui um VAA_Total menor que o VAA_Mínimo. Note-se que a EMC 5/2019 considera que apenas uma parcela da complementação da União seria distribuída dessa forma, ou seja, diretamente para entes federados com baixo VAA_Total. A

FIGURA 3. REPRESENTAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO DIRETA PARA ENTES COM BAIXO VAA_TOTAL



Campanha Nacional pelo Direito à Educação também propõe um sistema “híbrido” de distribuição da complementação. Segundo Nota Técnica publicada, propõe-se a manutenção do sistema atual para o volume atual de recursos do Fundeb e uma distribuição dos recursos adicionais da complementação para “beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no Fundeb” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019).

Muitas propostas apresentadas adicionam a função de indução da melhoria da qualidade educacional à complementação da União, ao condicionar as transferências federais ao cumprimento de certas ações por parte dos governos municipais e estaduais. Dessa forma, recursos da complementação serviriam não só para reduzir as desigualdades entre estados, mas também para promover ações consideradas benéficas para a educação, como diminuir a desigualdade entre resultados e insumos educacionais das escolas dentro de uma mesma rede, estimular ações de cooperação entre entes federados ou ainda políticas de expansão, como aumentar a proporção de escolas de tempo integral.

A Emenda n. 1 à PEC 15/2015 (EMC 1/2019), por exemplo, propõe que a complementação da União seja distribuída para as redes que “[...] alcançarem

evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b). Segundo esta emenda, tal possibilidade só deverá ocorrer se a complementação da União passar para 15% das receitas dos fundos estaduais. A EMC 5/2019 também propõe que: “a União complementar os recursos dos Fundos [...] sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, sendo metade de seus valores dada pelo número de matrículas devidamente ponderadas, [...] e a outra metade por todos os entes federados, segundo o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação, definido pelo crescimento do percentual de atendimento pela rede pública e pelo aumento de qualidade da Educação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a), grifo nosso.

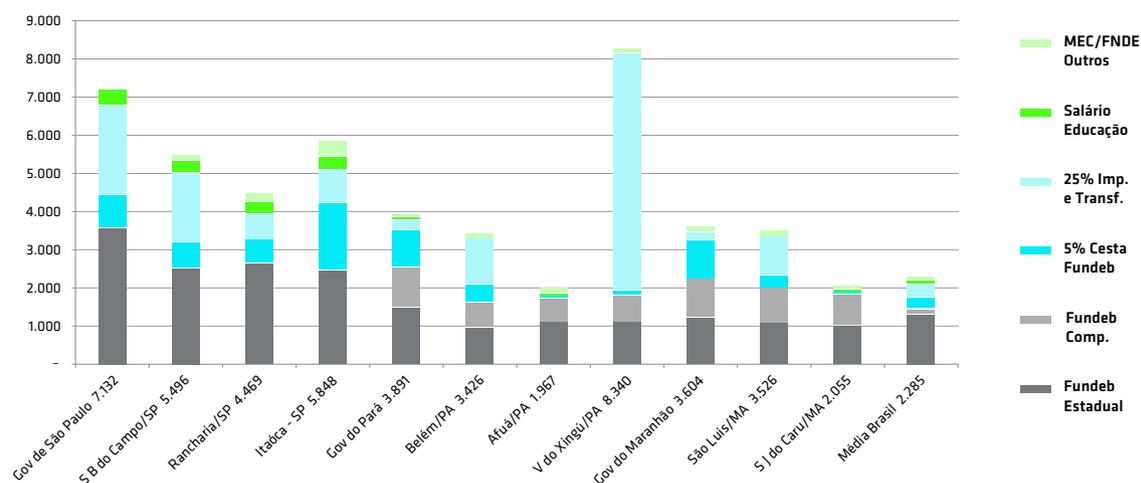
O MEC também propôs que parte dos recursos da complementação da União fossem distribuídos para entes federados que “alcançarem evolução significativa em resultados educacionais” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019b). Tais propostas se inspiram no modelo de distribuição do ICMS adotado no Ceará, considerado um exemplo de sucesso na promoção da cooperação federativa entre estado e municípios para a educação (VIEIRA, 2010).

4.3] QUAIS OS PRÓS E OS CONTRAS DESSES DEBATES É O QUE MAIS DEVE SER CONSIDERADO?

As propostas referentes ao aumento da equidade no Fundeb têm como objetivo reduzir as distorções atualmente existentes na distribuição da complementação da União. O Gráfico 5 apresenta exemplos de valores por aluno/ano total (VAA_Total) em diferentes estados e municípios. O município de Vitória do Xingu é um caso extremo que merece destaque. Por estar no Pará, recebe complementação da União apesar de o total das receitas referentes ao mínimo

constitucional ser muito superior ao de outros municípios que não recebem complementação. Segundo TANNO (2017), 66 redes de ensino receberam complementação da União em 2015, apesar de possuírem VAA_Total maior do que o de outras redes que não receberam complementação. Conforme o autor, 149 redes seriam beneficiadas caso a complementação passasse a considerar o VAA_Total.

GRÁFICO 5 - EXEMPLOS DE VALOR ALUNO NO BRASIL: ANOS INICIAIS DO EF URBANO - 2013 RECURSOS TOTAIS DISPONÍVEIS DAS DIFERENTES FONTES DE MDE



Elaboração Arnóbio Marques. Fonte: SIOPE 2013 - FNDE

Por outro lado, uma grande dificuldade na utilização do VAA_Total para a complementação da União é a estrutura de gastos atualmente existente nos estados contemplados. Por exemplo, estados que possuem universidades estaduais muitas vezes possuem pouco espaço de manobra para os recursos fora do Fundeb. A utilização de sistemas híbridos (apenas o aumento na complementação indo diretamente para os entes

federados considerando o VAA_Total), a definição de “travas” (em que nenhum ente poderia perder recursos com o novo Fundeb em relação ao Fundeb atual) ou o desenho de regras de transição (em que as mudanças para o novo Fundeb ocorressem paulatinamente) poderiam amenizar essa dificuldade.

Outra dificuldade operacional quando se propõe a utilização do VAA_Total para a complementação

da União é como estimar em tempo hábil os valores dos recursos fora da cesta de impostos do Fundeb. Segundo o FNDE, atualmente somos capazes de estimar apenas parte dos impostos e transferências totais dos entes federados (TOLEDO, 2019). Por exemplo, as simulações realizadas pelo FNDE indicam que apenas as receitas da cota-parte do salário-educação e os 5% dos impostos e transferências formadores do Fundeb mas que não o integram poderiam ser estimados a tempo para o cálculo do VAA_Total a ser usado na complementação da União (TOLEDO, 2019). Dessa maneira, para o uso do VAA_Total será necessário um esforço no sentido de garantir a disponibilidade dos dados de arrecadação, além de considerações sobre a volatilidade dos impostos. É preciso, portanto, melhorar a transparência dos dados, por meio de sistemas de informação interconectados com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Sobre a segunda distorção da complementação da União — a qual diz respeito ao fato de ela ocorrer no nível estadual e não no municipal — o Todos pela Educação simula que a distribuição da complementação da União diretamente para entes federados de baixo VAA_Total levaria a uma redução de 30% na desigualdade de recursos educacionais no país, aumentando o VAA_Fundeb para R\$ 3,9 mil mesmo se o percentual mínimo da complementação se mantivesse em 10% (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019a, 2019b). No entanto, essa mudança pode acarretar em uma redução significativa dos recursos de um estado ou município. Uma opção para amenizar essa variação é criar uma regra de transição.

Com relação às propostas que defendem incentivos da complementação da União a determinadas ações por parte dos entes federados, a preocupação principal é que sistemas com alunos mais vulneráveis sejam penalizados injustamente. É essencial garantir que o nível socioeconômico dos estudantes seja levado em consideração (como proposto na EMC 1/2019) não somente no patamar absoluto de resultados, mas também na taxa de crescimento esperada. Diferentes estudos mostram que estudantes de mais alto nível socioeconômico possuem maiores resultados (patamar absoluto é diferente); além disso, a taxa de crescimento dos resultados também varia por nível socioeconômico (ALVES; SOARES, 2008; BROOKE et al., 2014). Dessa maneira, apenas considerar uma expectativa de crescimento semelhante para todas as redes após controlar para o nível socioeconômico dos estudantes seria um erro. É necessário considerar diferentes taxas de crescimento para diferentes níveis socioeconômicos¹⁰. Ademais, recompensar apenas os estados ou municípios que alcancem as metas estabelecidas em tais políticas sem prover qualquer apoio às regiões mais pobres pode acabar prejudicando aqueles entes que não têm recursos ou capacidade organizacional suficientes para cumpri-las¹¹.

Outra consideração importante sobre os recursos da complementação da União se refere à interação da complementação com a Emenda Constitucional n. 95/2016¹². A EMC 95/2016 não incluiu os recursos do Fundeb no teto fixado para as despesas federais. Com o estabelecimento do novo Fundeb, é de fundamental importância garantir que o fundo também seja mantido intacto sob o novo regime fiscal.

10. Estimar taxas de crescimento para alunos em diferentes níveis de desempenho e condições socioeconômicas é algo tecnicamente possível de ser feito no Brasil.

11. Um desenho de política alternativo, já implementado no Chile através da Lei SEP (Subsídio a Escolas Preferenciais) e que vem rendendo bons resultados (NEILSON, 2013), é condicionar a aplicação dos recursos repassados a um determinado menu de ações que o ente pode aplicar o dinheiro, como por exemplo, condicionar o repasse a ações que aumentem a equidade no acesso aos recursos, incluindo assistência técnica àqueles entes com baixa capacidade.

12. Em dezembro de 2016, o Congresso brasileiro aprovou uma nova reforma fiscal para o Orçamento federal. A reforma determinou que, durante os próximos vinte anos, o Orçamento federal será restrito ao atual nível de gastos reais. Ou seja, as despesas primárias federais só podem aumentar pelo valor do indicador de inflação anual. Além de criar um limite de gastos para o total de despesas federais, a reforma fiscal mudou especificamente o mínimo constitucional dedicado à educação (os 18% das receitas fiscais e de transferências), restringindo-o, a partir de 2018, também ao nível atual.



5]

VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO/ANO

5.1] COMO FUNCIONA?

O valor mínimo nacional por aluno/ano (VAA_Mínimo) é definido anualmente por meio de portarias publicadas no Diário Oficial da União¹³. O valor é calculado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano e ajustado de acordo com os fatores de ponderação referentes às etapas e modalidades de ensino da educação básica. O VAA_Mínimo dos anos iniciais do ensino fundamental urbano cresceu de R\$ 974,24 aluno/ano em 2007, quando o Fundeb foi implementado, para R\$ 3.238,52 aluno/ano em 2019. Este aumento foi superior à inflação.

O valor mínimo nacional é definido contabilmente em função da complementação da União ao Fundeb. Uma vez que o montante da complementação é determinado com base nos 10% das receitas dos fundos, os recursos da União são distribuídos para os

estados com menor valor por aluno/ano, tratando de equalizar os fundos estaduais de baixo para cima até que o montante disponível para a complementação se esgote. Logo, o mínimo é determinado por uma questão orçamentária, e não pelos custos necessários para garantir uma educação de qualidade aos alunos do ensino básico.

Como o VAA_Mínimo é definido a partir da complementação da União, ele tem um caráter pró-cíclico em relação às receitas dos municípios e dos estados vinculadas ao Fundeb. Ou seja, o valor mínimo nacional cresce em períodos de prosperidade econômica (como ocorreu no início da década de 2010) e desacelera em épocas de crise fiscal (como acontece atualmente).

¹³. As portarias são publicadas no site do FNDE: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb>.

5.2] QUAIS OS DEBATES PARA REVISAR ESTE COMPONENTE?

As discussões sobre o valor mínimo nacional no novo Fundeb podem ser organizadas em dois tópicos: i) a mudança do limite mínimo de 10% da complementação da União, e ii) a utilização do conceito de Custo Aluno Qualidade como referência para o cálculo do VAA_Mínimo.

Como o valor mínimo é vinculado à complementação da União, uma maneira de alterá-lo é mudando o limite mínimo de 10% das receitas integrantes do Fundeb. Por exemplo, em 2015 os recursos da complementação estimados a partir dos 10% das receitas

dos estados e municípios foram capazes de aumentar o valor por aluno/ano de 11 fundos estaduais, resultando em um valor mínimo nacional por aluno/ano de R\$ 2.911,94¹⁴. Se neste mesmo ano o limite mínimo para a complementação da União fosse de 20%, ao invés de 10%, os recursos do governo federal beneficiariam 22 fundos estaduais e o VAA_Mínimo seria de R\$ 3.391,33. A tabela abaixo mostra quantos fundos estaduais, no modelo atual, seriam beneficiados e qual seria o valor mínimo para os limites de 10%, 20%, 30% e 40%.

TABELA 1. FUNDOS BENEFICIADOS E VALOR MÍNIMO PARA DIFERENTES LIMITES MÍNIMOS 2015

	Limite mínimo da Complementação da União				
	10%	15%	20%	30%	40%
Qual seria o valor mínimo aluno/ano para os anos iniciais do ensino fundamental urbano?	R\$2.911,94	R\$ 3.191,75	R\$3.391,33	R\$3.727,05	R\$4.002,52
Quantos fundos seriam beneficiados?	11	17	22	25	26
Complementação total da União (valores em R\$ milhão)	R\$11.972,4	R\$17.958,6	R\$23.944,8	R\$35.917,1	R\$47.889,5

Fonte: TANN0 (2017), TODOS PELA EDUCAÇÃO (2019b).

A maioria das propostas de Emenda Constitucional para o novo Fundeb defende o aumento da complementação da União. A Emenda n. 2 à PEC 15/2015 propõe que a complementação da União seja de, no mínimo, 15% do total dos recursos arrecadados por estados e municípios (a EMC 1/2019 condiciona a distribuição por resultados a esse aumento para 15%). O Ministério da Educação (MEC) já sinalizou um aumento para 15%. O substitutivo à PEC 15/2015 (PEC 15-A/2015) e a PEC

33/2019 defendem que a complementação aumente para 30%; e a EMC 5/2019 e a PEC 65/2019, para 40%. A maior parte das propostas estabelece um aumento progressivo da complementação até alcançar o valor sugerido. O MEC propôs que o aumento para 15% fosse progressivo, em 1% ao ano. De acordo com a PEC 33/2019, a proporção inicial seria de 12% no primeiro ano e chegaria a 30% a partir do terceiro ano. Já a PEC 15-A/2015 propõe ir de 15% a 30%, com o aumento de 1,5% ao ano. Na PEC 65/2019 e

¹⁴ Os valores aqui apresentados se diferenciam um pouco dos números finais de distribuição do Fundeb 2015, pois utilizamos a simulação do Todos pela Educação, a qual recalcula o Fundeb como se ele operasse apenas com os entes sobre os quais dispomos das informações principais.

a EMC 5/2019 o valor inicial da complementação é de 20%, alcançando 40% a partir do décimo primeiro ano (aumento de 2% ao ano).

O segundo tópico em discussão se refere à utilização do conceito de Custo Aluno Qualidade como referência para o cálculo do valor mínimo anual por aluno. A garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e, desde então, diversas iniciativas têm buscado definir os valores que correspondem a tais padrões de qualidade (para uma revisão compreensiva sobre estas diferentes iniciativas ver ALMEIDA JR (2018)). Uma iniciativa importante nesse sentido foi o movimento liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que desde 2002 iniciou um processo de estudos e debates sobre a definição do custo mínimo por aluno baseado na quantidade de insumos necessários para a promoção do ensino de qualidade. A criação do Custo Qualidade Aluno Inicial (CAQi) e do Custo Qualidade Aluno (CAQ) foi resultado deste esforço. O CAQi é um indicador do custo por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, com base em uma série de insumos necessários para a garantia do ensino de qualidade, como qualificação e remuneração dos profissionais da educação, tamanho das escolas, equipamentos e materiais didáticos e infraestrutura. Determina-se que o CAQi seja um

ponto de partida para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino, enquanto o CAQ seria uma etapa posterior e refletiria os custos necessários para atingir um padrão de qualidade educacional semelhante ao de países desenvolvidos.

O valor de referência do CAQi proposto em 2015 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano foi de R\$ 3.694,37. Este valor representa um acréscimo de R\$ 1.118,01 no valor mínimo nacional para o mesmo ano, equivalente a R\$ 2.576,36 nos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Usando dados de 2016, BASSI et al. (2017) estimaram que a complementação da União seria quase três vezes maior se o VAA_mínimo fosse baseado no CAQi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

As PECs 15-A/2015, 17/2017 e 33/2019 e a EMC 5/2019 defendem que o conceito de Custo Aluno Qualidade seja usado como referência para o cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano. A PEC 65/2019, por sua vez, propõe que o valor mínimo seja orientado pelo CAQi, com base nos insumos definidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Vale ressaltar que tais propostas indicam que o custo qualidade aluno deve ser objeto de lei complementar, mas adicionam o conceito de Custo Aluno Qualidade ao texto da Emenda Constitucional.

5.3] QUAIS OS PRÓS E OS CONTRAS DESSES DEBATES E O QUE MAIS DEVE SER CONSIDERADO?

A discussão sobre o valor mínimo nacional remete a uma questão importante sobre financiamento escolar: qual o montante de recursos é adequado para financiar uma educação de qualidade? A resposta para esta pergunta não é simples. Estudos recentes mostram que um aumento nos recursos para a educação tem um efeito causal positivo nos resultados escolares (JACKSON; JOHNSON; PERSICO, 2016). Mas, na literatura, não há um consenso dos valores necessários para financiar padrões mínimos de qualidade

(DUNCOMBE; LUKEMEYER, 2002; IMAZEKI, 2018). Além disso, a definição do que é um financiamento adequado depende de vários fatores contextuais, como as características dos alunos de cada sistema escolar (BAKER, 2018). Análises empíricas para estimar o investimento adequado por aluno são iniciativas importantes, sejam elas fundadas no custo de insumos escolares — como é o caso do custo aluno qualidade no Brasil — ou na relação entre gasto por aluno e resultados escolares — por exemplo, o estudo

de VEGAS e COFFIN (2015)¹⁵. Nesse sentido, a proposta de basear o valor mínimo nacional por aluno/ano em critérios objetivos, associados à qualidade de ensino, é de fato mais atraente do que a utilização de critérios discricionários sujeitos à disponibilidade orçamentária e vontade política. No entanto, embora tenham feito avanços importantes, as discussões sobre custo aluno qualidade ainda não oferecem propostas viáveis para a concretização do CAQi e CAQ.

O principal desafio relacionado às propostas para a implementação do CAQi é o fato de elas não levarem em conta a complexidade dos diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos do país. O CAQi estimado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e usado em diferentes estudos do Fundeb (BASSI; ARAÚJO; CODES, 2017; TANNO, 2017) é um valor único para todo país, alterado apenas conforme etapa e modalidade de ensino. Ignorar a variação geográfica no preço de insumos escolares compromete a validade do CAQi. Por exemplo, tomemos em conta o custo de contratar e atrair professores, que são o insumo mais caro dos sistemas educacionais. De acordo com a literatura, os fatores que mais influenciam no salário dos professores são o custo de vida local, o custo de atrair profissionais com qualificações similares e o custo de atrair profissionais para trabalhar sob determinadas condições (BAKER; GREEN; RICHARDS, 2007; DUNCOMBE; YINGER, 2008). Nesse caso, não é adequado estimar um valor de custo aluno com base em uma única faixa de salário docente¹⁶. Ajustar o CAQi às condições locais e atualizá-lo de acordo com as mudanças econômicas e sociais garantiria maior validade ao indicador. No entanto, estes ajustes são difíceis de efetuar. Para que custos educacionais sejam estimados com confiabilidade, são necessários sistemas de informação complexos. O Censo da Educação Básica tem um papel importante nesse sentido, mas não inclui informação sobre insumos escolares cruciais, como variáveis relacionadas às condições de trabalho e remuneração de docentes. Informações sobre o custo de vida e de serviços a nível municipal também são escassas e desatualizadas

Devido aos desafios operacionais e dada a estrutura federativa do Brasil, uma alternativa é criar incentivos para que estados e municípios definam empiricamente os custos educacionais adequados para suas redes de ensino, considerando suas necessidades e especificidades locais

(FRANCO, 2018). Estes desafios devem explicar por que mesmo os países que possuem fórmulas de financiamento complexas, como é o caso do Chile, não definem suas transferências a partir de custos de insumos escolares. Além disso, dada a estrutura federativa do Brasil, uma alternativa é criar incentivos para que estados e municípios definam empiricamente os custos educacionais adequados para suas redes de ensino, considerando suas necessidades e especificidades locais — como é o caso de governos subnacionais nos Estados Unidos (IMAZEKI, 2008).

Além de aspectos metodológicos, a implementação do CAQi também exigiria mudanças em outros componentes do Fundeb. Primeiro, o CAQi se refere ao valor por aluno/ano total (VAA Total) necessário para o financiamento de um ensino de qualidade. Nesse sentido, é preciso que a complementação da União use como parâmetro o VAA_total por rede de ensino, e não o VAA_Fundeb, como discutido na seção anterior. Além disso, o ideal seria implementar o CAQi acompanhado por incentivos para que os seus recursos sejam utilizados para financiar o padrão básico de qualidade de oferta. A falta de correspondência entre os recursos do CAQi e a maneira como estes recursos são gastos comprometeria o propósito de atrelar o valor por aluno/ano mínimo a um conceito de custo aluno qualidade.

¹⁵. Ver DUNCOMBE; LUKEMEYER; e YINGER, (2004) e TAYLOR; BAKER; e VEDLITZ (2005) para uma revisão dos métodos para determinar níveis adequados de financiamento escolar.

¹⁶. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação usa o piso salarial nacional do magistério como referência inicial para o cálculo do CAQi.

Considerando que ainda não existem respostas satisfatórias para estes desafios metodológicos e operacionais do CAQi, deixar o valor mínimo nacional vinculado à disponibilidade orçamentária da complementação da União parece uma alternativa mais viável. No entanto, atualmente a complementação da União é pequena e insuficiente para diminuir as desigualdades no financiamento escolar entre regiões mais ricas e pobres, como mostra a Figura 2. Por isso as propostas que defendem o aumento do limite mínimo da complementação da União são importantes. Os obstáculos enfrentados por essas propostas são, no entanto, também políticos e econômicos. O atual cenário brasileiro está marcado por uma grave crise fiscal e restrições orçamentárias por parte do governo federal. Frente a esse contexto, dificilmente as propostas que defendem um aumento do limite mínimo da complementação para 40% da receita do Fundeb serão aprovadas. Este aumento provavelmente levaria a uma redução considerável nos recursos federais para outras áreas na educação, como o ensino superior, que já vem sofrendo graves cortes no governo atual.

Além disso, deve-se avaliar se um aumento grande da complementação da União poderia reduzir o esforço fiscal de estados e municípios.

O Ministério da Educação já sinalizou um aumento na complementação da União para 15% (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019a). O VAA_Mínimo resultante desta mudança (aproximadamente R\$ 3.191,75) representaria quase a metade do valor gasto por aluno nos países de menor investimento educacional (OCDE, 2017). Como discutimos acima, não existem evidências do custo adequado para financiar uma educação de qualidade no Brasil, e provavelmente este custo variaria entre as redes de ensino do país. No entanto, dado que o gasto médio por aluno no Brasil é aquém do gasto nos países que possuem melhores resultados escolares, é provável que aumentar o percentual da complementação da União para 15% ainda não seja suficiente para financiar padrões mínimos de qualidade educacional. Além disso, um aumento para 15% não será suficiente para fechar a lacuna no financiamento de regiões mais pobres e ricas, registrada no Gráfico 2.



6]

DESPESAS A SEREM FINANCIADAS PELO FUNDEB

6.1] COMO FUNCIONA?

Os recursos do Fundeb devem ser investidos exclusivamente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Educação Básica Pública, conforme os artigos 70 e 71 da LDB. Os estados e municípios têm liberdade para usar os recursos segundo as suas atuações prioritárias dispostas no art. 211, ou seja, os municípios são preferencialmente responsáveis pela educação infantil (creche e pré-escola) e pelo ensino fundamental, enquanto os estados, pelos ensinos fundamental e médio. Importante destacar que o regimento do Fundeb não obriga que os recursos repassados segundo o número de matrículas por etapa e modalidade devam necessariamente ser desembolsados nas mesmas etapas e modalidades.

O Fundeb ainda determina que estados e municípios devam investir um mínimo de 60% do fundo em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em regime de contrato permanente ou temporário. Compreende-se como profissionais do magistério docentes em efetivo exercício e

profissionais de suporte e assessoramento pedagógico (direção, coordenação, inspeção, supervisão e orientação pedagógica). A parcela restante de até 40% deve ser gasta com as demais despesas em MDE.

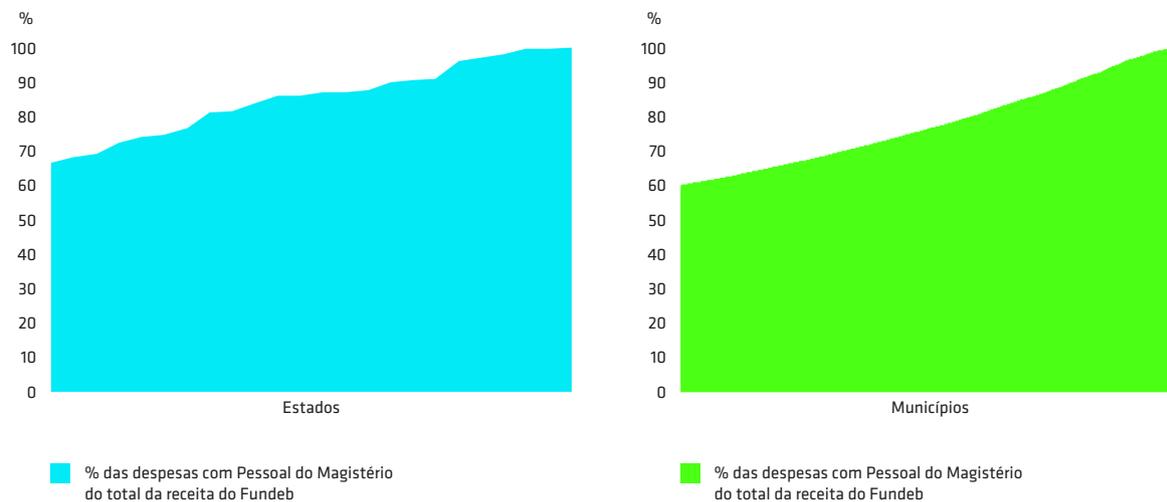
Cabe acrescentar que os recursos do Fundeb não podem ser utilizados com pagamento de servidores inativos. Todavia, na legislação vigente, não há nenhuma regra explícita que assegure essa restrição. Apesar de a Lei 9.394/96 não incluir profissionais inativos entre as despesas com MDE, tal despesa tampouco consta na lista dos gastos proibidos, abrindo margem para a utilização de recursos do Fundeb com essa finalidade.

Na prática, observa-se que as despesas do Fundeb com o pagamento de profissionais ativos são em média bem maiores do que 60%, conforme mostra o Gráfico 6. Em 2015, 86% dos recursos do Fundeb nos municípios foram gastos com pessoal do magistério e nos estados este percentual foi de 78%.

Além disso, a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas quando houver falta de vagas em cursos regulares na rede pública é uma despesa considerada como MDE. No entanto, o uso de recursos do Fundeb para financiamento de instituições privadas é

restrito. O programa financia apenas vagas em instituições conveniadas — ou seja, instituições comunitárias, profissionais ou filantrópicas sem fins lucrativos — para alunos dos segmentos de creche, pré-escola e educação especial.

GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL DO MAGISTÉRIO DA RECEITA TOTAL DO FUNDEB



Fonte: Siope, RREO 2015

6.2] QUAIS OS DEBATES PARA REVISAR ESTE COMPONENTE?

Os debates sobre possíveis mudanças nas regras de aplicação dos recursos do Fundeb incluem temas ligados à remuneração do pessoal do magistério. A PEC 15/2015 propõe um aumento de 60% para 70% na despesa mínima com o pagamento dos profissionais, enquanto a PEC 65/2019 propõe aumento para 75%. A mesma proposta ainda dispõe que recursos federais (além da complementação da União) devem assegurar o valor do piso salarial dos professores quando o ente federado não tiver orçamento para cumpri-lo. Esta segunda proposta também consta na PEC 15/2015, PEC 17/2017 e PEC 33/2019. A EMC 5/2019, contudo,

retira esta obrigatoriedade do texto constitucional, isto é, caberá a lei complementar tratar da atualização anual do piso salarial. A mesma emenda ainda sugere a inclusão do §7º ao art. 212 da Constituição Federal, para explicitar o veto ao uso dos recursos do Fundeb com pagamento de aposentadorias e pensões.

Além disso, a Emenda n. 3 à PEC 15/2015 (EMC 3/2019; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b) propõe que estados e municípios possam usar recursos do Fundeb para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas com ou sem fins lucrativos, em todos os segmentos da educação básica.

6.3] QUAIS OS PRÓS E OS CONTRAS DESSES DEBATES E O QUE MAIS DEVE SER CONSIDERADO?

O texto do novo Fundeb é uma oportunidade para garantir que o dinheiro do fundo seja gasto exclusivamente com professores ativos, especialmente diante do ritmo crescente do envelhecimento populacional no país. Contudo, com a inconstitucionalidade do pagamento de inativos, muitos entes federados podem se ver incapacitados de honrar o pagamento dos professores aposentados. Há secretarias estaduais de educação no Brasil nas quais o pagamento com inativos chega a 56% do total de despesas com pessoal¹⁷ (FRANZESE et al., 2018). Por isso, a possibilidade do veto apresentado na EMC 5/2019 deve prever, ao menos, alguma regra de transição.

O Fundeb tem como um de seus objetivos a valorização do magistério. Todavia, a garantia de 60% dos recursos destinados à remuneração dos professores regulou a despesa total ao invés de induzir aumento nos níveis salariais. Dessa forma, para cumprir os 60% obrigatórios, municípios podem contratar novos professores e não necessariamente aumentar suas remunerações (CRUZ, 2018). Certos governos também recorreram a incrementos temporários nos salários dos docentes, os chamados “abonos Fundeb” (CRUZ, 2017). O abono Fundeb não é definido em legislação, possui caráter transitório e sua aplicação pode variar entre os estados e municípios. O problema é que esses abonos viabilizam alterações temporárias no salário dos docentes via gratificações, em detrimento de mudanças reais no vencimento básico. Portanto, um aumento do percentual mínimo para 75% deveria ser seguido de mecanismos que evitem tais ineficiências e garantam uma maior valorização da profissão. Além disso, considerando que a grande maioria das redes gasta mais do que 75% das receitas do Fundeb com remuneração de pessoal do magistério, tal proposta torna-se redundante para boa parte dos entes federados.

As propostas de inserir em texto constitucional o cumprimento do piso salarial... não oferecem soluções para garantir a sua exequibilidade. De acordo com estimativas do Ministério da Educação, apenas 45% dos municípios conseguiram cumprir o piso salarial em 2016.

As propostas de inserir em texto constitucional o cumprimento do piso salarial do magistério trazem ao debate um ponto muito importante, mas não oferecem soluções para garantir a sua exequibilidade. Estudos mostram o efeito positivo da Lei do Piso no aumento salarial dos docentes (PINTO, 2015), o que, por sua vez, está relacionado a melhorias no desempenho acadêmico de estudantes (HENDRICKS, 2014). No entanto, de acordo com estimativas do Ministério da Educação, apenas 45% dos municípios conseguiram cumprir o piso salarial em 2016. Ademais, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a receita do Fundeb em 2017 sofreu um aumento real de 3,77%, enquanto o reajuste do piso foi de 7,64%. Embora a União possa ter um papel mais ativo no financiamento dos salários dos professores, não está sempre claro nos documentos das PECs quais recursos federais seriam utilizados para complementar a folha de pagamento das redes de ensino que não conseguirem cumprir a regra do piso. Uma possibilidade atualmente discutida é o aporte dos royalties

¹⁷. Considerando a receita total líquida do estado, e não apenas a receita do Fundeb.

Diante da tendência de transição demográfica que vive o país e o conseqüente declínio no número de matrículas, faz-se necessária uma gestão atenta ao tamanho do corpo docente nas redes públicas. Mecanismos de transparência e de prestação de contas... poderiam contribuir para um melhor monitoramento das despesas com professores, de modo a garantir a valorização dos profissionais do magistério.

de petróleo e gás natural da União. Contudo, como já discutido na seção 2.3, a volatilidade inerente desta fonte de recursos pode trazer dificuldades para honrar o piso, assim como criar incertezas sobre as expectativas salariais dos professores no longo prazo. Além disso, as PECs não discutem mecanismos para evitar possíveis desincentivos, como redução do esforço fiscal diante de recursos supletivos. Segundo GADENNE (2017), municípios brasileiros que experimentaram aumento na capacidade arrecadatória graças a um programa de assistência técnica foram mais efetivos na provisão de infraestrutura para a educação do que municípios que sofreram incremento equivalente via transferência governamental.

Outra possível fonte de ineficiência é a contratação desnecessária ou a subutilização da carga horária do professor, recurso que representa em média 70% do orçamento das redes de ensino. Particularmente, diante da tendência de transição demográfica que vive o país e o conseqüente declínio no número de matrículas, faz-se necessária uma gestão atenta ao tamanho do corpo docente nas redes públicas. Mecanismos de transparência e de prestação de contas — como aqueles abordados pela EMC 4/2019 — poderiam

contribuir para um melhor monitoramento das despesas com professores, de modo a garantir a valorização dos profissionais do magistério. É de suma importância que as redes utilizem sistemas de informação docente bem alimentados para o melhor controle do número de professores contratados e alocação mais eficiente dos profissionais entre escolas. Exemplos recentes de sucesso, como o Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) da rede estadual de Pernambuco, mostram como sistemas de informação podem aumentar a transparência e eficiência na alocação de docentes, gerando grande economia de recursos do Fundeb (aproximadamente R\$ 71 milhões em 2017) (ELACQUA; SOARES; BRANT, 2019) .

Por fim, sobre a possibilidade de os recursos do Fundeb serem utilizados para financiar instituições privadas com ou sem fins lucrativos, é preciso considerar os diferentes objetivos por trás das políticas de privatização. Primeiramente, recursos públicos podem ser usados para subsidiar instituições educacionais privadas que promovem específicos valores culturais — este é o caso dos subsídios para escolas religiosas privadas em vários países da América Latina. Segundo, a privatização é uma forma de expandir o acesso educacional em locais ou etapas de ensino em que a educação pública não é ofertada — por exemplo, o financiamento de escolas privadas em locais remotos ou que ofertam educação infantil. Por fim, governos podem apoiar a educação privada sob o argumento de que esta forma de ensino é mais eficiente e inovadora — casos notáveis deste tipo de política são as bolsas para estudo em escolas privadas (os “*vouchers*”) no Chile e Estados Unidos e as escolas conveniadas (“*charters schools*”) nos Estados Unidos e Colômbia (BELLEI; ORELLANA, 2014; ELACQUA; IRIBARREN; SANTOS, 2018).

De acordo com o texto da EMC 3/2019, a flexibilização do uso dos recursos do Fundeb para o financiamento de instituições privadas em todos os segmentos da educação básica representaria uma inovação no modelo de ensino brasileiro. A emenda cita especificadamente as escolas conveniadas “*charter*”, argumentando que este modelo tem a vantagem de levar os benefícios da gestão privada para as escolas públicas. O texto sugere que o financiamento do setor privado com recursos do Fundeb poderia ser inovador e eficiente. Duas questões são relevantes sobre esta

premissa. Primeiro, defensores da privatização alegam que a eficiência do setor privado está associada a uma redução da burocracia e menor regulamentação. É importante mencionar que o Chile, que possui uma das maiores políticas de *voucher* na educação básica, tem aumentado consideravelmente as regulamentações para as escolas privadas financiadas com recursos públicos. Por exemplo, é necessário haver regulamentação para evitar que escolas privadas discriminem alunos de baixo nível socioeconômico e baixo desempenho, aumentando a segregação no sistema educacional (ELACQUA; IRIBARREN; SANTOS, 2018). Além disso, governos também podem exigir que escolas privadas que recebem recursos públicos cumpram critérios e políticas relacionados à qualidade escolar. Por exemplo, no Chile, Colômbia e Equador, escolas privadas subsidiadas pelo governo devem participar de avaliações padronizadas, permitindo um maior monitoramento dos seus resultados. Cabe ressaltar que, no momento, as escolas privadas no Brasil não são obrigadas a participar do SAEB.

Segundo, na literatura, as evidências sobre a eficácia das escolas privadas são mistas¹⁸. De modo geral, estudos nos EUA (CARNOY, 2017; LUBIENSKI; LUBIENSKI, 2013), Chile (MCEWAN, 2001; MCEWAN et al., 2008; MCEWAN; CARNOY, 2000), Austrália (MORSY; KHAVENSON; CARNOY, 2018) e Índia (MURALIDHARAN; SUNDARARAMAN, 2015) mostram que a diferença no desempenho de alunos em escolas privadas e alunos com características similares em escolas públicas não é significativa. Além disso, pesquisas não encontram efeitos positivos de *vouchers* nos resultados educacionais (EPPLÉ; ROMANO; URQUIOLA, 2017), com exceção de alguns casos, como o programa PACES na Colômbia, que teve um maior impacto no desempenho de alunos de baixa renda (ANGRIST et al., 2002; ANGRIST; BETTINGER; KREMER, 2006). Por fim, estudos indicam que políticas de *voucher* tendem a aumentar a segregação nos sistemas educacionais (ELACQUA, 2012; VALENZUELA; BELLEI; RÍOS, 2014).

¹⁸. Ver OLIVEIRA et al. (2015) para uma revisão compreensiva em português da literatura sobre a eficácia das escolas privadas.



7

CONCLUSÃO

As decisões sobre o desenho de políticas de financiamento da educação demandam uma variedade de escolhas técnicas e políticas a respeito do que deve ser prioridade e de quais estratégias serão mais eficazes para alcançar esses objetivos. Enquanto o Congresso debate a renovação do Fundeb, deve-se decidir a prioridade relativa que será atribuída aos valores de **adequação, equidade e eficiência**, e como os objetivos promulgados na legislação do Fundeb devem ser revistos para sustentar e acelerar o progresso educacional do Brasil nas últimas duas décadas.

7.1] ADEQUAÇÃO

As políticas que se concentram na **adequação** buscam garantir que a distribuição de recursos aos sistemas educacionais seja suficiente para produzir os resultados desejados. Não há definição fixa de adequação. A quantidade de recursos necessários para produzir sucesso educacional pode variar amplamente entre nações, regiões, estados e escolas devido à variação no custo de vida ou diferenças nos desafios educacionais.

As despesas em educação aumentaram substancialmente em todas as partes do Brasil nas últimas décadas, mas especialmente nas regiões e estados mais pobres, sendo o Fundeb um dos principais responsáveis por tal redução nas desigualdades educacionais. Contudo, o gasto por aluno no país ainda

é bastante inferior ao gasto por aluno nos países mais desenvolvidos e os recursos do Fundeb não são suficientes para fechar a lacuna no financiamento escolar entre regiões com maior e menor nível socioeconômico.

Nota-se, no entanto, que gastar mais com educação pode ser uma condição necessária para um sistema eficaz de financiamento escolar, mas por si só não é suficiente para garantir a produção dos resultados desejados. As formas específicas com que os recursos são distribuídos e gastos têm uma influência importante no desempenho das escolas e dos estudantes, o que exige atenção dos formuladores de políticas às questões de equidade e eficiência.

7.2] EQUIDADE

As políticas voltadas para a **equidade** visam distribuir recursos de maneira justa entre regiões, escolas e alunos. As opiniões sobre como deve ser uma distribuição “justa” dos recursos diferem amplamente entre formuladores de políticas. Deve-se, por exemplo, decidir se a equidade implica em uma distribuição de recursos igual para todos ou uma distribuição que dê mais recursos a grupos inicialmente mais vulneráveis.

O Fundeb tem um papel importante na diminuição das desigualdades entre entes federados de um mesmo estado, mas a complementação da União ainda é insuficiente para reduzir a lacuna no financiamento *entre* estados. As propostas que defendem um aumento no limite mínimo da complementação da União e que propõem transferências diretamente para entes federados com baixo valor aluno/ano têm o potencial de diminuir as desigualdades no acesso aos recursos entre entes federados de um mesmo estado, mas também entre estados diferentes.

As propostas apresentadas com foco na equidade podem ajudar a expandir as oportunidades e melhorar os resultados escolares para estudantes menos favorecidos. No entanto, notamos que os debates sobre o novo Fundeb não tratam de uma questão importante do financiamento, aquela que diz respeito à distribuição do gasto por estudante entre escolas dentro de um mesmo ente federado. Evidências sugerem que escolas com maior nível socioeconômico possuem maiores despesas por aluno do que escolas mais vulneráveis (ELACQUA; SOARES; BRANT, 2019; RUBENSTEIN et al., 2007; SHORES; EJDEMYR, 2017). As disparidades nos recursos entre escolas estão sendo debatidas em diversos países, como a recente iniciativa dos Estados Unidos de tornar obrigatória a divulgação do gasto por aluno no nível da escola (anteriormente os dados de gasto por aluno eram publicados apenas para distritos escolares). No Brasil, o Sistema de Informações

sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) desempenha um papel importante no sentido de tornar mais transparente as informações sobre gastos com educação em estados e municípios, permitindo

um maior controle social e monitoramento dos recursos do Fundeb. No entanto, o SIOPE não possui informações sobre como os recursos são distribuídos entre escolas dentro de uma mesma rede de ensino.

7.3] EFICIÊNCIA

As políticas relativas à **eficiência** buscam garantir que os recursos fornecidos aos sistemas educacionais sejam utilizados para maximizar os resultados alcançados em um determinado nível de despesas ou para minimizar o custo de alcançar um resultado definido. O atual Fundeb possui algumas ineficiências, como a transferência de recursos da complementação da União para entes federados que não possuem um valor aluno ano baixo quando todas as receitas vinculadas à educação são consideradas. A persistência dessa e de outras ineficiências dificulta a obtenção de metas de adequação e equidade.

Uma questão fundamental que se coloca para a renovação do Fundeb é como aumentar a eficiência

nos gastos com educação. Uma estratégia óbvia é criar regras e incentivos para encorajar os atores locais a usar melhor os recursos. Entretanto, tal estratégia é muitas vezes ineficaz. Primeiro, a confiança em regras e incentivos para orientar as escolas das políticas locais pressupõe que os formuladores de políticas saibam quais políticas e práticas levarão a melhores resultados para os estudantes, e isso não necessariamente ocorre. Em segundo lugar, os educadores locais geralmente respondem a novas regras e incentivos concentrando-se em como obter mais recursos, em vez de no que fazer para melhorar o desempenho dos alunos.

7.4] ESCOLHAS POLÍTICAS

O futuro do Fundeb é uma das questões mais urgentes da educação brasileira no momento. A revisão desta política exigirá um equilíbrio nas decisões que afetam a adequação, a equidade e a eficiência dos gastos educacionais. Não existe um equilíbrio “certo” entre esses fatores, mas é essencial que os três elementos sejam sempre considerados. Além disso, para evitar a má alocação de recursos e a corrupção, é igualmente

importante que a arrecadação, a distribuição e o uso das receitas do Fundeb sejam mais transparentes. Este relatório buscou revisar algumas das propostas mais relevantes para o novo Fundeb e discutir como elas afetariam o financiamento escolar brasileiro, tornando-o menos desigual e mais eficaz na promoção de melhores resultados escolares.

[REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente.**: Volume 4. [s.l.] FGV Projetos; IDP, 2013. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1541/IPTU%20no%20Brasil%20Um%20Diagn%F3stico%20Abrangente.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P. **ANÁLISE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO VINCULADO À EDUCAÇÃO E DA CAPACIDADE FISCAL DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA.** Produto 3: Proposta para o FUNDEB e Reforma Tributária. Rio de Janeiro: [s.n.].
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P. **ANÁLISE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO VINCULADO À EDUCAÇÃO E DA CAPACIDADE FISCAL DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA.** Produto 1: Panorama fiscal dos entes da federação brasileira com foco no financiamento da educação básica. Rio de Janeiro: [s.n.].
- ALMEIDA JR, A. M. DE. **CAQi – CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL PARA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA NA MODALIDADE PRODUTO.** TOR 04/2017. Cuiabá: CNE/UNESCO, 11 jun. 2018. Disponível em: <https://files.comunidades.net/profemarli/Produto__Propostas_do_Custo_Aluno_Qualidade_Inicial__CAQi.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo com dados longitudinais no Ensino Fundamental. **Educação e Pesquisa**, v. 34, n. 3, p. 527–544, dez. 2008.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, v. 4, n. 7, p. 49, 1 jul. 2016.
- ANGRIST, J. et al. Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. **American Economic Review**, v. 92, n. 5, p. 1535–1558, dez. 2002.
- ANGRIST, J.; BETTINGER, E.; KREMER, M. Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. **American Economic Review**, v. 96, n. 3, p. 847–862, jun. 2006.
- ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica.** text–[s.l.] Universidade de São Paulo, 27 fev. 2014.
- BACCHETTO, J. G. O Pisa e o custo da repetência no Fundeb. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 91, 2016.
- BAKER, B. D. **Educational Inequality and School Finance Why Money Matters for America’s Students.** [s.l.] Harvard Education Publishing Group, 2018.
- BAKER, B. D.; GREEN, P. E.; RICHARDS, C. E. **Financing Education Systems.** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2007.
- BANCO MUNDIAL. **Reformando o Financiamento da Educação no Brasil: Um guia para aumentar eficiência e equidade.** Brasília, DF, Abril 2019.
- BARANKAY, I.; LOCKWOOD, B. Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. **Journal of Public Economics**, v. 91, n. 5, p. 1197–1218, 1 jun. 2007.
- BASSI, C. DE M. **Potencial redistributivo dos fatores de ponderação: o Fundeb diante da demanda dos municípios.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8589>>. Acesso em: 23 maio. 2019.
- BASSI, C. DE M.; ARAÚJO, H. E.; CODES, A. L. M. DE. **Fundeb e VAA mínimo nacional: critérios alternativos e reflexos sobre a complementação da União.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8573>>. Acesso em: 23 maio. 2019.
- BELLEI, C.; ORELLANA, V. **What does “education privatisation” mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases.** Documento de Trabajo, 14, , 2014.
- BERTONI, E. et al. **School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies.** Education Division Social Sector: Inter-American Development Bank, ago. 2018. Acesso em: 4 jul. 2019.
- BORGES, J. M. **Audiência Pública.** In: REQ 4/2019 E 6/2019. Câmara dos Deputados, 30 maio 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2202970>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

BRASIL. PEC 45/2019. 2019.

BROOKE, N. et al. Modelagem do Crescimento da Aprendizagem nos Anos Iniciais com Dados Longitudinais da Pesquisa GERES. **Reuniões da ABAVE**, v. 0, n. 7, p. 51-74-74, 9 jan. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda n. 5, 2019 à PEC 15 de 2015. 2019 a, Sec. Dos senhores Waldenor Pereira, Airton Faleiro, Alencar Santana Braga, José Guimarães, José Ricardo, Margarida Salomão, Maria do Rosário, Natália Bonavides, Patrus Ananias, Pedro Uczai, Professora Rosa Neide, Reginaldo Lopes, Rejane Dias, Rogério Correia e Zeca Dirceu e outros.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda n. 1, 2019 à PEC 15 de 2015. 2019 b, Sec. Relatores: Tabata Amaral e Felipe Rigoni.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda n. 3, 2019 à PEC 15 de 2015. 2019 c, Sec. Relatores: Tiago Mitraud e Marcelo Calero.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO**. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <www.campanha.org.br>.

CARNOY, M. **School vouchers are not a proven strategy for improving student achievement**. [s.l.: s.n.].

CORCORAN, S. **Financing Schools: Case Studies of US Title I, California, and Australia**. [s.l.: s.n.].

CRUZ, G.; ROCHA, R. Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 48, n. 1, p. 39-75, mar. 2018.

CRUZ, T. **The teacher labor market in Brazil**. Thesis (Ph.D.)—[s.l.] Stanford University. Graduate School of Education., 2015.

CRUZ, T. **ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO E OS EFEITOS DO FUNDEB – BRASIL**: PRODUTO FINAL. Rio de Janeiro: [s.n.].

CRUZ, T. Teacher Hiring Decisions: How do Governments React to an Exogenous Redistribution of Education Funds? **Economics of Education Review**, v. Volume 67, p. Pages 58-81, 2018.

CRUZ, T.; CUCONATO, G.; SÁ, E. **Escola de Tempo Integral**. [s.l.] D3e - Dados para um Debate Democrático em Educação, nov. 2018.

CUPELLO, N. C. **O Impacto do FUNDEB sobre o ensino em creche**. [s.l.] PUC-Rio, 28 mar. 2011.

DUNCOMBE, W. D.; LUKEMEYER, A.; YINGER, J. **Education Finance Reform in New York: Calculating the Cost of a “Sound Basic Education” in New York City**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 mar. 2004. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=1822522>. Acesso em: 6 ago. 2019.

DUNCOMBE, W. D.; YINGER, J. Measurement of cost differentials. In: **Handbook of Research in Education Finance and Policy**. [s.l.: s.n.].

DUNCOMBE, W.; LUKEMEYER, A. **Estimating the Cost of Educational Adequacy: A Comparison of Approaches**. Annual Conference. Anais... In: AMERICAN EDUCATION FINANCE ASSOCIATION. Albuquerque, NM: mar. 2002

ELACQUA, G. The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. **International Journal of Educational Development**, v. 32, n. 3, p. 444-453, 1 maio 2012.

ELACQUA, G.; IRIBARREN, M. L.; SANTOS, H. **Private Schooling in Latin America: Trends and Public Policies**. Education Division Social Sector: Inter-American Development Bank, out. 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/13086/private-schooling-latin-america-trends-and-public-policies>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ELACQUA, G.; SANTOS, H. Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile: El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. **Gestión y política pública**, v. 22, n. 1, 2013.

ELACQUA, G.; SOARES, S.; BRANT, I. **Em busca de eficiência e equidade no financiamento escolar: uma análise para o estado de Pernambuco**. 2019.

EPPLE, D.; ROMANO, R. E.; URQUIOLA, M. School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. **Journal of Economic Literature**, v. 55, n. 2, p. 441-492, jun. 2017.

ERBA, D. A.; OLIVEIRA, F. L. DE; LIMA JÚNIOR, P. DE N. **Cadastro multifinanciado como instrumento de política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

FRANCO, S. **Análise De Cluster Multidimensional Dos Municípios Brasileiros**. [s.l.: s.n.].

FRANZESE, C. et al. **DESPESAS COM PESSOAL DA EDUCAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS**. [s.l.] Consed; Instituto Unibanco, 2018.

GADENNE, L. Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 9, n. 1, p. 274–314, jan. 2017.

HENDRICKS, M. D. Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas. **Journal of Public Economics**, v. 109, p. 50–63, 1 jan. 2014.

IBGE. **Censo Demográfico**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

IMAZEKI, J. Assessing the Costs of Adequacy in California Public Schools: A Cost Function Approach. **Education Finance and Policy**, v. 3, n. 1, p. 90–108, 1 jan. 2008.

IMAZEKI, J. **Adequacy and State Funding Formulas: What Can California Learn from the Research and National Context?** Getting Down to Facts II. [s.l.] Policy Analysis for California Education, PACE, set. 2018. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=ED594606>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 131, n. 1, p. 157–218, fev. 2016.

JACOB, B. A.; LEFGREN, L. The Effect of Grade Retention on High School Completion. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 1, n. 3, p. 33–58, jul. 2009.

LADD, H. F.; FISKE, E. B. Weighted student funding in the Netherlands: A model for the U.S.? **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 30, n. 3, p. 470–498, 2011.

LUBIENSKI, C. A.; LUBIENSKI, S. T. **The Public School Advantage: Why Public Schools Outperform Private Schools**. [s.l.] University of Chicago Press, 2013.

MCEWAN, P. J. The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System. **Education Economics**, v. 9, n. 2, p. 103–128, 1 ago. 2001.

MCEWAN, P. J. et al. School Choice, Stratification, and Information on School Performance: Lessons from Chile [with Comments]. **Economía**, v. 8, n. 2, p. 1–42, 2008.

MCEWAN, P. J.; CARNOY, M. The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 22, n. 3, p. 213–239, 1 jan. 2000.

MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. **Economics of Education Review**, Economics of Education: Major Contributions and Future Directions - The Dijon Papers. v. 26, n. 6, p. 660–672, 1 dez. 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ofício n. 1991/2019/ASPAR/GM/GM-MEC: Encaminha retificação de sugestões à PEC 15/2015 - FUNDEB**, 10 jun. 2019a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ofício n. 2382/2019/ASPAR/GM/GM-MEC: Encaminha novas sugestões à PEC 15/2015 - FUNDEB**, 3 jul. 2019b.

MORSY, L.; KHAVENSON, T.; CARNOY, M. How international tests fail to inform policy: The unsolved mystery of Australia's steady decline in PISA scores. **International Journal of Educational Development**, v. 60, p. 60–79, maio 2018.

MURALIDHARAN, K.; SUNDARARAMAN, V. The Aggregate Effect of School Choice: Evidence from a Two-Stage Experiment in India. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 130, n. 3, p. 1011–1066, 1 ago. 2015.

MURNANE, R. J. et al. **The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile**. [s.l.] National Bureau of Economic Research, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23550>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

NEILSON, C. A. **Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students**. . In: JOB MARKET PAPER. 2013

OATES, W. E. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. **National Tax Journal**, v. 61, n. 2, p. 313–334, 2008.

OCDE. **PISA 2015 Results (Volume I) - Excellence and Equity in Education - en - OECD**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

OCDE. **Indicator B1 How much is spent per student?** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b1-how-much-is-spent-per-student_eag-2017-16-en>. Acesso em: 25 jun. 2019.

OLIVEIRA, J. B. et al. **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação**. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

PAES DE BARROS, R. et al. **Aperfeiçoando o desenho do Fundeb na busca de uma solução eficiente que garanta educação de qualidade para todos**. Brasília, Abril de 2019.

PINTO, J. M. DE R.; ALVES, T. O. Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 2, 2011.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto, Brasília**, v. 28, n. 93, p. 101-117, jun. 2015.

REARDON, S. F. The Widening Income Achievement Gap. **Educational Leadership**, v. 70, n. 8, p. 7, maio 2013.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de Oportunidades Educacionais no Brasil: Raça, Classe e Gênero. **Desigualdade de oportunidades no Brasil**, p. 42, 2009.

ROSA, L. **Teacher Preferences in Developing Countries: Evidences from the City of São Paulo**. 2017.

RUBENSTEIN, R. et al. From districts to schools: The distribution of resources across schools in big city school districts. **Economics of Education Review**, v. 26, n. 5, p. 532-545, 1 out. 2007.

SCHWERDT, G.; WEST, M. R.; WINTERS, M. A. The effects of test-based retention on student outcomes over time: Regression discontinuity evidence from Florida. **Journal of Public Economics**, v. 152, p. 154-169, 1 ago. 2017.

SHORES, K.; EJDEMYR, S. **Pulling Back the Curtain: Intra-District School Spending Inequality and Its Correlates**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 27 jul. 2017. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=3009775>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

SOARES, J. F.; MAROTTA, L. Desigualdades no sistema de ensino fundamental brasileiro. In: VELOSO, F. et al. (Ed.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009. p. 73-91.

TANNO, C. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**.

[s.l.] Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Setembro 2017.

TAYLOR, L. L.; BAKER, B. D.; VEDLITZ, A. Measuring Educational Adequacy in Public Schools. **Bush School Working Paper**, n. # 580, p. 35, set. 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **FUNDEB EQUIDADE: Propostas para um novo capítulo do Fundeb**. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Brasília, de maio de 2019a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2019-pdf/113101-apresentac-a-o-fundeb-gt-me-mec-todos-pela-educac-a-o/file>>. Acesso em: 18 jun. 2019

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Planilha de Simulações de Desenhos Alternativos do Fundeb**, 2019b. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/planilha-de-simulacoes-desenhos-alternativos-fundeb-todos-pela-educacao>>

TOLEDO, S. **Audiência Pública**. In: REQ 4/2019 E 6/2019. Câmara dos Deputados, 30 maio 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2202970>>. Acesso em: 18 jun. 2019

VALENZUELA, J. P.; BELLEI, C.; RÍOS, D. DE LOS. Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. **Journal of Education Policy**, v. Vol 29, n. No 2, p. 217-241, 2014.

VEGAS, E.; COFFIN, C. When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data. **Comparative Education Review**, v. Vol 59, n. No 2, 6 mar. 2015.

VEGAS, E.; GORDON, N. Educational Finance Equalization, Spending, Teacher Quality, and Student Outcomes. In: **Incentives to Improve Teaching**. Directions in Development - General. [s.l.] The World Bank, 2005. p. 151-186.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. v. 15.



DADOS PARA UM DEBATE
DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃO

**O D3E É UM GRUPO DE PROFISSIONAIS
QUE ACREDITA QUE O CONHECIMENTO
TÉCNICO E CIENTÍFICO É ESSENCIAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MAIS EFICAZES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.**

Nosso objetivo é aproximar o conhecimento técnico e científico dos poderes executivo e legislativo, interpretando evidências às necessidades desses atores e incluindo diferentes pontos de vista no processo democrático de debate sobre políticas públicas.

Com esse propósito, atuamos na elaboração de relatórios que consolidam aprendizados sobre tópicos educacionais no Brasil e no mundo. Nossos relatórios são preparados por pesquisadores colaboradores do D3E. Ademais, disseminamos os conteúdos produzidos entre educadores, gestores públicos, membros da academia e da sociedade civil, de modo de enriquecer o debate educacional.

[QUEM SOMOS

Tassia Cruz

Diretora de Conhecimento e Pesquisa do D3e e professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da FGV. PhD em Economia da Educação e mestrado em Economia [Universidade de Stanford, EUA]

Maurício Holanda

Diretor de Relações Institucionais e Governamentais do D3e e consultor legislativo da Câmara dos Deputados para a área de “Educação, Cultura e Esporte”. Mestrado e doutorado em educação [Universidade Federal do Ceará – UFC].

Leonardo Barchini

Diretor Executivo do D3e e consultor independente para projetos em educação. Mestrado em Ciências Sociais [Universidade de Brasília – UnB] e Pesquisador do CEPESP/FGV.

David Plank

Conselheiro sênior do D3e e professor pesquisador da Escola de Educação da Universidade de Stanford (EUA) e codiretor do Centro Lemann.

Martin Carnoy (CONSELHO)

Professor da Escola de Educação da Universidade de Stanford (EUA) e codiretor do Centro Lemann.

[RELATÓRIO

Revisão Emanuella Sombra

Projeto gráfico LABIRIN.TO

Diagramação Amélia Paes e Thiago Lyra

Impressão MS editora e gráfica LTDA

Imagem de capa Nadezhda Prokudina © 123RF.com

Imagens dos capítulos: [1] Everythingpossible, [2] Ginasanders, [3] Fotogestoeber, [4] Maksim Kostenko, [5] Nathapol Boonmangmee, [6] Jorge Cacho, [7] Alexmia / © 123RF.com



DADOS PARA
UM DEBATE
DEMOCRÁTICO
NA EDUCAÇÃO