



Iniciativa:

Deputado Gastão Vieira

CICLO DE SEMINÁRIOS FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

VOLUME II

Comissão de Educação e Cultura
Câmara dos Deputados

Brasília 2019



CICLO DE SEMINÁRIOS FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

VOLUME II

Kleber Pacheco de Castro

Lívia Maria Almeida da Conceição

Luiz Guilherme Scorzafeve

João Batista Araujo e Oliveira



Presidente da Câmara dos Deputados:

Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ)

Presidente da Comissão de Educação e Cultura:

Deputado Pedro Cunha Lima (PSDB/PB)

Autor do requerimento e idealizador do Seminário:

Deputado Gastão Vieira (PROS/MA)

**CICLO DE SEMINÁRIOS
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO BRASIL**
Copyright © 2019 by Instituto Alfa e Beto

Equipe Editorial

Autores: João Batista Araujo e Oliveira, Kleber Pacheco de Castro, Luiz Guilherme Scorzafave e Livia Maria Almeida da Conceição

Organizador: João Batista Araujo de Oliveira

Coordenação editorial: Instituto Alfa e Beto

Capa e projeto gráfico: Instituto Alfa e Beto

INSTITUTO ALFA E BETO
SCS Quadra 04 Bloco A nº 209, Sala 303
Ed. Mineiro - Brasília – DF
CEP: 70.304-000
Fone: 0800-940-8024
Site: www.alfaebeto.org.br
E-mail: iab@alfaebeto.org.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Esta obra foi impressa por iniciativa do Deputado Gastão Vieira (PROS/MA), organizador do Ciclo de Seminários que debateu o tema do Financiamento da Educação Básica no Brasil no âmbito da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Sumário

Apresentação

Deputado Gastão Vieira 5

Fundeb: ampliando o horizonte do debate sobre o financiamento da educação básica

Kleber Pacheco de Castro 9

O futuro do Fundeb: reflexões sobre a equidade e a eficiência do novo sistema de financiamento da educação básica no Brasil

Luiz Guilherme Scorzaface e

Lívia Maria Almeida da Conceição 29

Alternativas para o financiamento da educação

João Batista Araujo e Oliveira 53

Apresentação

Este é o segundo Volume de uma série de duas publicações decorrentes de Seminários realizados pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em 10 de maio de 2019 e 20 de agosto do mesmo ano.

No primeiro Seminário, e respectiva publicação, foram abordadas questões mais gerais sobre o financiamento da educação e, de modo mais específico, avaliações sobre o alcance e impacto do Fundeb - o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - na equidade, qualidade e eficiência da educação.

O segundo Seminário, aqui registrado, concentrou-se na busca de propostas alternativas para o financiamento da educação pública, com foco no Fundeb. Nos dois casos, o objetivo foi o de trazer contribuições da área acadêmica para enriquecer e ampliar o debate que, tipicamente, fica restrito às manifestações de grupos de interesse e muito focado apenas em reivindicações e aumento de recursos.

Para a realização dos Seminários tivemos um cuidadoso trabalho de identificar pesquisadores e grupos que vêm estudando o tema e apresentando propostas, de maneira mais ou menos formal. Conversamos com estudiosos do Banco Mundial, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), de diferentes universidades e instituições nacionais especialmente do governo federal, como o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), e as consultorias especializadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como com especialistas que trabalham em empresas de consultoria. Mantivemos contato com autoridades, especialmente do Ministério da Educação e do Ministério da Economia – tudo isso na busca de identificar propostas e ideias que pudessem promover o contraditório

e enriquecer o debate.

Em meio a tantas divergências, foi possível identificar, especialmente aqueles que estudam o tema, um amplo espaço para convergência de ideias e propostas. Este não era o objetivo central dos Seminários, mas ocorreu de forma natural.

Neste Volume tenho o prazer de apresentar o resultado final do nosso trabalho.

São três os capítulos que compõem este livro. O primeiro, de autoria de Kleber Pacheco de Castro, consultor econômico da Frente Nacional dos Prefeitos e sócio da FINANCE – Análise e Consultoria Econômica. O artigo amplia os horizontes do debate e justifica, de forma competente, a necessidade de avançar com a proposta inicial do Fundeb: se o objetivo fundamental é corrigir as distorções nos mecanismos de distribuição de recursos, o Fundeb deveria ser constituído por apenas um fundo – e não 28 como no presente. O artigo também apresenta dados e argumentos para uma série de outros detalhes que deveriam ser incorporados ao debate.

O segundo artigo analisa os limites do atual mecanismo do Fundeb e, com base em sólidos dados e argumentos, propõe interessantes alternativas para ampliar a eficiência e equidade do sistema de financiamento. O artigo é assinado por Luiz Guilherme Scorza e Livia Maria Almeida da Conceição, ambos da USP-Ribeirão Preto.

O terceiro artigo apresenta uma síntese das contribuições recebidas nos diversos contatos realizados em torno da realização dos Seminários, nos artigos apresentados nos mesmos e nos debates que ocorreram nas duas oportunidades. Com base nessas contribuições bem como de outras consultas a especialistas realizadas após o segundo Seminário, o artigo elabora o esboço de uma proposta alternativa para o Fundeb, com as devidas justificativas.

Aproveito a oportunidade para agradecer ao professor João Batista Araujo e Oliveira, presidente do Instituto Alfa e Beto, pela organização dos dois eventos, das duas publicações e pela síntese que apresenta neste capítulo final, coroando o resultado dessa iniciativa.

Agradeço também a todos que nos receberam para conversar, aos participantes dos dois Seminários e especialmente aos autores dos vários artigos apresentados nesses dois Volumes.

Mais uma vez reitero minha convicção a respeito do meu entendimento sobre o papel do Parlamento e dos parlamentares. O Parlamento faz leis, é verdade. Mas leis vão e vêm, são aprimoradas, revogadas, caem em desuso. Tão ou mais importante do que legislar, cabe ao parlamento e ao parlamentar dar espaço às diferentes vozes da sociedade.

O Parlamento frequentemente é capturado por grupos de interesse, que agem não apenas com base na legitimidade de sua representatividade, mas com força e competência crescentes para se fazer ouvir e, por vezes, fazer prevalecer pontos de vista nem sempre do interesse maior da sociedade. É importante dar espaço a outras vozes, especialmente as vozes da comunidade acadêmica e daqueles que dedicam suas vidas e carreiras à busca de evidências científicas que possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.

Brasília, outubro de 2019

Gastão Vieira
Deputado Federal (PROS/MA)

Fundeb: ampliando o horizonte do debate sobre o financiamento da educação básica

Kleber Pacheco de Castro¹

Com vistas a subsidiar o debate sobre a renovação do Fundeb, esse artigo busca apresentar algumas evidências relevantes para o tema do financiamento da educação básica – evidências essas que são, usualmente, ignoradas dentro dessa discussão. Os pontos aqui abordados dizem respeito: ao papel equalizador do Fundo e seu potencial para aprimorar essa característica; à base de financiamento do Fundo e sua relação com o ciclo econômico; e questões adicionais, sobre demanda educacional, subvinculações do Fundo e possíveis efeitos da economia 4.0 no financiamento da educação. Ao final, são dispostas algumas diretrizes para o novo Fundeb.

Introdução

Ronda no ideário popular que o Fundeb tem como finalidade exclusiva garantir recursos para a educação básica no país – percepção essa que não está de todo incorreta. Há, contudo, alguns meandros nesse assunto dos quais o grande público pouco tem noção e que acabam por distorcer a real finalidade do Fundo.

1 Kleber Pacheco de Castro é sócio da FINANCE Análise e Consultoria Econômica e consultor econômico da FNP. Doutor em Economia pelo PPGCE/UERJ (2019), também possui graduação e mestrado em economia, ambos pela UFF. Atua há 12 anos na área de finanças públicas e possui diversas publicações (artigos, capítulos de livros, apresentações, produções técnicas) sobre tributação, federalismo fiscal e política fiscal.

Com a aproximação do fim da vigência do Fundeb (final de 2020), intensificam-se os debates em torno do tema, mobilizando públicos que têm especial interesse em sua manutenção, como estudantes, profissionais de educação, ONGs (Organizações Não Governamentais) do setor e gestores municipais. Por um descuido de avaliação ou má interpretação dos propósitos do Fundo, representantes desses grupos vêm, regularmente, propagando a ideia de que é imprescindível o aumento da participação da União na complementação do Fundeb – dos atuais 10% para patamares de 30% ou 40%, segundo as PECs. (Propostas de Emendas à Constituição) sobre o tema que tramitam no Congresso Nacional.

Este breve ensaio visa lançar luz sobre aspectos do financiamento da educação básica, e especificamente do Fundeb, que são relegados ao segundo plano por grupos de interesse. São pontos importantes que devem ser levados em conta para a melhoria do desenho do Fundo e que vão muito além da simples discussão se o fundo precisa de mais ou menos recursos.

Fundeb e seu papel equalizador

Esse demasiado foco na garantia de mais recursos para o Fundo passa a mensagem para o público em geral que o Fundeb se trata tão somente disso: garantir mais recursos para a educação básica. Essa abordagem esquece que seu objetivo principal, porém, está relacionado à redistribuição de recursos dentro da federação, isto é, garantir que seja reduzida a distância do orçamento educacional entre os mais de 5.500 entes federados existentes no Brasil. Para entender melhor esse cenário, é preciso fazer uma rápida digressão e voltar um pouco na história recente brasileira.

Como é bem sabido, o Brasil é um país de dimensões continentais e extremamente heterogêneo ao longo de seu território, o que se reflete, naturalmente, em necessidades e potencialidades muito distintas entre localidades. Para tentar amenizar essa dispersão, utilizam-se instrumentos de redistribuição de recursos na federação, chamados

transferências intergovernamentais. Essas transferências podem ser utilizadas com diversos objetivos, mas, idealmente, tal como ocorre nas principais federações do mundo, deveriam seguir o objetivo da equalização fiscal, isto é, tentar mitigar o gap fiscal existente entre os diferentes entes, ponderando em sua lógica distributiva as capacidades, necessidades e, eventualmente, características não discricionárias (físicas, geográficas, sociais etc.) de cada lugar.

Esse tipo de procedimento visa permitir que todos os entes da federação possam fornecer para a população o mesmo nível de infraestrutura e serviço público, sem que para isso seja necessário impor ônus/encargos diferenciados entre os residentes destas regiões.

No Brasil, os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM, respectivamente) deveriam cumprir esse papel. Contudo, suas atuais regras de partilha atuam no sentido contrário, contribuindo para acentuar o desequilíbrio fiscal federativo, o que alimenta ainda mais o federalismo competitivo tão evidente no país. Fruto de um processo histórico recheado de sentimentos regionalistas e de representação política desbalanceada (CASTRO, 2019), os Fundos de Participação representam um modelo “rústico” de equalização, nas palavras do Dr. Sérgio Prado, professor da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e grandes especialistas em transferências intergovernamentais (PRADO, 2006).

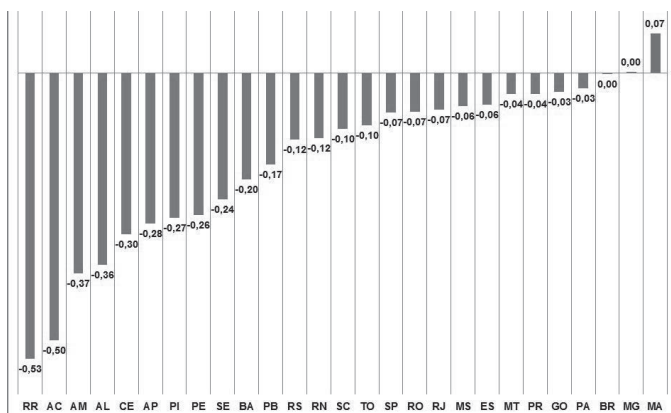
O Fundeb (e o Fundef anteriormente) surge, então, como uma forma de contornar esse problema da repartição de recursos na federação, ainda que focalizado no orçamento educacional. O Fundo pode ser classificado como a única transferência intergovernamental obrigatória que atua a favor de uma maior equalização fiscal no Brasil, cumprindo parcialmente um papel que deveria ser do FPE e do FPM. Nesse sentido, o Fundo (mesmo na versão anterior, Fundef) desempenha um bom papel, melhorando a distribuição verticalmente (estados vs. municípios) e horizontalmente (entre municípios) (ULYSSEA, FERNANDES E GREMAUD, 2006).

Apesar de o Fundeb promover claros avanços no quesito redistributivo, sua sistemática de partilha ainda é incompleta e problemática. Sua principal deficiência reside no fato de não ser um único Fundo, mas 27 fundos, um para cada estado. Ao segmentar a formação e partilha de seus recursos, seu potencial redistributivo (o potencial de equalização horizontal) cai abruptamente.

Isso pode ser comprovado a partir de um exercício simples de medição da desigualdade do gasto por aluno dos municípios. Inicialmente, simula-se para cada município a despesa mínima constitucional com educação (25% da receita líquida de impostos e transferências) em dois cenários: pré-Fundeb (antes das deduções a favor do Fundo e das receitas auferidas do Fundo) e pós-Fundeb (após as deduções a favor do Fundo e as receitas auferidas do Fundo). Em uma segunda etapa, calcula-se o Índice de Gini dessas distribuições em cada UF e no Brasil, comparando o resultado dos dois cenários. Uma queda do Índice de Gini significa que o Fundeb cumpriu um papel equalizador naquela UF. A **Figura 1** apresenta o resultado final desse exercício para o ano de 2016.

Figura 1

Variação do Índice de Gini da Despesa Mínima com Educação (25% da RLI) dos Municípios pré e pós Fundeb por UF - 2016



Elaboração própria. Fontes primárias: Siope/FNDE, Finbra/STN e Censo da Educação Básica/Inep.

Verifica-se que em 24 das 26 UFs checadas (o DF não foi contemplado na avaliação, por ser um caso especial), o Fundeb cumpriu a função de reduzir a desigualdade da despesa por aluno entre seus municípios. Nota-se, porém, que isso não se verifica pra o Brasil como um todo (representado pela sigla BR na Figura 1). Quando o Índice de Gini é calculado para a distribuição de gastos de todos os municípios do país em conjunto, praticamente não há impacto do Fundo na desigualdade média. Isso é explicado exatamente pela segmentação do Fundo em 27 partes, que é uma forma de manter as desigualdades estaduais intocadas. Em outras palavras, a busca pela melhora distributiva se dá apenas entre municípios do mesmo estado, pouco afetando a distribuição entre municípios de estados diferentes.

Outras discussões adjacentes em torno da forma de partilha do Fundeb dizem respeito à revisão dos critérios utilizados no rateio, que atualmente se limitam ao número de alunos matriculados na rede de ensino. É preciso avançar para critérios que apurem também as capacidades dos entes, bem como premiar localidades que prezem pelo esforço fiscal e pelo cumprimento de metas educacionais (ex: redução do analfabetismo, melhora no Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica etc.).

Base estreita de financiamento

Outro aspecto importante acerca do financiamento do Fundeb, e que é pouco discutido por especialistas da área, diz respeito à origem dos recursos, que, a partir regras atuais, verifica-se a existência de uma base estreita de financiamento.

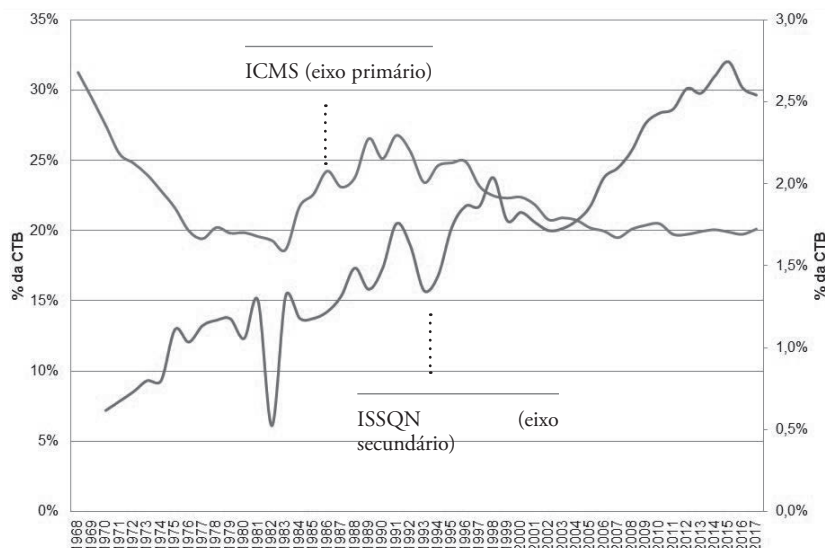
Tomando como referência o ano de 2016, a partir de dados da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), verifica-se que apenas o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço) responde por quase 58% da formação do Fundo. Se acumularmos esse percentual com os repasses oriundos do FPEs e FPMs, chegaremos a uma parcela de pouco menos que 73% do Fundeb. Ou seja, o Fundo depende de poucas fontes de receita. Isso é problemático, pois deixa

o financiamento muito suscetível a problemas de arrecadação dessas fontes, que podem estar relacionados ao ciclo econômico, a fatores políticos e institucionais, ou ainda a fatores estruturais.

Sobre esse último ponto, a **Figura 2** revela um quadro preocupante sobre a principal fonte de receitas do Fundeb, o ICMS.

Figura 2

ICMS X ISSQN: Participação na Carga Tributária Nacional - 1968/2016



Elaboração própria. Fontes primárias: Afonso e Castro (2018).

Como é possível notar, há uma tendência histórica de o ICMS perder espaço dentro da carga tributária nacional. Movimento contrário, porém, é observado no caso do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, tributo de competência municipal, incidente sobre os serviços. A explicação para tal comportamento é a obsolescência do ICMS (AFONSO, LUKIC E CASTRO, 2018), haja vista sua incidência sobre bens tangíveis, os quais estão cada vez menos representativos na economia moderna. A expansão do setor de serviços no PIB (Produto Interno Bruto) – não apenas no Brasil, mas em todo

mundo – ajuda a entender o comportamento crescente do ISSQN.

Financiamento e ciclo econômico

Um dos grandes problemas do financiamento da educação no Brasil – assim como no caso da saúde – é seu caráter pró-cíclico. Em outras palavras, o financiamento se expande em fases de crescimento econômico e se contrai em fases de recessão – justamente quando a população tende a necessitar mais dos serviços públicos, devido à expansão do desemprego e à queda da renda.

A volatilidade da arrecadação tributária é notável, mesmo quando analisada com dados anualizados, que, em tese, absorvem a sazonalidade de algumas receitas. A **Figura 3** revela essa característica ao mostrar a evolução recente dos principais tributos do sistema tributário nacional, a partir de um levantamento denominado “termômetro tributário”, o qual permite o acompanhamento mensal dessas rubricas (AFONSO E CASTRO, 2017).

Figura 3

Termômetro Tributário Acumulado em 12 Meses em % do PIB - 2008/2017



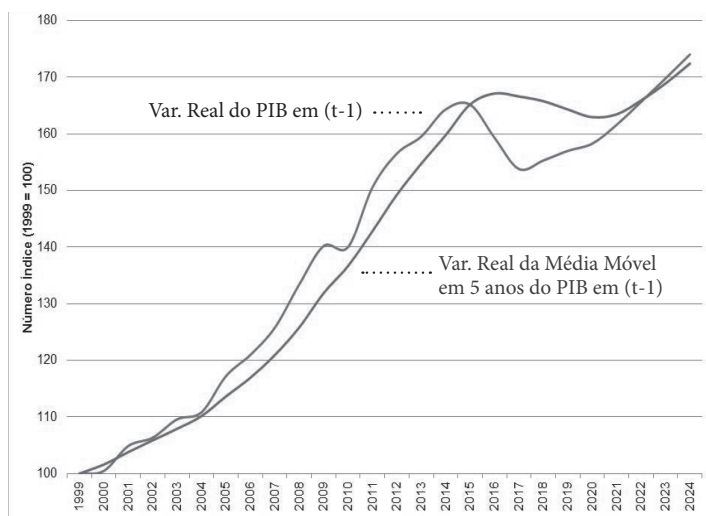
Elaboração própria. Fontes primárias: Arrecadação Mensal/RFB, Boletim do ICMS/Confaz e PIB Mensal/Bacen.

De fato, criar um vínculo de uma fonte de recursos a um tipo de despesa sem que este seja pró-cíclico não é uma tarefa muito simples, haja vista que a própria arrecadação é, por natureza, pró-cíclica. Porém, se não é possível eliminar totalmente esta característica, é possível amenizá-la para que os serviços públicos não sofram um impacto tão elevado em épocas de crise e que não utilizem sem necessidades recursos em épocas de prosperidade.

Uma alternativa para tentar contornar o problema é utilizar alguma técnica matemática para “suavizar” o ciclo econômico. Como o movimento cíclico da economia é marcado por períodos intercalados de alta e de baixa, o ideal seria construir uma referência que captasse apenas a tendência de longo prazo dessa economia. Uma forma de fazer isso é através da média móvel. Essa característica é interessante, pois permitiria que uma despesa pública vinculada à média móvel pudesse crescer abaixo da economia em fases de expansão e acima da economia em fases de recessão – justamente o que é buscado no caso das despesas sociais.

Figura 4

Simulação de Despesa Vinculada ao Crescimento Real do PIB - 1999/2024



Elaboração própria. Fontes primárias: Contas Nacionais/IBGE e Boletim Focus/Bacen.

Na simulação apresentada na **Figura 4** verifica-se a tese: enquanto a economia do país vivia uma fase expansiva, até meados de 2014, a despesa vinculada à média móvel cresceria menos que a economia (ou a uma despesa vinculada à taxa anual de crescimento); porém, com a chegada da recessão, a partir de 2015, esta manteria um patamar superior à trajetória econômica, reduzindo o impacto no nível de despesa vinculada.

Esse exercício foi feito com a taxa de crescimento do PIB, mas poderia ter sido feito com a taxa de crescimento de qualquer outra variável que possui caráter pró-cíclico, como os tributos que financiam o Fundeb.

Questões sobre o futuro

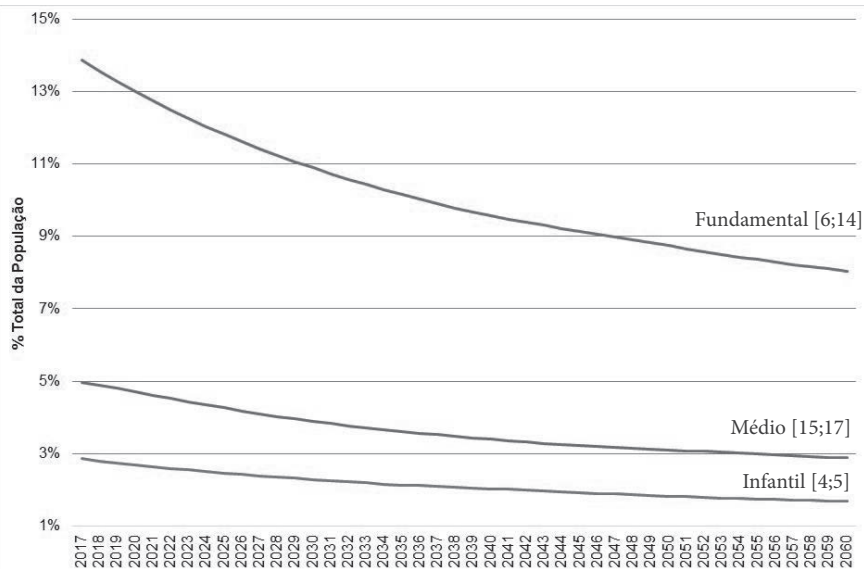
Demanda educacional

Normalmente, a discussão acerca do financiamento da educação pública é focada na oferta (fonte de recursos), deixando pouca margem para se observar o lado da demanda por serviços educacionais. Essa estratégia, porém, parece pouco sensata, haja vista que o desconhecimento sobre a necessidade de recursos pode eventualmente subdimensionar ou superdimensionar o volume de recursos necessários para atender ao público. Hoje, ignora-se tal fato no debate do Fundeb (AFONSO E CASTRO, 2019).

Projetar o lado da demanda não é tarefa tão complexa, pois envolve fundamentalmente uma questão de evolução e estrutura demográfica, a qual possui um padrão decadente e bem-comportado – o qual é demonstrado pela projeção populacional do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Utilizando desta fonte, primeiro foram delimitadas as idades nas quais estão compreendidos no ensino básico regular: a) infantil, de 4 a 5 anos; b) fundamental, de 6 a 14 anos; e b) médio, de 15 a 17 anos. A partir daí foi verificado o comportamento destes grupos segundo a projeção do IBGE, como mostra a **Figura 5**.

Figura 5

Projeção da População em Idade Escolar por Nível de Ensino em % do Total - 2017/2060



Elaboração própria. Fontes primárias: Projeção Populacional/IBGE.

A simples limitação de idade não representa fielmente o público que demanda serviços educacionais básicos, haja vista o caso de formação tardia, como a educação de jovens e adultos. Contudo, o grupo de habitantes entre 4 e 17 anos continua sendo uma boa proxy para mensurar a demanda e, principalmente, a tendência da demanda².

² Além da demografia, outro fator que deve ser levado em conta é a evasão/exclusão escolar, que implica em demanda por serviços educacionais básicos fora das faixas etárias que regularmente usam esse serviço. São jovens e adultos que não cumpriram o ciclo básico escolar na idade correta e que continuam demandando da educação pública. Projetar a demanda desse público não é tarefa trivial. Contudo, como o peso desse grupo é baixo dentro do sistema como um todo, as projeções baseadas em parâmetros demográficos não sofrem grande perda analítica sobre tributação, federalismo fiscal e política fiscal.

Como é possível observar, existe uma clara tendência de queda da população em idade escolar da educação básica, independente do segmento (infantil, fundamental e médio). No total das pessoas com idade entre 4 e 17 anos, a queda entre 2017 e 2050 seria de aproximadamente 31,3%, passando de 45 milhões para 30,9 milhões. Mais ainda: a participação destes grupos etários no universo populacional também vai se encolher, segundo o IBGE, passando de 21,7% do total para 12,6% do total. Esta é uma forma alternativa de enxergar o envelhecimento da população, que tanto afeta as projeções atuariais da previdência social.

Rigidez das subvinculações

Um aspecto que traz preocupação constante diz respeito às formas de uso do Fundeb. De acordo com a legislação,

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio), sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública, (FNDE, 2011, p.17)

Adicionem-se a essas regras, limitações como a obrigatoriedade de execução de 95% do orçamento do Fundo no mesmo ano fiscal (utilização máxima de 5% no ano subsequente), o impedimento de utilizar os recursos do Fundo para a compra de merenda escolar ou para o pagamento de inativos da área educacional, e diversas outras pequenas subvinculações e restrições de aplicação.

Esse tipo de prática gera uma série de problemas do ponto de vista da boa gestão: i) torna excessivamente rígido o gasto do Fundo, dando menos margem de manobra ao gestor, o que é algo temerário em um país tão heterogêneo (com problemas diferentes) como o Brasil; ii) não dá flexibilidade para realocar recursos de acordo com mudanças de cenários socioeconômicos; iii) obriga o uso de praticamente todo o Fundo, desconsiderando a real necessidade de gasto, o que pode gerar situações de mau uso do recurso (desperdício) ou, ainda, de corrupção; iv) não prevê mudanças na demanda de recursos no futuro próximo, quando haverá mais professores (e profissionais da educação em geral) aposentados do que professores ativos; v) gera ineficiência no gasto público.

Sobre o quarto (iv) ponto, vale destacar que os profissionais de educação representam quase 30% do funcionalismo público dos governos subnacionais, segundo informações do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea) e que o déficit atuarial dos regimes próprios de previdência desses governos, configuram, hoje, um dos grandes passivos futuros do setor público nacional (CAETANO, 2016). A exigência do gasto do Fundeb apenas com ativos, desconsiderando esse cenário futuro eleva significativamente o risco de colapso financeiro nos estados e municípios.

As subvinculações podem, em alguns casos, se mostrarem conflitantes com outras regras fiscais, como é o caso do limite máximo de despesa com pessoal imposto pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse caso, segundo Queiroz et al (2012), em alguns casos (municípios que têm elevada participação do Fundeb na RCL – receita corrente líquida) existe incompatibilidade entre a exigência

do Fundeb de gastar no mínimo 60% do Fundo com profissionais do magistério e o limite máximo de gasto com pessoal no executivo municipal, de 54% da RCL.

Tributação na Era da Economia 4.0

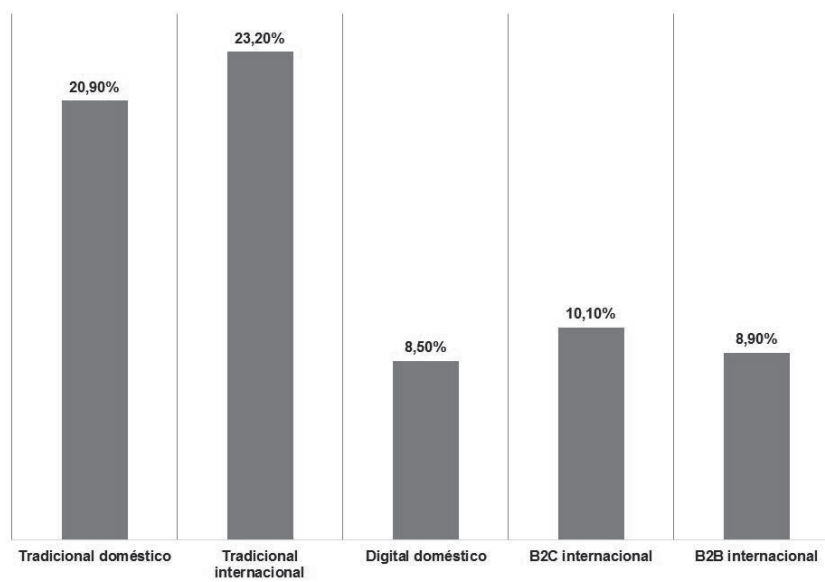
Outro ponto que deve estar no radar das discussões – e na verdade de todos os campos de formulação e execução de políticas públicas – é o futuro da tributação em uma economia cada vez mais, digital. Pode parecer que se trata de um assunto que não tem relação com o financiamento da educação, mas é um equívoco pensar dessa forma. Trata-se da fonte de receitas para a composição do Fundo e seu destino não deve ser negligenciado.

Ainda que esse debate seja incipiente no mundo, especialistas em tributação e economia digital, bem como organismos internacionais, como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial, vislumbram uma derrocada da arrecadação tributária no futuro próximo, em decorrência das novas relações econômicas trazidas por essa era digital. Especialmente no que toca as relações de trabalho (ACEMOGLU E RESTREPO, 2017), haverá forte impacto sobre o financiamento da seguridade social, fato que já leva alguns autores a discutir uma taxação sobre o uso de robôs (ABBOTT E BOGENSCHNEIDER, 2017).

Evidências da menor tributação sobre negócios digitais já se mostram presentes e mensuradas na Europa, como mostra a **Figura 6**.

Figura 6

Carga Tributária Média Efetiva na Europa por Tipo de Companhia



Fonte: *Digital Tax Index, 2017, PWC and ZEW*. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12429-2017-INIT/en/pdf>. Nota: B2C = business to consumer; B2B = business to business.

Trata-se de uma mudança muito rápida das bases de incidência dos tributos. A economia está crescentemente gerando valor a partir de bens intangíveis. As dificuldades de se taxar o intangível decorrem de sua dimensão econômica, sua volatilidade e a determinação precisa de seu valor.

Ainda que isso pareça muito distante da realidade do Fundeb, o futuro da tributação, e da arrecadação fiscal, determina em ultima instância o volume de recursos a ser auferido pelas políticas públicas. A discussão sobre a eficiência do gasto se torna, assim, mais do que urgente. Além da crise fiscal que o país vivencia – o que limita o crescimento do gasto público – há essa questão estrutural que aponta para a queda da receita, o que pode levar a uma efetiva queda do gasto público.

Diretrizes para o novo Fundeb

A partir dos problemas e evidências apontados ao longo desse ensaio é possível estabelecer algumas diretrizes para a construção desse “novo Fundeb” que está em discussão. Ainda que essas diretrizes não se configurem formalmente em propostas, elas podem contribuir para delimitar os ajustes nas PECs que hoje tramitam em torno do tema.

1. Escopo: composto por um único Fundo de caráter nacional.

2. Recursos: visando mitigar efeitos do ciclo econômico, o financiamento deve ser baseado em uma média móvel do crescimento real da receita de estados e municípios, mantendo-se a forma de participação atual da União (10% do angariado por governos subnacionais).

3. Horizonte temporal: acompanhando as projeções de demanda (decadente) pelo serviço público de educação básica, deve ser aplicado um fator redutivo sobre a fonte de recursos do Fundeb, de tal sorte que o Fundo possa ter uma sobrevida suficientemente longa, mas que acompanhe a queda na demanda.

4. Distribuição horizontal: criação de um critério de rateio que permita, em alguma medida, promover uma equalização do orçamento educacional entre as regiões, pesando em sua sistemática capacidades, necessidades e outras características não discricionárias. Adiciona-se ainda que eventuais aumentos da Complementação da União podem ser distribuídos como bônus por melhora na eficiência arrecadatória e/ou melhora nas avaliações educacionais.

5. Distribuição vertical: baseada na participação de cada esfera de governo no número de matrículas das respectivas redes básicas de ensino público.

6. Vinculação: redução da rigidez na utilização dos recursos pelo

ente, com redução das formas de subvinculação apresentadas hoje na legislação, como, por exemplo, o limite de 5% de não utilização das receitas do Fundo no mesmo exercício fiscal, o impedimento do pagamento de inativos e a impossibilidade de custear merenda escolar.

Considerações finais

A partir da rápida análise apresentada nesse ensaio depreende-se que, em primeiro lugar, para além da discussão sobre se a União deve aplicar mais ou menos recursos na complementação do Fundo, os debates em torno do Fundeb devem estar alicerçados na ideia de melhorar a forma de redistribuir seus recursos, tema que caminha lado a lado com a melhora na eficiência dos gastos e no esforço arrecadatário – questões extremamente importantes para a gestão de um estado moderno, especialmente que atravessa uma severa crise fiscal.

Importa destacar ainda que, além do fato do objetivo do Fundeb não ser colocar recurso novo³ dentro dos gastos com educação – afinal, já há garantia constitucional para isso em nível superior ao próprio Fundeb – a ênfase do debate em tentar aumentar a participação da União no Fundo ignora evidências empíricas bem consolidadas, como as projeções oficiais do IBGE de envelhecimento da população, que representa a decadência de demanda pelo serviço de educação básica, ou ainda o fato de que não há espaço fiscal na União (bem como nos governos subnacionais) para mais gastos.

Outros pontos ignorados pelo debate dizem respeito ao estreitamento da base do financiamento do Fundeb, ao caráter pró-cíclico dessa base, ao excesso de vinculações e subvinculações no

³ A complementação da União ao Fundeb onera os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação por força do art. 212 da CF, em até 30% do seu valor. Assim, o aumento efetivo de receita para a educação no país proporcionado pelo Fundeb é de 70% da Complementação da União.

uso dos recursos do Fundo e as expectativas acerca da realidade previdenciária brasileira e das novas relações econômicas trazidas pela nova era da economia digital.

Como se vê, é preciso aprimorar muito as discussões em torno do Fundeb para não cair no mais do mesmo da armadilha de discursos emocionados (e, até certo ponto, compreensíveis) que se resumem a defender indefinidamente mais e mais gastos para a educação.

Referências bibliográficas

Abbot, R.; Bogenschneider, B. (2017). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. Harvard Law & Policy Review, [s.l.], v. 12, p.145-175, mar. 2017. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2932483>.

Acemoglu, D.; Restrepo, P. (2017). Robots and jobs: evidence from US labor markets. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2017. 27 p. (NBER Working Paper No. 23285).

Afonso, J. R. R.; Castro, K. P. de. (2018) **Carga Tributária Brasileira em Perspectiva Histórica: Estatísticas Revisitadas**. Rio de Janeiro, 2018. 22 p. (mimeo).

_____. (2019) Fundeb: o que queremos, ou o que precisamos?. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 73, n. 5, p.20-22, mai. 2019.

_____. (2017) Termômetro tributário no Brasil em 2016: Recuperação na reta final, mas com receitas atípicas. **Caderno Virtual IDP**, Brasília, v. 1, n. 37, 21 p., jan. 2017.

Afonso, J. R. R.; Lukic, M. R.; Castro, K. P. de. (2018). ICMS: crise federativa e obsolescência. Revista Direito GV, s.l.], v. 14, n. 3, p.986-1018, set. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201837>.

Caetano, M. A. (2016). Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios. Brasília: IPEA, 2016. 40 p. (Texto para Discussão nº 2195).

Castro, K. P. de. (2019). Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Estados sob a Ótica da Equalização Fiscal. 170 p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. FUNDEB: Perguntas Frequentes. Brasília: MEC/FNDE, 52 p.

Prado, S. (Org.). (2006). Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: Avaliação e Alternativas de Reforma. Brasília: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2006. 323 p. (Caderno Fórum Fiscal nº 6).

Queiroz, D. B. de; et al. (2012). Uma Investigação sobre a Incompatibilidade entre o Fundeb e a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a Despesa com a Pessoal e Encargos Sociais: Um Estudo nos Municípios Paraibanos nos anos de 2009 a 2011. XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 16 p., set. 2012.

Ulyssea, G.; Fernandes, R.; Gremaud, A. P. (2006) O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), Rio de Janeiro, v. 36, n. 1. p. 109-136, abr. 2006.

O futuro do Fundeb: reflexões sobre a equidade e a eficiência do novo sistema de financiamento da educação básica no Brasil

Luiz Guilherme Scorzafave¹

Lívia Maria Almeida da Conceição²

Esse artigo discute mecanismos que permitam desenhar o novo Fundeb considerando a maior equidade na distribuição dos recursos, mas especialmente no alcance de resultados educacionais. A proposta mais importante é dar mais recurso por aluno para aqueles que participam do Programa Bolsa Família. No entanto, as evidências para o Brasil mostram que o simples aumento de recursos não gerou melhores indicadores educacionais. Assim, o novo Fundeb deveria contemplar mecanismos de valorização da eficiência específicos para cada etapa da educação básica para que as redes recebam parte das verbas de complementação da União. Além disso, deveria valorizar redes de ensino que diminuam a rotatividade docente e a desigualdade de proficiência entre as escolas de uma mesma rede.

1 Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (LEPES/FEA-RP/USP).

2 Pesquisadora do LEPES/FEA-RP/USP.

Introdução

O fim do prazo de vigência do Fundeb em 2020 trouxe a possibilidade de se repensar o sistema de financiamento da educação básica no Brasil. Há pelo menos dois anos, pesquisadores, técnicos legislativos, congressistas e educadores discutem alternativas que venham a substituir o Fundeb atual.

Essa discussão se insere num contexto de crescente reconhecimento da sociedade brasileira acerca da importância da educação. Um dos reflexos disso é o expressivo aumento de gastos públicos nos últimos anos. Em termos absolutos, o gasto por aluno praticamente triplicou em valores reais, subindo de R\$2.000 para R\$6.000 entre 2000 e 2015.

Se analisarmos o gasto como proporção do PIB (Produto Interno Bruto), também fica claro o aumento do esforço da sociedade brasileira em investir em educação. Entre 2000 e 2015, o gasto em educação básica passou de 3,7% para 5,9% do PIB.

Apesar desse esforço, não é claro que o volume de recursos destinados à educação ainda seja suficiente para atender a todas as crianças e jovens com a qualidade de que necessitam. Por outro lado, a simples manutenção de uma política de expansão de gastos sem a exigência de contrapartidas no sentido de melhorias de gestão que levam a maior aprendizado dos alunos nos parece temerária em um contexto de forte restrição fiscal como o atual. Assim, a discussão do novo Fundeb é uma oportunidade para desenharmos mecanismos que, por um lado, reduzam as disparidades no financiamento da educação básica, mas por outro lado também reconheçam o esforço de redes de ensino que consigam atacar os crônicos problemas educacionais brasileiros.

Dessa forma, pensar a redistribuição de recursos via Fundeb passa, necessariamente, por pensar em mecanismos que garantam um uso mais eficiente dos recursos educacionais. Isso implica discutir

mecanismos que procurem garantir a maior equidade possível, focando na redução das desigualdades de resultados educacionais, mas atrelando tais mecanismos de financiamento ao alcance de resultados. O resultado desejado é uma menor desigualdade na distribuição de recursos (e de resultados) do que temos hoje, atrelado a melhores resultados educacionais (maior eficiência).

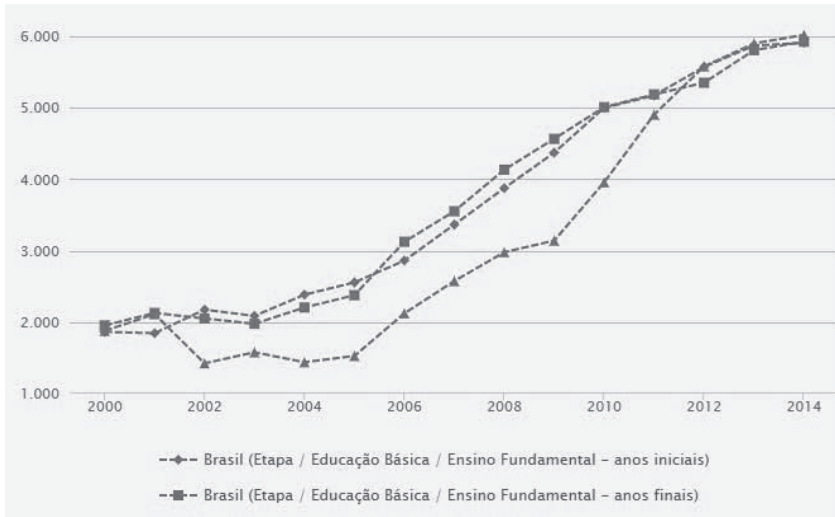
Nesse artigo, iremos primeiramente apresentar evidências acerca dos gastos educacionais do Brasil e discutir os possíveis efeitos de uma política que eleve tais gastos sem contrapartidas de melhoria da eficiência no uso dos recursos educacionais, no sentido de assegurar um maior aprendizado dos alunos. Por outro lado, apresentaremos resultados de longo prazo de grandes reformas do sistema de financiamento educacional dos Estados Unidos, que apontam para um impacto positivo do aumento de recursos. A diferença para o caso brasileiro foi o direcionamento dado a esses recursos adicionais e o estabelecimento de ações indutoras de melhoria da eficiência no uso dos recursos.

O que as evidências nacionais contam sobre gastos educacionais e o desempenho escolar?

A evolução recente dos gastos educacionais no Brasil aponta para um incremento substancial e contínuo dos gastos por aluno.

Figura 1

Gasto do governo em educação por etapa de ensino
Educação Básica (em R\$ de 2014)



Fonte: Todos pela Educação/INEP

Quando consideramos o gasto como proporção do PIB, também fica evidenciado o aumento do esforço da sociedade brasileira para o problema educacional, com gasto maior que a Coreia do Sul, Estados Unidos e grande parte da América Latina.

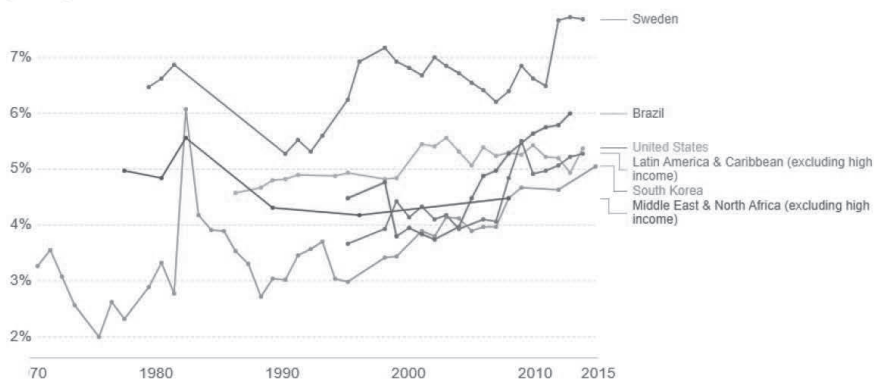
Figura 2

Gasto do governo em educação como proporção do PIB

Total government expenditure on education (% GDP)

Total general government expenditure on education (all levels of government and all levels of education), expressed as a percentage of GDP.

OurWorld
in Data

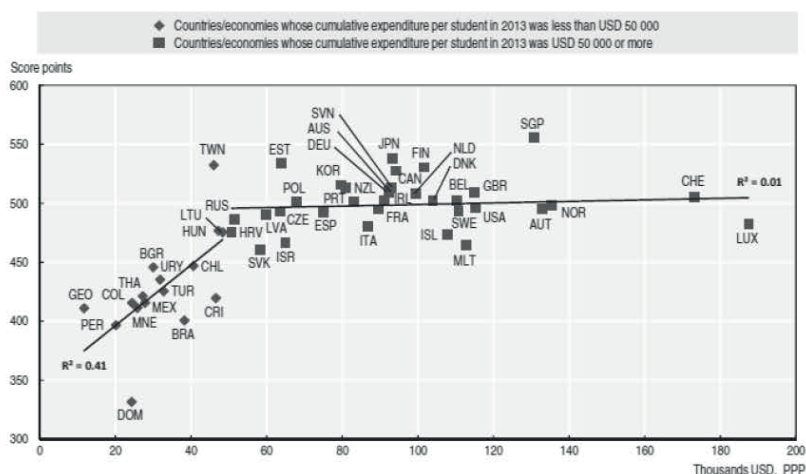


Fonte: Our World in Data

No entanto, se comparamos o gasto com educação acumulado ao longo da vida escolar entre os 6 e 15 anos e a relação com desempenho em Ciências no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) em 2015, encontramos uma situação dúbia. Por um lado, o Brasil apresenta gastos menores que a maioria dos países e, assim, situa-se na faixa em que ainda há uma relação positiva esperável entre aumento dos gastos acumulados e o desempenho em ciências no PISA (até US\$50.000). A partir desse valor de gasto, não há relação clara entre gastos e desempenho. Por outro lado, mesmo dentro desse grupo de países que gasta menos de US\$50.000, era esperado que o desempenho do Brasil no PISA de Ciências fosse cerca de 50 pontos maior, dado o volume de gastos realizado pelo país. Esse dado evidencia que a questão do financiamento da educação no Brasil não é apenas uma questão de falta de recursos, mas também de alocação ineficiente dos mesmos.

Figura 3

Gasto acumulado por aluno entre os 6 e 15 anos e desempenho em Ciências no PISA/2015



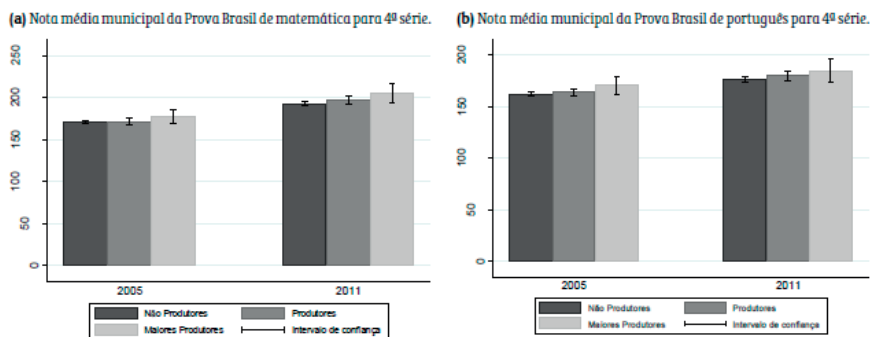
Fonte: OECD (n.d), PISA 2015 Database, www.oecd.org/pisa/2015database/, Tables 1,2,3 e II.6.58

A evolução dos indicadores de proficiência revela uma melhora muito tímida frente ao tamanho do esforço de investimento feito nos últimos vinte anos. Mas por que esse aumento do gasto não se refletiu em melhores indicadores educacionais? Analisar o efeito causal de aumento de gastos sobre o desempenho não é tarefa trivial. A simples correlação entre gastos e desempenho tende a gerar ausência de relação (ou até mesmo correlação negativa) em um contexto em que redes de ensino com piores indicadores educacionais podem estar investindo mais justamente para tentar melhorar a qualidade do aprendizado. Assim, para contornar esse problema, se costuma procurar situações em que houve aumento “inesperado” dos gastos educacionais (ou seja, situações em que o aumento do gasto não se deu em função da qualidade dos indicadores educacionais).

Para o Brasil, há dois trabalhos que avaliam o efeito de um aumento de gastos (não esperado pelo gestor educacional) sobre o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática. Monteiro (2015) avalia se os municípios que mais aumentaram as despesas educacionais entre 2000 e 2010 são aqueles que mais melhoraram seus indicadores de proficiência, focando em municípios que receberam muitos royalties do petróleo. A autora mostra que tais municípios usaram parte dessas receitas para aumentar os gastos em educação. No entanto, como fica claro na **Figura 4**, esses municípios não apresentaram diferença significativa em relação aos indicadores de proficiência escolar. Tanto antes do aumento das receitas do petróleo (2005) como depois (2011), os municípios caracterizados como “maiores produtores” de petróleo tiveram notas na Prova Brasil estatisticamente iguais a de outros municípios produtores de petróleo e mesmo em relação a municípios não produtores de petróleo.

Figura 4

Nota média na Prova Brasil de Matemática e Língua Portuguesa em 2005 e 2011 – 4ª série



Fonte: Monteiro (2015)

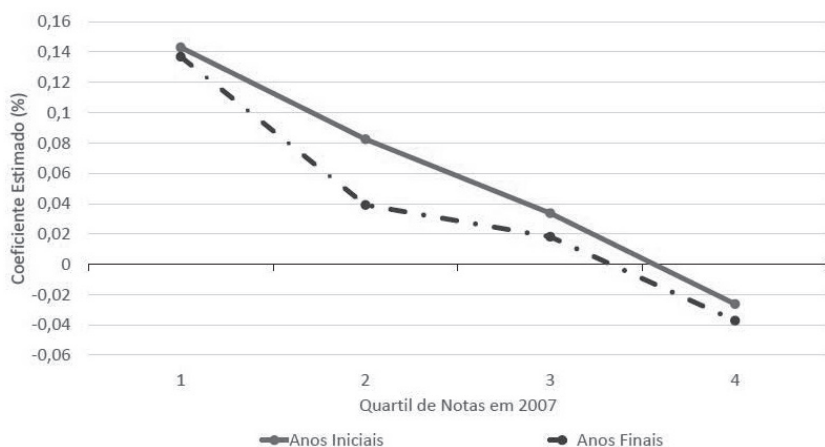
Por sua vez, Silva-Filho (2016) avalia o impacto da lei do piso do magistério que provocou aumento do salário dos professores em redes municipais que até então pagavam salários abaixo desse valor. Em um intervalo de 4 anos após a instituição da lei do piso (entre

2007 e 2013), não se verificou nenhum efeito do aumento salarial no desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática nesses municípios (relativamente a outros municípios que eram semelhantes a esses, mas que já pagavam pelo menos o piso salarial).

Por fim, Di Pietra e Scorzaface (2018) usam estratégia de estimação de efeitos fixos em um painel de municípios do Brasil como um todo e encontram evidência de que municípios com baixo Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) em 2007 melhoraram mais a proficiência média dos alunos em resposta a um aumento de gastos educacionais entre 2007 e 2015 do que municípios de alto Ideb em 2007. No entanto, como a **Figura 5** indica, o efeito é muito pequeno: um aumento de 1% nos gastos está associado a aumento de 0,14% no Ideb. Assim, por exemplo, suponha um município com Ideb de 5,0. Um aumento de 10% nos gastos levaria o Ideb de 5,0 para 5,07. Para municípios que tinham Ideb mais altos em 2007, esse efeito é menor ou nulo.

Figura 5

Relação entre aumento de 1% nos gastos educacionais municipais e melhoria das notas de Matemática de acordo com os quartis de nota em 2007 (Brasil – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental)



Fonte: Di Pietra e Scorzaface (2018)

Esses três trabalhos mostram que devemos ser no mínimo céticos de que a simples elevação dos gastos educacionais levaria à melhora no aprendizado. O elemento que falta para entendermos essa questão é a compreensão do que é feito com esse recurso adicional. Se pensarmos que uma mudança nas regras do Fundeb vai gerar municípios “ganhadores” e “perdedores”, é importante que se estabeleçam alguns parâmetros para que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente.

Propostas para o Novo Fundeb

Qualquer mecanismo de financiamento pode promover equidade vertical e equidade horizontal. A equidade horizontal garante que escolas com características similares recebam um montante similar de recursos. A equidade vertical assegura que escolas com diferenças em certas características recebam níveis diferentes de recursos. Por exemplo, escolas com muitos alunos que são de contexto social vulnerável, por exemplo, deveriam ganhar mais recursos, diante dos desafios no atendimento a alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica.

Mas é possível notar que se pode também utilizar as regras de financiamento para induzir maior eficiência nos gastos, porém, levando a maior desigualdade de resultados. Por exemplo, se fornecermos recursos adicionais para redes que conseguem melhorar mais o aprendizado dos alunos em Matemática, ao final haverá algumas redes que receberão mais recursos que outras e que terão resultados distintos. Assim, o desafio do novo Fundeb é equilibrar equidade no financiamento, eficiência nos gastos e melhoria nos resultados. A seguir, discutimos algumas propostas que tentam equilibrar esse tripé naturalmente instável.

Criar um Fundo Único Temporário

O desenho atual do Fundeb reduz um risco atrelado à descentralização do financiamento da educação em um país com alta desigualdade regional como o Brasil: o de que algumas redes tenham recursos insuficientes por aluno por estarem em regiões mais pobres e que arrecadam menos recursos. Assim, o Fundeb atualmente em vigência já promoveu maior equidade no valor de recursos por aluno entre municípios dentro de um mesmo estado. No entanto, ainda é possível reduzir ainda mais as disparidades por meio de uma maior equidade interestadual.

Assim, a proposta é a criação de um **Fundo Nacional Único** que depois fosse redistribuído diretamente para os entes municipais e estaduais de acordo com regras bem definidas e transparentes, garantindo que, por exemplo, redes municipais com valor por aluno/ano (VAA) baixo dentro de um estado com VAA alto recebessem complementação. Apesar de contar com fortes resistências dos governadores de estados mais ricos (pois, por exemplo, aumentaria as transferências de São Paulo para estados do Nordeste), essa proposta garantiria uma forte redução na disparidade do VAA entre os municípios de todo o país.

Obviamente, seria necessário um período de transição em que houvesse uma transição gradual do sistema atual de financiamento para o novo. A ideia é que uma vez que o novo Fundo seja criado, sejam computados os valores de perdas e ganhos de todos os entes governamentais e que durante os primeiros sete anos, haja um ajuste de 1/7 da diferença no montante recebido por aluno. Isso daria tempo para que os entes “perdedores” pudessem se ajustar ao novo cenário de financiamento e que os entes “ganhadores” também pudessem planejar adequadamente o uso dos recursos adicionais.

Ao contrário da maioria das propostas em discussão para o novo Fundeb, defendemos a permanência do mesmo como um **Fundo**

temporário por um período de 20 anos, já incluídos aí os 7 anos de transição. A ideia é que nesse período a dinâmica demográfica pode impor novas demandas da sociedade (por exemplo, frente ao envelhecimento da população). É justo que a sociedade possa debater novamente no futuro (assim como estamos fazendo agora em 2019) se faz sentido manter as regras do Fundeb ou alterá-las.

Considerar o Bolsa Família entre os fatores de ponderação para a distribuição de recursos

Atualmente, o Fundeb redistribui os recursos entre as redes de acordo com o número de matrículas ponderada por etapa, modalidade, jornada e localidade (urbano/rural) em um total de 19 fatores de ponderação. A literatura aponta que o uso de fórmulas dessa natureza na distribuição de recursos da educação promove equidade horizontal, pois, redes que possuam alunos com características similares vão receber o mesmo valor por aluno, independente do município em que estejam. Mas ela também promove a equidade vertical ao diferenciar as matrículas com base em características das escolas e/ou dos alunos. No entanto, a fórmula pode promover uma maior equidade vertical se considerar as características socioeconômicas dos alunos. A Lituânia é um dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que utiliza fórmulas baseada na matrícula para distribuir os recursos da educação. Assim como no Fundeb, eles usam fatores de ponderação que consideram a etapa de ensino e a localidade da escola. Por sua vez, eles também levam em conta fatores socioeconômicos no cálculo dos fatores de ponderação, o que o Fundeb atual não faz.

A dimensão socioeconômica deveria ser levada em consideração com o estabelecimento de um fator de ponderação para alunos beneficiários do Bolsa Família, desde a educação infantil até o ensino médio. Faz sentido que escolas que atendam um público de maior vulnerabilidade socioeconômica recebam mais recursos. As vantagens de se usar o Bolsa Família ao invés de um indicador de

nível socioeconômico calculado a partir do censo demográfico ou de questionários contextuais das avaliações externas são várias:

a) não há avaliações externas (e questionários contextuais) em todas as séries, etapas e escolas da educação básica. Já os dados do Bolsa Família podem ser usados em todas as séries e etapas, incluindo educação infantil;

b) utiliza-se uma referência externa à escola e que já é usada em outras políticas públicas, evitando problema de gaming (por exemplo, a escola poderia “induzir” os alunos a preencher o questionário socioeconômico para refletir um nível socioeconômico da escola menor do que o verdadeiro, conseguindo assim mais recursos para a rede/escola);

c) focaliza na parcela mais pobre da população;

d) a resposta dos alunos sobre posse de bens em casa, escolaridade dos pais e renda familiar em questionários contextuais estão sujeitas a muitos erros de medida, pois os alunos podem não saber exatamente a resposta desses itens, especialmente os mais novos;

e) dados do Censo Demográfico possuem baixa periodicidade, levando com que a situação em 2019 do bairro onde a escola está inserida não reflita mais as condições vigentes em 2010.

Simplificar os fatores de ponderação

Em vez de considerarmos os 19 fatores de ponderação hoje existentes no Fundeb, a proposta é que haja uma simplificação. A primeira sugestão é a eliminação da distinção entre creches públicas e conveniadas, pois o valor por aluno deve ser o mesmo independentemente do fornecedor do serviço de educação infantil. Também se sugere dar mais peso para a educação infantil (pois apresentam maior taxa de retorno ao investimento) e ensino médio (maior problema de evasão e desempenho). Deve-se ampliar o fator

de ponderação relacionado a tempo integral e manter o peso relativo a escolas rurais, quilombolas e indígenas, pelas suas particularidades. Deve-se ampliar o valor por aluno portador de deficiência, reconhecendo a necessidade de mais recursos humanos para lidar com os alunos de inclusão. Por fim, dar maior peso de acordo com a proporção de alunos recebendo o Bolsa Família.

A proposta é que haja composição de no máximo dois fatores para definição do valor a ser repassado. Por exemplo, se o fator de Bolsa Família for 10% e aluno da área rural for 5%, o valor do repasse para esse perfil de aluno seria 15% maior que o de um aluno de mesma etapa que não fosse beneficiário do Bolsa Família e que fosse de área urbana. Por fim, cabe destacar que deve haver uma definição clara de parâmetro que caracteriza a educação em tempo integral.

Considerar mecanismos de valorização da eficiência

Até agora, vimos como incorporar mecanismos que podem aumentar a equidade horizontal do Fundeb. No entanto, esses mecanismos geram oportunidade de qualidade, mas que não necessariamente se materializam. Nesse sentido, vamos apresentar alguns mecanismos que podem estar presentes no Fundeb com o intuito de induzir a melhores resultados. Obviamente, para cada etapa de ensino, se propõe um conjunto de mecanismos distintos.

Diante da discussão da renovação do Fundeb, a proposta é que parte da transferência de recursos da União esteja atrelada ao aumento de eficiência e alcance de resultados por parte das redes de ensino.

• Educação infantil

Na literatura internacional, quem mais se beneficia da creche e pré-escola são os filhos de mães com baixa escolaridade (Woessmann, 2008), pois a educação infantil atua como uma compensação a menor

estimulação que essas crianças receberiam em suas casas. No entanto, Santos (2016) indica que no Brasil ocorre o inverso. Os filhos de mães com baixa escolaridade que frequentaram creche e pré-escola tem menor proficiência em Matemática no 5º ano do que filhos de mães com baixa escolaridade que não frequentaram creche e pré-escola. Por sua vez, filhos de mães com alta escolaridade que frequentaram educação infantil tem um desempenho maior em Matemática do que filhos de mães com alta escolaridade que não frequentaram educação infantil. Esse resultado provavelmente indica que a qualidade das creches a que as crianças têm acesso no Brasil é bastante heterogênea. Se as creches que as crianças mais pobres frequentam forem de muito pior qualidade do que as frequentadas por crianças mais ricas, a educação infantil pode estar contribuindo para a perpetuação da desigualdade de renda nas gerações futuras, ao invés de reduzi-la.

Diante desse fato, a proposta então é que seja utilizado os resultados da aplicação de algum instrumento que permita mensurar a qualidade da creche e da pré-escola, especialmente nos processos que ocorrem dentro da Educação infantil. Um exemplo de instrumento desse tipo é o MELQO (*Measuring Early Learning Quality and Outcomes*)³, desenvolvido por iniciativa da UNICEF, UNESCO além de outros parceiros e que já foi validado para o contexto brasileiro.

As redes de ensino que aceitassem receber a avaliação e tivessem uma boa avaliação receberiam recursos adicionais por aluno da educação infantil.

Adicionalmente, esse mecanismo deve premiar relativamente mais as redes que conseguem ter bons resultados com baixa desigualdade entre escolas, incluindo as conveniadas. Ou seja, deve-se valorizar redes em que a qualidade da educação infantil oferecida fosse semelhante independentemente da escola em que a criança estivesse matriculada. No entanto, é importante que haja um período de pelo menos 3 anos a partir de 2020 para que a educação infantil

³ Para maiores detalhes sobre o MELQO, ver <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248053>.

nos municípios tenha tempo de se adequar, realizar formação dos profissionais e adequação dos espaços físicos. Esse tempo também é necessário para que sejam formados profissionais habilitados na aplicação desses protocolos de avaliação na educação infantil.

Por fim, faz sentido também considerar como critério de financiamento adicional o fato de os municípios possuírem programas estruturados de visita domiciliar, pois são medidas que complementam o atendimento realizado em creches e pré-escolas e que a literatura aponta como tendo impacto positivo no desenvolvimento infantil.

• Ensino fundamental

Nos Estados Unidos, houve duas grandes gerações de reformas dos sistemas estaduais de financiamento da educação. As reformas entre os anos 1970 e 1990 focaram na redução das disparidades de gasto entre os distritos educacionais. As reformas a partir de 1990 procuraram aumentar recursos nos distritos mais pobres. Jackson, Johnson e Persico (2015) avaliaram o efeito da primeira geração de reformas sobre os resultados de longo prazo dos alunos e encontraram resultados mais expressivos para os alunos de famílias de baixa renda: aumentar em 20% o gasto realizado no aluno de baixa renda durante 12 anos (K-12) levou ao aumento do salário entre 20-45 anos em cerca de 20% e reduziu a probabilidade desse aluno estar abaixo da linha de pobreza quando adulto em 6 pontos percentuais. Por sua vez, Lafortune et al. (2018) avaliam a segunda geração de reformas e encontram que após 10 anos de aumento proporcionalmente maior dos gastos nos distritos mais pobres, houve aumento de 0.1 desvio-padrão nas avaliações cognitivas dos alunos (reduzindo em 20% o diferencial de proficiência médio entre distritos ricos e pobres).

Além de justificar a já discutida utilização do Bolsa Família como critério para distribuição de recursos, esses resultados apontam que os resultados de um maior investimento focado nas populações mais vulneráveis têm efeitos de longo prazo. Adicionalmente, vale destacar

que as reformas criaram mecanismos indutores de melhoria, como um sistema que prevê incentivos monetários para que os melhores professores deem aula para os alunos com maiores vulnerabilidades. Iniciativas dessa natureza podem fazer com que o aluno mais pobre seja efetivamente beneficiado com mais recursos. Isso corrige uma atual distorção do Fundeb, pois atualmente o mecanismo de distribuição de recursos do Fundeb que prevê que a rede receba um valor maior por aluno beneficiário do Bolsa Família não garante necessariamente que esse recurso adicional vá ser gasto com esse aluno mais pobre.

Também se pode ampliar essa ideia para atrair e reter professores em escolas mais desafiadoras. A definição de “escola desafiadora” pode combinar o grau de pobreza dos estudantes, mas também o clima escolar (por exemplo, alguns estados americanos consideram o número de alunos suspensos e expulsos), dando mais peso para escolas que conseguem reduzir esses indicadores de indisciplina e violência. Por fim, para promover a fixação dos professores nessas escolas, é recomendável que esse adicional seja escalonado, aumentando a cada ano que o professor fique continuamente na escola.

Induzir a redução da rotatividade docente por esse mecanismo é importante, pois há evidências mostrando os efeitos negativos da rotatividade docente sobre o desempenho dos alunos. Por exemplo, Vitto, Scorzafave e Princiotti (2018) mostram que cada ano adicional que os professores do ensino fundamental permanecem lecionando na mesma escola aumenta cerca de 2 pontos na escala SAEB de Língua Portuguesa e Matemática tanto no 5º ano como no 9º ano do ensino fundamental.

A literatura aponta que o estabelecimento de mentoria aos novos professores e avaliação da qualidade das formações continuadas docentes são instrumentos importantes para garantir o oferecimento de educação de qualidade. No entanto, um grande desafio do Brasil é que a grande maioria das redes de ensino municipais no Brasil são muito pequenas: 13% dos municípios possuem apenas uma escola de anos iniciais e 46% dos municípios possui apenas uma escola nos

anos finais! Assim, sugere-se a formação de consórcios regionais para realização dessas atividades, possibilitando ganhos de escala, aproximação e troca de experiências entre redes de ensino de uma mesma região.

• Ensino médio

Nessa etapa desafiadora da educação básica, os mecanismos de valorização da eficiência poderiam destinar com recursos adicionais escolas ou redes de ensino que tivessem: reduzida evasão escolar ao longo do ensino médio; alta participação de alunos concluintes no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio); bom desempenho nessa mesma avaliação. Diante do problema de atratividade no ensino médio, a sugestão é que o maior peso fosse destinado ao indicador de evasão escolar. Nessa etapa de ensino, também faz sentido dar mais recursos para redes que consigam reduzir a rotatividade de professores.

No entanto, para garantir a justiça nesse sistema, seria excluída da possibilidade de recebimento de verbas adicionais da União às escolas que realizam “vestibulinho” para ingresso (escolas de aplicação das universidades federais, por exemplo).

Redução da Desigualdade Intra-Rede

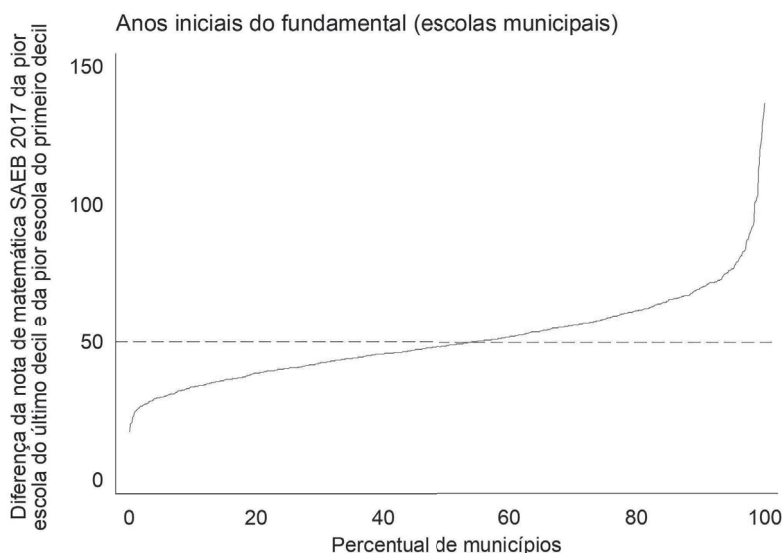
Atualmente, não há uma regra a ser seguida pelos entes municipais e estaduais para a distribuição dos recursos do Fundeb dentro de suas redes, o que pode gerar desigualdade entre escolas de uma mesma rede (recursos e resultados).

A Figura 6 indica que 46% das redes municipais (com pelo menos 10 escolas na rede) possuem uma diferença de nota média em Matemática, nos anos iniciais, maior que 50 pontos SAEB entre a escola do percentil 90 e a escola do percentil 10. Essa diferença equivale a cerca de 4 anos de aprendizado. É urgente que o mecanismo

do Fundeb considere esse aspecto para que as desigualdades de aprendizado sejam reduzidas.

Figura 6

Diferença de nota de Matemática dentro dos municípios entre a escola do percentil 90 e a escola do percentil 10 na distribuição de escolas de cada município – Redes Municipais com mais de 10 escolas (anos iniciais do ensino fundamental)



Fonte: Elaboração própria (2018)

Diante desse quadro, a proposta é que o novo Fundeb valorize as redes que consigam reduzir o diferencial de desempenho médio entre as escolas da rede e dê maior peso nesse indicador quanto maior for o percentual de escolas da rede que atingiu sua meta individual no Ideb tanto no ensino fundamental como no ensino médio. Com isso, se consegue estabelecer um incentivo para melhora de toda a rede com redução da desigualdade de resultados.

Transparência como condição necessária para recebimento de repasses da União via Fundeb e maior autonomia

Um último aspecto que vale destacar na discussão sobre o novo Fundeb é a questão da obrigatoriedade dos gastos com salários de professores (pelo menos 60% dos recursos) do Fundeb atual. Faz bastante sentido dar maior autonomia e liberdade para que os gestores educacionais direcionem os recursos do Fundeb sem a exigência desse requisito. No entanto, é fundamental que as redes sejam cobradas em termos de transparência nas informações educacionais (estrutura da rede, gastos, notas fiscais, plano de carreira, etc.) em sistema informatizado e de fácil acesso e tratamento dos dados. Sugere-se que o repasse de verbas adicionais da União tenha como contrapartida a alimentação de sistema de informações educacionais, que pode servir tanto para a gestão e planejamento de novas políticas educacionais, como para difusão de boas práticas e para facilitar o papel fiscalizador da sociedade no uso dos recursos educacionais.

Com um sistema dessa natureza e os mecanismos de valorização da eficiência, há maior garantia de que a liberdade dada para uso dos recursos do Fundeb aos gestores educacionais será utilizada no sentido do melhor uso possível dos recursos, de acordo com o objetivo de melhorar o aprendizado dos alunos.

O que não fazer

Tão importante quanto propor medidas concretas a serem implantadas e a definição do que não deve ser colocado na mesa na rediscussão do Fundeb. O estabelecimento de bônus por desempenho aos professores é um exemplo disso. As evidências sobre pagamento por performance são inconclusivas. Alguns artigos encontram que oferecer bônus salarial aos professores se eles fizerem suas turmas alcançarem um certo nível de desempenho têm efeito positivo sobre o desempenho dos alunos (Lavy, 2002; Muralidharan e Sundararaman, 2011); no entanto, outros artigos não encontram efeito ou encontram

efeito apenas para algumas subamostras (Springer et al. 2011; Fryer, 2013; Kingdon e Teal, 2007). Para o Brasil, não se encontram efeitos (Oshiro et al., 2016). Nesse sentido, acreditamos que o Fundeb não deve sugerir o uso de bonificação aos docentes como um mecanismo de valorização da eficiência dados os resultados inconclusivos e problemas de implantação que as políticas de bonificação possuem.

Considerações Finais

A discussão acerca da renovação do Fundeb é uma oportunidade ímpar para melhorarmos tanto a equidade quanto a eficiência nos gastos educacionais. Independentemente do volume de recursos destinados a educação, o Fundo pode ser um importante mecanismo indutor de práticas que contribua para solucionar alguns dos crônicos problemas educacionais brasileiros. Em suma, esse artigo propôs, com base em evidências da literatura nacional e internacional:

a) estabelecer um Fundo Único nacional e transitório (20 anos) para equalizar o VAA em todos os municípios brasileiros, comum período de transição de sete anos para que redes ganhadoras e perdedoras com o novo Fundo possam se ajustar gradativamente.

b) incorporar ao fator de ponderação do Fundeb a porcentagem de alunos na rede que é beneficiária do Bolsa Família, pois a literatura mostra que concentrar recursos em áreas mais carentes tem efeitos de longo prazo sobre proficiência escolar e salários na vida adulta.

c) considerar mecanismos de valorização da eficiência, destinando mais recursos da complementação da União a redes que consigam cumprir parâmetros nos diferentes níveis da educação básica:

c1. qualidade da educação infantil (calculada via instrumento de processo, com observação in loco) e uso de programas de visitação domiciliar cuja prova de conceito já tenha sido

avaliada e que tenha um sistema de monitoramento robusto.

c2. ensino fundamental: mecanismo de redução da rotatividade docente, de diminuição de desigualdade de desempenho no Ideb entre as escolas de uma mesma rede de ensino e estímulo a criação de consórcios regionais para ganho de escala no fornecimento de mentorias aos novos professores e para a realização de formação continuada de professores de maior qualidade (avaliadas com o uso de instrumentos criados com o objetivo de medir a qualidade das formações docentes).

c3. ensino médio: mecanismo que valorize redes que consigam reduzir a evasão escolar e que estimulem a participação dos alunos concluintes no ENEM. Aqui, também deve-se valorizar a redução da rotatividade docente e a diminuição das disparidades intra-rede do desempenho dos alunos na Prova Brasil.

d) Dar maior autonomia no uso dos recursos do Fundeb e como contrapartida para o recebimento dos recursos adicionais da União exigir maior transparência na divulgação de todas as informações educacionais bem como a adoção dos mecanismos de valorização da eficiência descritos no item (c) acima.

Referências Bibliográficas

Di Pietra, G. & Scorzafave, L. (2018) Relação entre gastos educacionais e desempenho dos alunos na educação básica brasileira, *mimeo*.

Fryer, R. G. (2013). Teacher incentives and student achievement: Evidence from New York City public schools. *Journal of Labor Economics*, 31(2), 373-407.

INEP (2005) Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais : a experiência de Sobral/CE. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

Jackson, C. K., Johnson, R. C., & Persico, C. (2015). The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157-218.

Kingdon, G. G., & Teal, F. (2007). Does performance related pay for teachers improve student performance? Some evidence from India. *Economics of Education Review*, 26(4), 473-486.

Lafortune, J., Rothstein, J., & Schanzenbach, D. W. (2018). School finance reform and the distribution of student achievement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 1-26.

Lavy, V. (2002). Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement. *Journal of Political Economy*, 110(6), 1286-1317.

Monteiro, J. (2015). Gasto público em educação e desempenho escolar. *Revista Brasileira de Economia*, 69(4), 467-488.

Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2011). Teacher performance pay: Experimental evidence from India. *Journal of*

political Economy, 119(1), 39-77.

OECD (2017), The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>.

Oshiro, C. H., Scorzafave, L. G., & Dorigan, T. A. (2015). Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, 69(2), 213-249.

Santos, D. (2016). Impactos do ensino infantil sobre o aprendizado: benefícios positivos, mas desiguais, Tese de Livre Docência, FEA-RP/USP.

Silva-Filho, G. (2016) Higher salaries, more teaching, better performance? The effects of the introduction of the minimum salary for teachers in Brazil, Tese de Doutorado, EESP-FGV.

Springer, M. G., Ballou, D., Hamilton, L., Le, V. N., Lockwood, J. R., McCaffrey, D. F., ... & Stecher, B. M. (2011). Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching (POINT). Society for Research on Educational Effectiveness.

Vitto, L.; Scorzafave, L.; Princiotti, V. (2018) Relação entre rotatividade docente e proficiência dos alunos no ensino fundamental brasileiro, *mimeo*.

Woessmann, L. (2008). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance*, 15(2), 199-230.

Alternativas para o financiamento da educação

João Batista Araujo e Oliveira¹

Este artigo tem por objetivo apresentar conceitos e critérios que permitam desenvolver uma visão alternativa para o financiamento da educação. O termo “alternativa” se refere à noção prevalente de que apenas mais recursos e mais vinculação seriam suficientes para promover avanços significativos na área. Usamos o termo “visão” em vez de proposta pois as discussões levadas a cabo no contexto dos dois Seminários que levaram à presente publicação correram em paralelo à discussão “oficial” sobre o Fundeb – e que, a nosso ver, não concedeu o devido tempo e espaço ao exame de propostas alternativas e do aprofundamento do contraditório.

A análise das audiências públicas levadas a efeito no âmbito da Comissão Especial encarregada da revisão da legislação do Fundo sugere que o foco das audiências se concentrou no aumento de recursos do governo federal e em algumas questões de equidade. Isso se torna ainda mais claro a partir do exame da proposta final apresentada pela Relatora em 17 de setembro de 2019. Ao mesmo tempo, em paralelo, surgiram diversas propostas sobre a revisão do Fundeb – com maior ou menor grau de elaboração formal. Entre elas se destacam as propostas da Campanha Nacional pelos Direitos da Educação, do Banco Mundial, do movimento Todos pela Educação

1 João Batista Araujo e Oliveira é pesquisador e autor de inúmeros livros e publicações científicas em educação. Foi professor do IREDU - Institut de Recherche en éducation: Sociologie et Economie de l'Éducation da Universidade de Borgonha, trabalhou no Banco Mundial em Washington e na Organização Internacional do Trabalho em Genebra. Criou e preside o Instituto Alfa e Beto.

e do Insper. Caberia incluir aqui também a proposta de Projeto de Lei encaminhada pela Deputada Tábata Amaral, que se refere a um aspecto da forma de utilização dos recursos do MEC (Ministério da Educação) para ampliar a equidade. Várias dessas propostas também são focadas em aumento de recursos. Algumas propostas são focadas na forma de distribuição.

O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) publicou um ensaio resumindo e analisando essas propostas, ao mesmo tempo em que apresentou alguns comentários a respeito das mesmas². O ensaio também faz referências aos estudos de Kleber Nascimento, autor de um dos capítulos deste livro e que se dedicou com afinco ao estudo do assunto.

O presente artigo se beneficia das conversas e discussões mantidas nos estágios de preparação dos Seminários documentados nos dois volumes desta série³ e das contribuições colhidas dos apresentadores e participantes dos mesmos. O artigo incorpora os tópicos que contribuiriam para um avanço no equacionamento do financiamento da educação – não apenas ampliando o objetivo da equidade mas incorporando e apresentando sugestões para ampliar a qualidade e eficiência. Em grande parte, as sugestões aqui apresentadas reiteram e reforçam as sugestões contidas nos artigos constantes deste volume, de autoria de Kleber Nascimento e Luiz Guilherme Scorzafave e Livia Maria Almeida da Conceição.

Para que serve e para que deve servir o Fundeb

Na sua formulação original, o Fundeb teve como objetivo

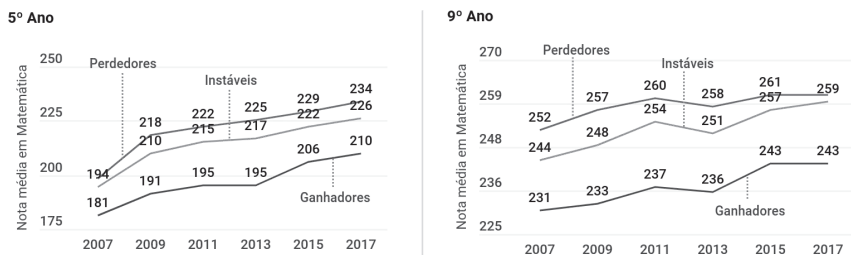
2 Salvo citação específica no texto, todas as referências apresentadas na parte final deste trabalho estão relacionadas com propostas apresentadas por diferentes segmentos da sociedade, inclusive pelo Ministério da Educação.

3 O autor agradece de modo particular as contribuições de Bernard Appy e Marcos Mendes.

priorizar o ensino fundamental, tanto que seu nome original era Fundef. No entanto essa ideia não prevaleceu – possivelmente pelo entendimento dominante de que “tudo é prioritário” e não é justo focalizar as políticas públicas. Com isso tornou-se impossível avaliar o impacto do Fundef, pois não houve tempo suficiente para sua implementação. Hoje já podemos avaliar o impacto do Fundeb: ele certamente contribuiu para aumentar os recursos destinados à educação; ele certamente contribuiu, embora de forma relativamente importante, para reduzir a desigualdade de recursos dentro das unidades federadas e de forma bem menos importante para reduzir a desigualdade de recursos dentro do país. No todo o impacto foi modesto. E, como documentado no artigo de Scorzafave e Conceição, o impacto da redução da desigualdade foi muito modesto. Eles também mostraram que municípios que tiveram gastos elevados com educação ao longo de uma década, devido a royalties do petróleo, não tiveram impacto significativo nos resultados educacionais.

Figura 1

Relação entre "Ganho" ou "Perda" de recursos do Fundeb e o desempenho dos alunos - 5º e 9º anos



Fonte: Inep e SIOPE. Elaboração Consultoria IDados.

A **Figura 1** aduz mais evidências a respeito do modesto impacto do Fundeb sobre os municípios “ganhadores”, “perdedores” e os que flutuaram. Era de se esperar que os “ganhadores” tivessem ganhos maiores do que a média, pois estavam num nível muito baixo e muitos

deles tiveram ganhos sensíveis. Isso, no entanto, não ocorreu. Da mesma forma, o desempenho dos alunos nos municípios “perdedores” não foram afetados: embora tenham partido de um nível um pouco melhor, mesmo assim eles melhoraram mais. Isso ocorreu tanto no 5o quanto no 9o ano. Esses dados servem para comprovar a ideia de que aumento na equidade na distribuição de recursos não assegura a equidade na melhoria dos resultados. Pode-se argumentar que os recursos não foram suficientes para atingir um patamar mínimo de recursos para aumentar a qualidade, mas sabemos, empiricamente, que na prática há municípios com o mesmo volume de recursos que consegue resultados superiores aos demais, mesmo nas faixas mais baixas de gasto. Esses dados também permitem concluir que o Fundeb, na configuração atual, atingiu apenas parcialmente o objetivo de reduzir a desigualdade de acesso a recursos, e, além disso, não contribuiu de nenhuma maneira significativa para reduzir a diferença de desempenho – que, em última instância, é o que interessa. Portanto, o momento de revisão do Fundeb deveria criar espaço para mudar a tônica de “mais recursos” e incorporar, no seu desenho, instrumentos que (a) promovam efetivamente a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes e (b) estimulem o uso eficiente dos recursos, e não apenas um maior volume de gastos.

Está fora do escopo do presente trabalho discutir a necessidade e conveniência da vinculação de recursos, seja como princípio constitucional seja com princípio legal. A experiência brasileira discutida e demonstrada no Volume I desta série mostra que o aumento dos gastos com educação não está necessariamente vinculados à obrigatoriedade de vincular recursos. Já a experiência internacional, e nacional, sugere fortemente que vinculações e subvinculações contribuem mais para assegurar direitos de certos grupos e ampliar ineficiências do que para atingir resultados específicos.

Quanto o país deve gastar com educação?

Esta pergunta não tem uma resposta correta e definitiva. Se usarmos critérios internacionais, o Brasil gasta mais do que outros

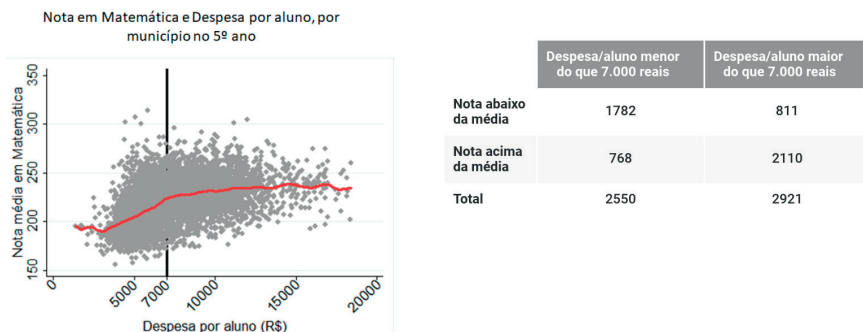
países desenvolvidos em termos de proporção do PIB (Produto Interno Bruto); os professores brasileiros de educação básica ganham mais proporção do PIB *per capita* do que os professores de países da OCDE (Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico); mas o Brasil gasta menos em termos de gasto por aluno ajustado pelo “dólar PPP”, ou seja, pelo valor de compra.

A ideia de estabelecer um custo/aluno qualidade, lançada pelo movimento Campanha Nacional pelos Direitos da Educação, a princípio é tentadora, inclusive pela possibilidade de estabelecer parâmetros comuns e promover a equidade. Na prática, torna-se inviável dadas as diferenças de custo de vida entre os municípios. Na realidade brasileira, o custo de moradia numa capital pode ser maior do que um salário considerado adequado numa cidade do interior. O mesmo vale para o custo dos imóveis – e para a maioria dos fatores que compõem o custo de operação das escolas. A dispersão de custos das escolas privadas no país constitui um registro de como o mercado é sensível a essas diferenças. Ademais, se chegássemos a um consenso quanto ao custo básico nada sugere que teríamos os recursos para suprir as necessidades.

As evidências sobre gastos e desempenho em educação não ajudam tanto quanto deveriam. No âmbito internacional há evidências de relações positivas entre gastos e desempenho até um determinado montante (no artigo de Luiz Scorzafave há referências sobre isso). No Brasil, conforme ilustrado na **Figura 2**, esse limite parece se situar em torno de R\$7.000. No entanto, a dispersão dos resultados dos municípios abaixo e acima desse limite, mostradas no quadro ao lado da Figura 2, reforçam a ideia de que não se trata de um valor limítrofe absoluto, muito depende das variáveis associadas ao custo de vida local e, sobretudo, da forma de uso dos recursos.

Figura 2

Despesa por aluno e desempenho em Matemática - 5º ano



Fonte: Prova Brasil, SIOPE, FINBRA e IBGE. Elaboração Consultoria IDados.

Por outro lado, é elevado o nível de ineficiência dos gastos em educação no Brasil: fatores como a reprovação e abandono representam mais de 5% do total de gastos no setor. Um estudo do Banco Mundial (The World Bank, 2019) estima em mais de 40% a ineficiência nos municípios.

Portanto, parece não existir uma resposta correta à pergunta acima. Numa democracia a resposta deve ser buscada nas prioridades que a sociedade atribui às várias demandas e ao peso que dá a cada uma delas: alocar recursos a um determinado setor (ou grupo etário) significa não alocar a outros. Portanto, e especialmente diante de uma profunda transição demográfica, é relevante que a resposta a esta pergunta leve em conta a alocação geral de recursos face às diferentes demandas – e não apenas o valor intrínseco das demandas de cada grupo.

No restante deste artigo resumimos um conjunto de ideias e propostas que foram inspiradas, como já dito, nas diversas contribuições colhidas nos dois Seminários que são objeto desta publicação. Não são propostas fechadas ou definitivas, mas contêm elementos concretos para aproveitar a oportunidade de aprimorar

os mecanismos de financiamento da educação e, sobretudo, os seus efeitos na melhoria da equidade, que é o objetivo principal do Fundeb, mas também na eficiência e na qualidade da educação.

Síntese da proposta

Com base nas discussões relacionadas aos dois Seminários e dos documentos aqui citados, a proposta consiste, em síntese:

- Um Fundo de caráter provisório
- Um Fundo Único a ser redistribuído de acordo com novos critérios.
 - Fundo a ser acrescido dos recursos do IPTU (Imposto Predial e Território Urbano) e ISS (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza)
 - Fundo plurianual com mecanismos de estabilização e garantia de aumento real do valor
 - Recursos do Governo Federal usados para fins estratégicos
- Valor *per capita* e critérios de diferenciação
 - Valor *per capita* com base na população e não na matrícula
 - Valor *per capita* mínimo para municípios mais carentes
 - População rural e tamanho da zona rural
- Eliminação das subvinculações
- Flexibilidade para uso de recursos:
 - Para promover o ensino médio técnico/profissional
 - Para promover o atendimento a portadores de necessidades especiais

° Para promover estratégias alternativas para a Primeira Infância

- Recursos do Governo Federal, que seriam utilizados para estabilizar o Fundo, assegurar aumento real e promover eficiência e qualidade.

Um Fundo de caráter provisório

Síntese da proposta: prorrogar o Fundeb, com as demais alterações aqui sugeridas, por um prazo máximo de 20 anos.

Numa sociedade democrática a legislação tem como função estabelecer os limites de atuação dos agentes públicos e privados. No Brasil a legislação, e especialmente a Constituição, frequentemente são utilizados para assegurar prerrogativas de determinados grupos. Os grupos com maior poder de pressão conseguem “constitucionalizar” os seus direitos. O termo “política de estado” vem sendo usado para se referir a políticas que alcançam guarida na Constituição, ou mesmo em leis. A lista sem fim de “direitos adquiridos” – muitos deles conspirando contra a sociedade e perpetuando injustificáveis injustiças – situa-se nesse mesmo plano. Por serem mais difíceis de mudar, elas se contraporiam às “políticas de governo”. Essa discussão é infundável, mas não se pode negar o fato de que más políticas não se justificam pelo simples fato de estarem na Constituição, e boas políticas de governo não deveriam ser obstaculizadas – sob pena de cristalizar uma noção do que seria um inatingível ideal republicano permanente. Esse tipo de maniqueísmo parece pouco produtivo. A democracia requer eterna vigilância. Nem tudo, mesmo na Constituição, é ou deve ser cláusula pétrea.

Como já documentado no Volume I desta série, é praticamente inexistente a relação entre vinculação de recursos e o efetivo gasto em educação. Tudo parece indicar que as forças que levam aos gastos educacionais dependem de outros fatores. Ademais, o aumento mais expressivo de recursos para educação ocorrido nos últimos 20 anos se deu sem que houvesse aumento no percentual de recursos

vinculados. Na verdade, grande parte do aumento de gastos ocorreu em virtude de subvinculações, especialmente as associadas ao pagamento de pessoal. Portanto, a vinculação não parece ser uma condição necessária para assegurar recursos para o setor e, na prática, pode criar distorções com impacto significativo nas contas públicas.

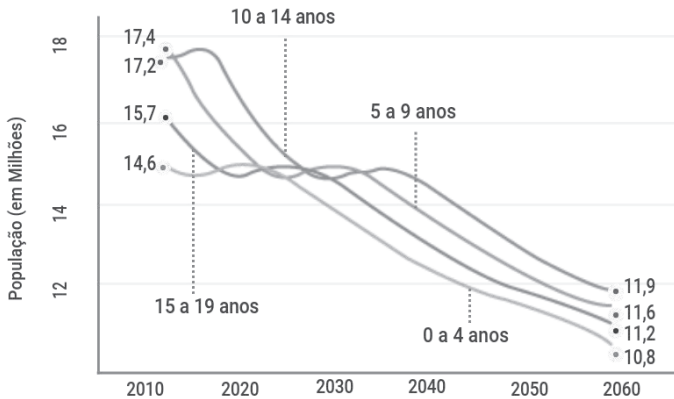
No contexto da mudança demográfica que começa a se aprofundar, transformar o mecanismo do Fundeb em permanente poderá criar situações fiscais e financeiras insustentáveis para a maioria dos estados e municípios brasileiros. Parece ser mais sensato, nesse contexto, manter o caráter provisório do Fundo, tal como foi a intenção original dos legisladores que o criaram.

Nos próximos anos o país começará a sentir de maneira mais significativa o impacto das mudanças demográficas. O Brasil está envelhecendo e isso significa que em breve teremos mais idosos do que jovens. Em 2020 teremos cerca de 63 milhões de pessoas com menos de 20 anos de idade, enquanto em 2040 serão 56 e em 2060, 48 milhões. Já a população com mais de 60 será de, respectivamente 28, 54 e 76 milhões. Menos gente na escola, mais gente em busca de recursos para a saúde e para garantir uma sobrevivência cada vez mais longa – e cara.

A **Figura 3** apresenta as mudanças demográficas para os grupos de até 20 anos de idade: vamos passar de pouco mais de 3 milhões de nascimentos por ano, para cerca de 2 milhões. Ou seja, vamos diminuir aproximadamente 1 milhão de pessoas em cada faixa escolar. Isso significa, grosseiramente, 40 mil salas de aula a menos, em cada série escolar. Menos salas, menos escolas, menos professores.

Figura 3

Demografia – 0 a 19 anos – 2010-60



Fonte: IBGE. Elaboração Consultoria IDados.

Nesse novo cenário parece pouco prudente manter estratégias que levem à vinculação permanente de recursos. Isso é tão mais arriscado no que diz respeito às subvinculações, especialmente às referentes ao pagamento de pessoal. Se a demanda diminui e o total de recursos aumenta, isso significa que haverá um aumento desproporcional de gastos com pessoal, o que poderia contribuir para complicar, ainda mais, a situação financeira dos estados e municípios e criar o potencial de explosivos conflitos intergeracionais.

Um Fundo único

Síntese da proposta: criar um Fundo Único, acrescido dos recursos do ISS e do IPTU, de caráter plurianual e com garantias de aumento real do valor *per capita*.

A ideia de Fundo Único foi suficientemente discutida nos dois outros capítulos que compõem este volume. A principal razão da

existência do Fundeb, ou seja, de um mecanismo de subvinculação, é o reconhecimento de que o sistema de repartição da riqueza do país não assegura a equidade. Se o objetivo principal do Fundeb é assegurar equidade é preciso aprofundar a fórmula e aprimorar os mecanismos que efetivamente conduzam à equidade. A principal fonte da inequidade reside na forma de repartição dos recursos entre os estados. Esse é o ponto nevrálgico que precisaria ser alteado. A primeira proposta, portanto, é a de criar um Fundo Único, no lugar dos 28 fundos hoje existentes. Supondo um total aproximado de R\$140 bilhões dividido por aproximadamente 40 milhões de alunos teríamos um valor *per capita* de aproximadamente R\$3.500 – superior ao valor mínimo de 2018 que foi de R\$3.200.

Um segundo aprimoramento consistiria em incluir no Fundeb os valores correspondentes à arrecadação do ISS e do IPTU – e que são estimados em cerca de R\$140 bilhões por ano. Isso representaria um aporte adicional de R\$35 bilhões para o Fundo (25% do total), o que daria um valor *per capita* de R\$4.375 aluno/ano.

Um terceiro aprimoramento residiria em dar ao Fundo um caráter plurianual, de maneira a assegurar flexibilidade no uso de recursos, mas também maior previsibilidade, reduzindo seu caráter pró-cíclico. Os gastos com escolas são bastante estáveis e previsíveis. Flutuações no financiamento podem comprometer seriamente o funcionamento delas. Oscilações, para mais ou para menos, podem gerar inúmeros efeitos negativos que vão da paralisia e colapso, no caso de falta ou atraso de repasses, até elevados desperdícios, seja pela imprevisibilidade ou pela obrigação de realizar gastos com recursos adicionais imprevistos.

Os estudos de Kleber Nascimento apresentados neste Volume mostram os riscos de um Fundo baseado em expectativas de receitas e sujeito às flutuações das mesmas. A atenuante seria estabelecer o valor anual com base nas médias de anos anteriores – 3 a 5 anos, por exemplo. Esses mecanismos dariam maior estabilidade e previsibilidade ao gestor. O outro mecanismo sugerido no tópico

anterior seria a garantia de um aumento real de 2 a 3% a.a., caso a economia não avance nesse patamar.

Um Fundo estabilizador, inclusive com recursos advindos de fontes adicionais, como eventualmente seria o caso de recursos do “pré-Sal”, poderia constituir um elemento adicional tanto para assegurar recursos de maneira estável (com ou sem aumento real conforme proposto anteriormente) quanto para evitar colapsos e desperdícios.

Associado ao caráter plurianual estaria uma cláusula visando assegurar, de um lado, a manutenção do valor *per capital* real, em anos de crise; e, em todos os anos, assegurar um aumento real de 2 a 2,5% ao ano, até que o mínimo *per capita* atingisse um determinado valor – digamos R\$6.000, que é próximo ao valor médio atual. A proposta é que, progressivamente, os municípios com menos recursos receberiam recursos adicionais até completar esse valor mínimo. Esses recursos proviriam de um Fundo a ser composto por recursos do governo federal e que será tratado adiante.

Em termos de transparência e equidade, a existência de um só Fundo representaria um avanço significativamente maior, embora, naturalmente, esbarraria em resistências políticas dos estados e municípios com maior capacidade de arrecadação. Trata-se de um embate político – mas que não pode ofuscar o objetivo da intervenção da lei e do governo federal – que é o de promover a equidade. Essa proposta, obviamente, cria ganhadores e perdedores, e é razoável esperar reações por parte dos estados e municípios perdedores. Em grande parte, essas reações poderiam ser atenuadas com um período de transição durante o qual os municípios “perdedores” receberiam alguma compensação com base nos recursos que o governo federal já vem repassando a título de complementação.

Novos critérios para determinar o valor *per capita*

Síntese da proposta: estabelecer a população, e não o número de matrículas, como critério para o valor *per capita* e adotar apenas corretivos relacionados com tamanho da população rural em idade escolar, área rural e IDH-M.

A principal inovação consiste em mudar o critério de alocação por matrículas para o critério de alocação pelo número de crianças e jovens em idade escolar.

Na sua versão atual o Fundeb adota 19 critérios diferentes, tornando extremamente complexo o cálculo de recursos, e que, de resto, não é acompanhado na sua execução. Trata-se de um aparato desnecessário e ineficiente. O atual critério de repartição obedece a uma determinada lógica que estaria associada aos custos de oferecer diferentes etapas do ensino, mas que não necessariamente é uma lógica adequada. O critério mais relevante é o número de alunos na rede de ensino: cada rede recebe recursos num valor proporcional ao que oferece – os demais critérios são variações em torno dessa unidade.

Essa lógica, porém, tem várias limitações. Quatro delas se sobressaem. Primeiro: não promove a municipalização, que, de resto, tem progredido muito lentamente na maioria dos estados, o que acarreta crescentes ineficiências especialmente dada a redução da matrícula. Segundo: não penaliza ineficiências, especialmente a reprovação em massa. Terceiro: não promove a eficiência. Não há razões objetivas absolutas para que haja um custo maior ou menor entre pré-escolas, séries iniciais e finais – um município que dispõe de poder de decisão sobre como alocar os recursos poderá encontrar formas mais eficientes de alocação do que o atual engessamento permite. Quarto: não promove a municipalização ou a otimização da oferta num mesmo município mediante acertos entre as redes.

A seguir apresentamos o contorno de nossa proposta e a respectiva justificativa.

Usar a população em idade escolar como critério para alocação (ao invés de número de alunos)

Um primeiro e mais radical aprimoramento seria alocar recursos em função da população do município projetada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para cada faixa etária. Esses números são razoavelmente estáveis e confiáveis. O município receberia em função das crianças de 0 a 14 anos. Os estados, em função dos jovens de 15 a 17 anos.

A grande vantagem associada a esta proposta é estimular o município e a rede estadual a usar os recursos de maneira mais eficiente. A rede de ensino pode controlar seus gastos de diversas formas: otimizando as redes escolares, tomando decisões adequadas sobre carreiras de professores, lotação de pessoal nas escolas, tamanho de turmas, reduzindo a repetência, ampliando e estimulando (ou não) a participação da oferta pelo setor privado em diferentes níveis de ensino.

Um possível “risco” seria o município não abrir vagas e gastar o dinheiro de maneira irresponsável. Esse “risco” é atenuado pelo fato de que a vaga é um direito constitucional do cidadão, portanto o prefeito ou governador não terão meios legais de negar vagas por qualquer motivo.

O valor por habitante seria “menor” do que o valor atual do Fundeb, mas na prática o volume total à disposição dos municípios para financiar a educação permaneceria praticamente inalterado – o que muda é a base do cálculo. No caso das séries finais do ensino fundamental, seria necessária uma medida de transição (talvez de 5 anos, no máximo) para que estados e municípios se acertem a respeito das séries finais (se ficariam totalmente a cargo dos municípios ou

se seriam gerenciadas pelo estado). Há vantagens e desvantagens nas duas soluções, mas qualquer uma delas (municipalizar ou estadualizar) tem maiores chances de promover a eficiência.

Restaria equacionar a questão do atendimento a crianças de 0 a 4 anos. Os recursos atualmente destinados a creches são claramente insuficientes para oferecer creches de qualidade mínima. Isso é agravado pela legislação federal e pelas legislações municipais. O atendimento à Primeira Infância poderia ser flexibilizado quanto à forma e esse assunto será discutido posteriormente.

Corretivos para o critério per capita

Quanto menos corretivos houver, mais simples fica o cálculo, o entendimento e maior a flexibilidade para o gestor. Sugerimos apenas três corretivos, um relacionado à população rural/transporte escolar, outro relacionado ao nível de desenvolvimento do município e um último vinculado ao esforço fiscal.

• População rural/transporte escolar

A população rural encontra-se em queda em todo o país, e nos lugares onde ainda é elevada, a tendência de queda será ainda maior. Quanto mais rarefeita a população rural, especialmente em municípios com vasta extensão territorial, maior o custo de atender o aluno com escolas ou transporte. Os incentivos hoje são para oferecer transporte. O problema com esse tipo de incentivo é que ele não estimula o prefeito a buscar as soluções mais eficientes – aumentando ou reduzindo o número de escolas e decidindo sua localização com critérios mais racionais. A solução proposta é eliminar o PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar e inserir um mecanismo de correção no cálculo do valor *per capita*.

Para simplificar os cálculos esse índice também poderia ser estabelecido mediante ato do MEC e ser contemplado com recursos

da complementação do governo federal para estados e municípios, eliminando-se, dessa forma, toda a burocracia e as distorções associadas ao atual mecanismo do PNATE, inclusive os atuais recursos a eles destinados.

• IDH-M

Outro corretivo poderia estar associado ao IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), fator comprovadamente associado ao desempenho escolar. No entanto, a proposta de ampliar a base do Fundo e um corretivo de ganhos reais para os municípios que não atingissem um determinado patamar (ex. o equivalente a R\$6.000 por aluno em valores de 2019) seria mais fácil de implementar e explicar.

No segundo capítulo deste volume os autores sugerem um corretivo associado ao número de alunos provenientes de famílias que participam do Programa Bolsa Família, de forma a sinalizar a questão da equidade. Esses mecanismos, como ele mesmo aponta, seriam mais eficazes, no entanto, se focados em estratégias de estímulo para que cheguem às escolas onde estão esses alunos, e não às redes de ensino como um todo. Talvez fosse mais eficaz utilizar essa estratégia como parte de estímulos diferenciados com recursos federais – conforme proposto mais adiante.

• Corretivo para o “esforço fiscal”

É sabido que muitos municípios e alguns estados não exercitam devidamente a sua autoridade fiscal, seja na forma de incentivos, legislação benevolente ou falta de esforço na arrecadação. Ignorar esse comportamento privilegia os municípios que não exercem seus deveres e os cidadãos que não cumprem com seus deveres – e, dessa forma, penaliza os demais.

O montante total desse esforço de arrecadação não efetivado

não é totalmente conhecido, mas é conhecível. Há estimativas de que chegaria a mais de R\$4 bilhões ao ano. Esse valor deveria ser deduzido do montante a ser recebido pelos respectivos entes federados, resultado num saldo a ser redistribuído entre todos. No entanto, parece haver entraves formidáveis para o cálculo desses recursos. A inclusão do ISS e do IPTU e a adoção de um Fundo Único atenuariam em grande parte essa distorção. Ademais, uma das propostas de reforma fiscal em debate poderá vir a eliminar o espaço para o município continuar esse tipo de prática.

Eliminar as subvinculações

As subvinculações, normalmente, estão associadas aos interesses de alguns grupos que se beneficiam das mesmas ou de algumas causas ou critérios que se quer preservar. O que se observa, na prática, é que quanto maior a rigidez na execução orçamentária maior a chance de aumento da ineficiência.

O caso mais fácil de ilustrar é o do transporte escolar: se o município ganha por aluno transportado ele pode aumentar o uso do transporte mesmo quando (a) o custo total do transporte seja muito maior do que o subsídio e/ou (b) seria mais barato redimensionar a localização das escolas. Ao contrário, um município pode se sentir desestimulado a aumentar a eficiência de suas escolas (tamanho e localização) pelo fato de o incentivo estar associado à existência ou não de transporte – e dissociada da busca da solução mais eficaz.

No caso do Fundeb, a subvinculação mais temerária refere-se ao percentual destinado ao pagamento de professores. Na versão atual esse percentual é de 60% e os recursos servem essencialmente para pagar o pessoal lotado nas escolas. A educação é uma atividade intensiva de mão de obra, e é natural que a maior parte dos recursos seja gasta com pessoal. Na prática, a subvinculação desses 60%, associada à subvinculação do Piso Salarial, especialmente o quesito que limita em 2/3 o tempo que o professor pode ministrar aulas,

contribuiu para elevar para 80% ou mais o que estados e municípios gastam com pessoal, ou seja, na prática eles gastam mais do que o valor previsto na sub-vinculação. Além disso, por falta de recursos, cerca de 75% dos professores trabalham em municípios que não fizeram provisão atuarial para suas aposentadorias e pensões, ou seja, os gastos reais são pelo menos 30% superiores a esse nível, e serão pagos por gerações futuras.

Esse grave problema de entendimento a respeito do funcionamento das contas públicas poderá ser agravado com a redução da demanda por escolas e vagas, e, conseqüentemente, pela redução da necessidade de professores. Com o Fundeb fixado em montantes crescentes de recursos, associados a uma população decrescente, os 60% da vinculação representarão um bolo muito maior a ser dividido por um número cada vez menor de beneficiários. Nessas circunstâncias parece no mínimo imprudente – ou melhor, temerário – manter esse tipo de subvinculação. E se a vinculação aumentar para 70%, como chegou a ser proposto, isso poderia dificultar a criação de novas carreiras para docentes nos próximos anos, tendo em vista o elevado custo de manter as atuais e a dificuldade de liberar recursos para iniciar uma nova proposta de carreira.

Flexibilidade para uso de recursos

Com a intenção de proteger determinados princípios, a legislação atual prevê inúmeras amarras quanto ao uso de recursos. No entanto, algum grau de flexibilidade poderia contribuir para maximizar o uso de recursos. Apresentamos a seguir justificativas para algumas exceções que poderiam ser incorporadas na legislação. As sugestões incluem o uso de recursos para promover o ensino médio técnico-vocacional, para a educação especial e para usos alternativos na Primeira Infância.

• Uso de “vouchers” para o ensino médio técnico-profissional

No Brasil eles já são permitidos para uso de compra de vagas na creche. Há uma extensa literatura sobre o uso de *vouchers* e a evidência é inconsistente: muito depende do contexto e da qualidade das propostas implementadas. Portanto, a implementação dessas medidas deve ser acompanhada de rigorosos processos de avaliação (Christophe et al, 2015).

O ensino médio técnico-profissional atende a uma parcela ínfima da população do ensino médio, menos de 10%. Na maioria dos países desenvolvidos esse tipo de ensino atende entre 30 e 70% dos alunos do ensino médio.

O Brasil possui uma experiência valiosa nesta área, especialmente no SENAI e SENAC, além de experiências relevantes em outras instituições do Sistema S, inclusive do SEBRAE e também instituições privadas.

Esse tipo de instituição tem uma capacidade muito mais adequada do que os governos estaduais de promover uma rápida e eficaz expansão da oferta do ensino médio técnico, tanto pela flexibilidade para atuar quanto pela proximidade com o mercado de trabalho.

O Fundeb poderia ser estendido, com grande proveito, para estimular instituições do setor privado, com ou sem fins de lucro, para promover a expansão e operar as redes estaduais de ensino médio técnico profissional.

- **Uso para atendimento especial regular ou complementar a portadores de necessidades especiais**

A legislação existente no país preconiza a inclusão das crianças. Alguns países – notadamente a Inglaterra – já conseguem promover a inclusão com razoável grau de sucesso. Outros, como Cingapura, promovem um atendimento de alta qualidade, porém em escolas especializadas. Apesar do forte teor ideológico e político da questão, não existem soluções únicas ou definitivas.

No Brasil, os requisitos formais estabelecidos transformam a legislação num faz de conta. O maior símbolo disso é a exigência de que todas as salas de aula tenham um professor habilitado a se comunicar na linguagem “libras”. Mas há muitas outras. Para muitas famílias, e em muitos municípios, soluções diferenciadas poderiam atender melhor à população.

Da mesma forma, o atendimento a crianças com elevado potencial é praticamente ignorado, especialmente nas escolas públicas que atendem à maioria da população, que é mais carente. Iniciativas como a Obmep (Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas) ajudam a identificar crianças de maior potencial nessa disciplina. Há várias iniciativas de acolhida para alunos que já se encontram ao final das séries finais e ensino médio. Mas muito talento já terá sido perdido pela falta de políticas mais adequadas de diagnóstico precoce e, em seguida, da falta de alternativas de acolhimento especializado para essas crianças.

A proposta é que nesses dois casos as redes de ensino possam patrocinar vagas ou mesmo instituições privadas – preferencialmente sem fins de lucro – para atendimento total ou complementar a esses alunos.

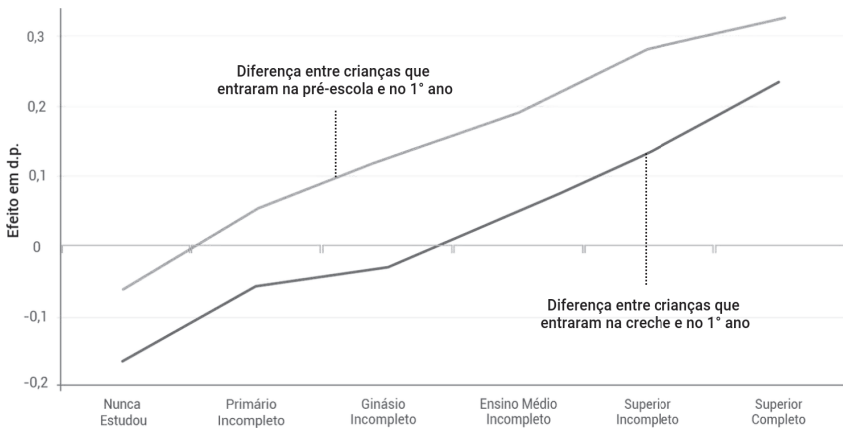
• Uso alternativo de recursos para crianças de 0 a 4 anos

A legislação brasileira incorporou a educação infantil no conceito de educação básica e definiu o atendimento a creches como a única forma de educação infantil para a qual podem ser usados os recursos do Fundeb. Além disso, a legislação cria uma série de regras a respeito do funcionamento dessas instituições. Na verdade, o grande apoio e justificativa para a provisão de creches está no benefício que isso traz às mães, mais do que às crianças.

A experiência internacional sugere que as creches dificilmente têm impacto positivo na escolaridade posterior dos alunos e, possivelmente, na sua trajetória de vida. Para tê-lo, especialmente entre as populações mais carentes, elas precisariam ser dotadas de características especiais. Também sabemos que o impacto das creches, mesma as de qualidade – varia com o grupo beneficiado. A experiência nacional mostra o baixo impacto das creches. A **Figura 4** mostra que, além de limitado, o impacto das creches é muito sensível ao nível de escolaridade das mães. Isso sugere, entre várias outras implicações, que para beneficiar os grupos mais carentes as creches precisariam ser muito diferentes (e muito melhores) do que as atuais.

Figura 4

Creche, pré escola e escolaridade da mãe



Fonte:Santos (2017).

Mas também sugerem que para determinados grupos da sociedade são necessárias outras intervenções, adicionais ou substitutivas às creches. E também existem evidências a respeito do impacto positivo de uma variedade de outras intervenções associadas à Primeira Infância – sejam voltadas para os pais ou para os filhos – com efeitos maiores e custos muito menores do que o atendimento institucionalizado em creches (Araujo et al, 2017).

Esse conjunto de evidências sugere que o uso de recursos para a Primeira Infância poderia ser flexibilizado para que prefeitos pudessem investir em diferentes estratégias, as creches públicas ou terceirizadas sendo apenas uma dessas possibilidades. Legislação complementar poderia definir critérios gerais para a utilização desses recursos. Em princípio, seriam programas com evidências robustas sobre seu impacto como programas de parentalidade, leitura para crianças, visitação familiar (como o Programa Criança Feliz) etc.

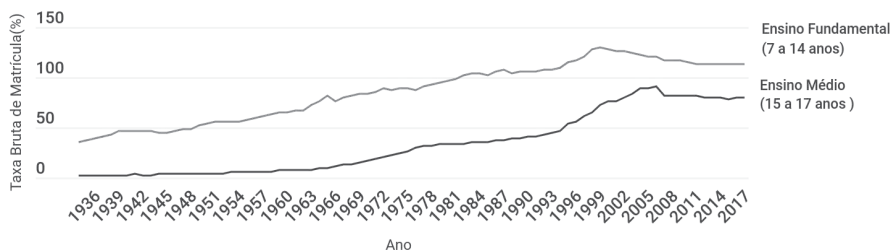
A complementação do governo federal

A maioria das propostas apresentadas nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial do Fundeb bem como das propostas apresentadas por organizações da Sociedade Civil concentraram-se na tônica do “mais recursos” e, especialmente, mais recursos do governo federal. De resto, esta tem sido a tendência da maioria das iniciativas e movimentos que promovem a educação.

Dois fatores sugerem cautela diante dessas propostas. O primeiro é que o aumento dos gastos em educação não está associado com melhoria de desempenho. **As Figuras 5 e 6** mostram que um vertiginoso aumento de gastos com educação básica nos últimos 20 anos, equivalente a um adicional de 2% do PIB, ocorreu diante de uma redução da quantidade de matrículas. Já a **Figura 7** mostra que nesse mesmo período, especialmente a partir de 2007, os ganhos foram significativos nas séries iniciais (30 pontos na Prova Brasil de Matemática), mas bem mais modestos nas séries finais (10 pontos) e não houve melhoria no ensino médio, nível em que os gastos mais aumentaram. Na melhor das hipóteses a lição é a de que não basta apenas aumentar o nível de recursos.

Figura 5

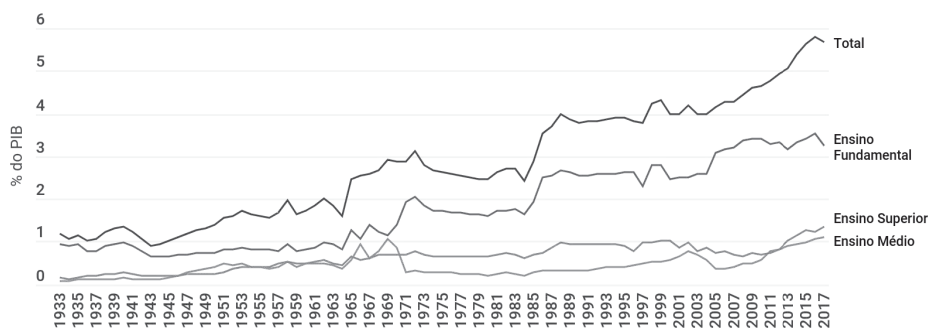
Taxa Bruta de Matrículas



Fonte: Inep; IBGE e Maduro (2007). Elaboração Consultoria IDados.

Figura 6

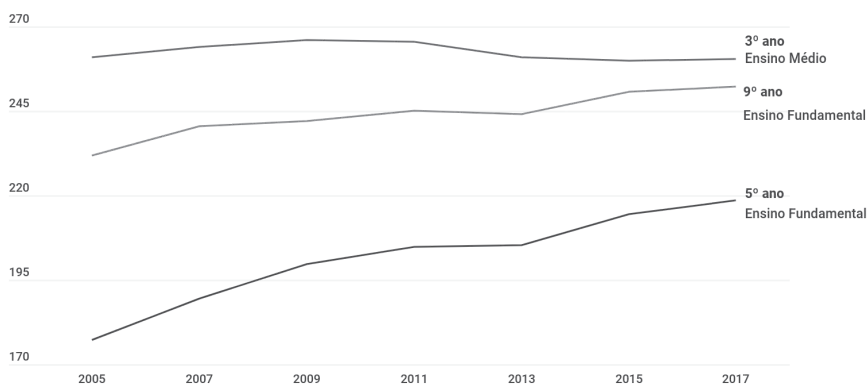
Despesa em educação como porcentagem do PIB



Fonte: Maduro (2007); FINBRA; SIOPE; Siga Brasil; Portal Transparência; Inep; IBGE. Elaboração Consultoria IDados.

Figura 7

Evolução da Proficiência em Matemática na Prova Brasil, de 2007 a 2017 – Rede pública



Fonte: Prova Brasil.

De acordo com a Constituição Brasileira a função do governo federal na educação básica é de natureza supletiva. Se adotada a proposta de um Fundo Único, o valor mínimo poderia alcançar R\$3.650. Se forem incorporados ao Fundo Único os valores correspondentes ao rateio do ISS e do IPTU haveria um aporte adicional superior a R\$35 bilhões, passando o mínimo para R\$4.375 por aluno, no critério atual. Resta considerar o quanto o país considera como um mínimo razoável e as melhores formas para uso dos recursos do governo federal. Em tese a principal função do governo federal é reduzir a desigualdade.

Um possível uso para recursos adicionais do governo federal seria complementar recursos dentro de um valor determinado, para compensar estados e municípios “perdedores”, ou seja, municípios cujo valor absoluto foi reduzido em função da nova regra de divisão. Isso, se for feito, deveria ser escalonado de forma decrescente ao longo de um período curto – cinco anos, por exemplo. O maior objetivo é reduzir as reações negativas.

Um segundo uso seria para assegurar o vigor do fundo de estabilidade – inclusive para manter um aumento real de 2,5% ao ano. Esta possivelmente deveria ser a principal função do governo federal do ponto de vista de equidade.

Ou terceiro possível uso seria no sentido de elevar o valor mínimo. O país estabeleceria uma meta – por exemplo, R\$6.000 a preços de 2019. Esse é o valor acima do qual não há aumento progressivo no desempenho dos alunos. Até que esse valor seja alcançado, o Governo Federal aportaria recursos adicionais apenas para os municípios que não atingem esses valores com recursos próprios.

Além da promoção da equidade, a outra função mais importante dos recursos do governo federal deveria se concentrar em iniciativas que promovam a eficiência e qualidade. A eficiência se promove sobretudo reduzindo os entraves para os gastos – o que pode ser aprimorado com a extinção das subvinculações. A segunda seria

por meio de mecanismos de premiação devidamente calibrados, e possivelmente com alvos diferenciados tendo em vista o ponto de partida onde se encontram os diferentes municípios. Para serem eficazes, mecanismos de incentivo precisam ser simples, claros e flexíveis para estimular o aumento progressivo do desempenho.

Mas a principal contribuição de recursos complementares do governo federal deveria se concentrar em promover a eficiência e a qualidade. A promoção da eficiência se dá, sobretudo, simplificando a legislação e soltando as amarras para o uso dos recursos – e para isso diversas sugestões foram apresentadas neste documento. A promoção da qualidade se dá (a) mediante incentivos para resultados ou (b) mediante incentivos para implementar práticas de comprovada eficácia. Para isso não há necessidade de legislação, e quanto maior flexibilidade houver, mais o governo federal poderá ajustar suas estratégias de incentivo para promover a qualidade.

Resta examinar o montante de recursos de que o governo federal pode se valer para promover esses objetivos.

Atualmente o governo federal gasta cerca de R\$14 bilhões com o Fundeb e cerca de R\$10 bilhões de reais com programas de livro didático, transporte escolar e merenda. Além disso gasta cerca de R\$ em transferências voluntárias, quase sempre na forma de programas iniciados pelo próprio Ministério e com escolas técnicas de nível médio. Isso totaliza cerca de R\$ 35 bilhões com a educação básica. O gasto total do governo federal com Educação é de aproximadamente R\$100 bilhões. Recursos adicionais, como os do “pré-Sal”, por exemplo, possuem um caráter sazonal e, portanto, deveriam ser utilizados para ampliar esse colchão de proteção. Para ampliar o investimento federal em educação seria necessário reconverter recursos hoje gastos com outras atividades – especialmente o ensino superior – e redicioná-los para programas associados a incentivos, mas que não comprometam a elevação dos custos fixos dos estados e municípios.

Outra importante forma de ampliar o alcance e eficiência no uso de recursos federais seria inaugurar novos mecanismos para tratar os estados e, sobretudo, os municípios de maneira diferenciada.

O Brasil possui pouco mais de 3.800 municípios com menos de 20.000 habitantes. Nesses municípios são necessárias poucas escolas. Esses municípios poderiam e deveriam ser tratados de maneira diferenciada, tanto no âmbito do Fundeb quanto no âmbito da legislação educacional geral, por meio de um “Estatuto Simplificado”.

A adesão a um Estatuto dessa natureza poderia, inclusive, habilitar os municípios a receber um montante adicional de recursos sem precisar participar das demais iniciativas patrocinadas pelo governo federal.

No que diz respeito especificamente ao Fundeb, além da simplificação no fornecimento de dados e na prestação de contas, esses municípios poderiam ser autorizados a usar os recursos do Fundeb para estabelecer contratos de gestão com instituições privadas ou não-governamentais e/ou consórcios para gestão de suas redes de ensino ou serviços comuns, nos casos em que isso se comprovar como adequado.

Considerações finais

O momento de revisão do Fundeb é favorável para promover avanços conceituais e operacionais importantes no financiamento da educação. Há uma oportunidade – a redução do crescimento demográfico, e um desafio – a competição por recursos entre gerações. A experiência dos anos anteriores e as perspectivas futuras requerem prudência e ousadia. A prudência se manifesta em manter, provisoriamente, o Fundo como mecanismo de subvinculação e eliminar as demais subvinculações, para estimular a eficiência. A ousadia consiste em aproveitar o momento para ampliar significativamente o potencial de equidade e eficiência e dotar o governo federal com mais instrumentos para promover a melhoria da qualidade.

Referências:

Amaral, Tabata (2019) Projeto de Lei s/No, de 2019. (Da Sra. Tábata Amaral). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

Araujo, M.C.; Dormal, M. Schady, N. (2017). Child care quality and child development. Washington, D.C. IDB Working paper series IdB-WP0779- Feb. 2017

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. (2019). Novo FUNDEB: Em nome de um consenso que promova o direito à educação. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <www.campanha.org.br>.

Cruz, T.; Plank, D.; Elacqua, G.; Marotta, L.; Sammara, S., Cossi, J. (2019) FUNDEB: Prós e contras das propostas em debate. Notas Técnicas No. IDB-TN01745. Washington, D.C. , Sep 2019. <http://dx.doi.org/10.18235/0001853>

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

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

Christophe, M.; Elacqua, G.; Martinez, M.; Oliveira, J.B.A. (2015). Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação. Brasília: Instituto Alfa e Beto.

Paes de Barros, R.; Coutinho, D. ; Franco, S.; Machado, L. (2019) Aperfeiçoando o desenho do FUNDEB: por uma solução mais eficiente que garanta educação de qualidade para todos (slides/ mimeo). São Paulo: Insper, s/d.

The World Bank (2019). Reformando o financiamento da educação básica no Brasil: uma proposta para aumentar a equidade e a eficiência. (slides/mimeo). Brasília: The World Bank. 6 de maio de 2019.

Todos pela Educação (2019). Novo FUNDEB: possibilidades de fontes de recursos para a complementação da União e Cenários de Transição. Estudo preliminar – versão Junho 2019 (mimeo)

Todos pela Educação (2019). FUNDEB EQUIDADE: Propostas para um novo capítulo do FUNDEB. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Brasília, de maio de 2019a. Disponível em: 39 <<http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2019-pdf/>

