

Nota Técnica

Nº 50

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2018

Potencial Redistributivo dos Fatores de Ponderação: O FUNDEB Diante da Demanda dos Municípios

Camillo de Moraes Bassi



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e
Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO: O FUNDEB DIANTE DA DEMANDA DOS MUNICÍPIOS

Camilo de Moraes Bassi¹

1 - INTRODUÇÃO

Prestes a expirar e submetido a duas propostas de emenda à Constituição (PECs)² para torná-lo instrumento permanente de financiamento da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)³ requer atenção especial. Na verdade, como principal fonte de recursos⁴ do nível de ensino, não pode transbordar ao futuro inconsistências do presente, ante o risco, dentre outros,⁵ de obliterar a ascensão qualitativa – já questionável – da educação pública no Brasil.

Nesse crivo pró-melhorias, os fatores de ponderação (FPs) ficam certamente retidos. Estratégicos à precificação dos diversos segmentos da educação básica, não cumprem adequadamente o papel a eles atribuído. De fato, ao desconsiderarem as assimetrias de custos – entre os segmentos retromencionados –, os FPs promovem um embate entre estados e municípios, objetivando uma maior apropriação sobre os recursos.

O embate predatório – recursos rígidos implicam um jogo de soma zero – é encabeçado, não sem motivos, pelos municípios. Por se responsabilizarem pelos segmentos com menor FP – leia-se creche e pré-escola em tempo parcial –, buscam alavancar os repasses, majorando os FPs ao seu limite superior. Ameaças e indignação norteiam o pleito do ente federado. Alessio Costa Lima, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), afirma que:

se até o próximo ano, o CAQi^[6] não for implementado, a Undime não **vai concordar com os fatores de ponderação do Fundeb da forma como estão**, sobretudo no que se **refere aos fatores de ponderação estabelecidos para creche e pré-escola (1.0)** (Undime participa..., 2016, grifo nosso).

¹ Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <camillo.bassi@ipea.gov.br>.

² As PECs nºs 15/2015 e 17/2017.

³ O Fundeb foi implantado em 20 de junho de 2007 e vigorará até 31 de dezembro de 2020 (Lei nº 11.494/2007).

⁴ Cerca de 60% dos gastos em educação básica são executados por meio do Fundeb.

⁵ Variáveis quantitativas também não podem ser desprezadas, particularmente na educação infantil, na qual as matrículas observadas estão aquém das preconizadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Por exemplo, sua meta 1-A diz que, até 2016, 100% das crianças entre 4 e 5 anos deveriam estar frequentando a escola ou a creche. Segundo dados do Inep (2018), 450 mil, ainda, não se encontravam nessa condição – 8,5%.

⁶ O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) procura identificar os recursos necessários à implementação de um padrão mínimo de qualidade. Ou seja, comporta-se como uma plataforma de decolagem, a partir da qual rumar-se-ia aos níveis de qualidade praticados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse patamar denomina-se de Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Constata-se, de antemão, que a ausência de um parâmetro de custeio é o pivô da contenda.⁷ Sem muito a fazer, resta a discordância – demanda, à guisa de alinhamento com o título da nota técnica – em relação aos FPs, pertinentes a creche e pré-escola em período parcial, segmentos da educação básica de competência dos municípios.⁸

Esta nota técnica identifica o potencial redistributivo dos FPs caso a demanda dos governos locais fosse atendida. Precisamente, alterar-se-ão os FPs praticados em nível de creche e pré-escola em período parcial, elevando-os de 1,0 – valor, hoje, vigente – para 1,3 – teto permitido em lei (Undime participa..., 2016).

Adianta-se que podem ocorrer perdas pontuais entre os municípios. Desse modo, a demanda ora tratada transforma-se – reitera-se, de forma pontual – em autopenalizações: a desinformação como principal – única, de fato – razão.

Após esta introdução, encontra-se, na segunda seção, a composição do fundo e sua sistemática operacional. Na terceira seção, estuda-se o método para quantificação do potencial redistributivo dos FPs. Na quarta, analisam-se os reflexos redistributivos – municípios, como ponto focal – entre os estados não beneficiários pela complementação e os estados beneficiários. Concluindo, a quinta seção traz uma síntese dos pontos mais relevantes e breves comentários sobre os entraves à implementação de um parâmetro de custeio.

2 - FUNDEB: COMPOSIÇÃO E SISTEMÁTICA OPERACIONAL

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2007 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. De natureza meramente contábil, ou seja, resume-se a uma conta bancária associada a um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), opera em âmbito estadual-distrital, totalizando, por conseguinte, 27 fundos.

Estrutura-se por impostos e transferências dos estados e municípios, assim como por uma complementação da União. É dizer, opera sob um regime de colaboração, em que os entes federados financiam, de forma conjunta, a educação pública. O quadro 1 identifica a composição do Fundeb; e inclui a cesta de impostos e transferências constitucionais/legais, assim como as alíquotas ou as subvinculações praticadas.

⁷ O parâmetro, apesar de previsto no PNE 2014-2024 (*Metas e estratégias*, 20.6), ainda não foi implementado.

⁸ “**A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios** organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. § 2º **Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** § 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (Brasil, 1988, art. 211, grifo nosso).

QUADRO 1

Composição do Fundeb (2010 e 2020)

| Ente federado | Alíquotas ou subvinculações | Cesta de impostos e transferências |
|----------------------------|-----------------------------|---|
| União | | Mínimo de 10% (somatória dos 27 fundos). |
| Estados e Distrito Federal | 20% | FPE; ICMS; IPVA; ITCMD; Lei Complementar nº 87, de 13/9/1996; e IPI-Exp. |
| Municípios | 20% | FPM; cota-parte do ICMS; cota-parte do IPVA; cota-parte da Lei Complementar nº 87/1996; cota-parte do IPI-Exp; e cota-parte do ITR. |

Fonte: Brasil (2007).

Elaborado pelo autor.

Obs.: FPE – Fundo de Participação dos Estados; ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação; IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação; FPM – Fundo de Participação dos Municípios; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Compostos os 27 fundos, a distribuição de recursos é proporcional ao número de matrículas. Salienta-se, aqui, uma característica pouco propalada do fundo: o Fundeb é cooperativo quando de sua estruturação, mas competitivo quando da distribuição dos recursos. Nesse caso, a ideia é promover a rivalidade entre os grupos subnacionais – entre estados e municípios, e entre municípios –, de modo a alavancar a oferta de matrículas,⁹ maiores repasses do fundo como consequência óbvia. Em suma, caracterizar-se-ia como transferência fiscal, legal e condicionada, regida por serviço/produto ofertado (Brasil, 2016; Diniz, 2012).

Faz-se a determinação dos valores por etapas. Inicia-se aferindo o grau de insuficiência (GI) dos estados de acordo com a razão entre os aportes ao fundo – cesta de impostos e transferências antecipada – e a média ponderada das matrículas existentes. Conforme sistematização a seguir:

a) GI

$$VAAi (EF1) = \sum Ri / MjiFPj.$$

Em que $VAAi (EF1)$ é o valor aluno-ano, para séries iniciais do ensino fundamental urbano, do ente federado i ; Ri é a receita prevista do ente federado i ; Mji são as matrículas observadas do segmento j da educação básica no estado i ; e FPj são os FPs – oscilando entre 0,7 e 1,3¹⁰ – associados a cada segmento da educação básica, comum a todos os estados.

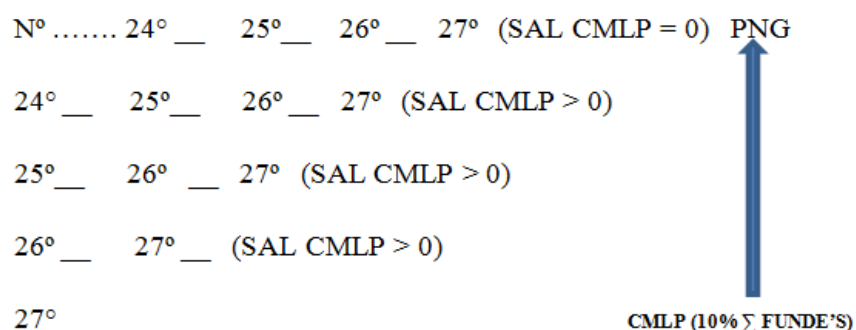
Atenta-se que o GI envolve tanto recursos como número de matrículas. Assim, pode ocorrer que um estado que pouco recolhe ao Fundeb e oferta poucas matrículas não registre um GI acentuado. No contrapé, um estado que muito recolhe ao fundo e também oferta muitas matrículas pode se posicionar em situação inversa – GI acentuado.

⁹ A municipalização do ensino básico sempre teve um grande apelo.

¹⁰ Conforme a Lei nº 11.494/2007, art. 10, § 2º, destaca-se que o fator 0,7 caiu em desuso em 2009. Ou seja, os FPs variam, desde então, entre 0,8 e 1,3.

Feito isso, ruma-se à definição do piso nacional dos gastos (PNG). Destaca-se que o processo é *endógeno*:¹¹ a linha de corte que caracteriza o PNG e, por consequência, delimita os estados beneficiários e não beneficiários da complementação da União depende tanto do GI dos estados como do montante da complementação.^{12,13} Desse modo, o GI acaba interferindo no PNG, redundando no fato – *no sense* – de que quanto maior o grau dos estados dependentes da União menor o PNG em educação básica.¹⁴

Operacionalmente, para a definição do PNG propriamente dita, alinham-se os VAA (EF1) em ordem decrescente. Posteriormente, conforme estilização a seguir, vai se nivelando os VAA (EF1) – do último, 27º, ao penúltimo, 26º; desses, ao antepenúltimo, 25º, e daí por diante – e, concomitantemente, apurando o saldo da complementação (SAL CMLP). O processo encerra-se – evidentemente – quando se esgotarem os recursos (SAL CMLP = 0), etapa em que se define o PNG.



Identificado, então, o PNG, os estados beneficiários e não beneficiários da complementação da União são elencados: os primeiros são aqueles cujos VAA (EF1) ficam aquém do piso; os segundos, aqueles cujos VAA (EF1) ficam além do piso.

Estados beneficiários – $VAA (EF1) < PNG < VAA (EF1)$ – estados não beneficiários.

As funções supletiva e equalizadora da União – complementação – seguem a sistemática explicada na subseção a seguir. Registra-se que a partição entre os estados beneficiários é proporcional ao GI: quão aquém do PNG estão os valores alcançados, apenas, com recursos próprios, o que equivale dizer que os repasses variam de estado para estado.¹⁵

¹¹ Caso *exógeno*, a linha de corte – ou o PNG – seria fixada independentemente do GI dos estados. Em Bassi, Araújo e Codes (2017), encontram-se simulações que acompanham esse perfil.

¹² Nunca inferior a 10% da somatória dos 27 fundos (Lei nº 11.494/2007, art. 6º).

¹³ Registra-se que, embora flexível – já que apenas o limite mínimo é legalmente estabelecido –, a complementação da União jamais suplantou o piso legal.

¹⁴ A ocorrência tornar-se-á mais clara quando os FPs forem alterados – de 1,0 para 1,3. O GI acentuar-se-á e, sendo fixo o valor da complementação, reduzir-se-á o VAA (EF1), valor de referência à precificação dos demais segmentos da educação básica.

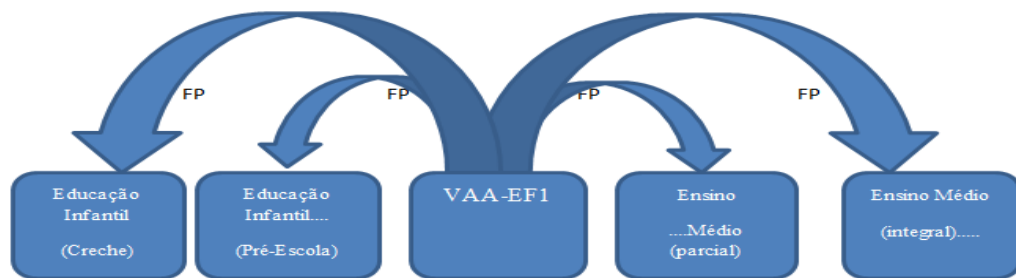
¹⁵ A proposta é garantir uma homogeneização das capacidades financeiras – nesse caso, um gasto mínimo em educação básica por meio do Fundeb.

b) Complementação da União

$$CEi = \sum(PNj - VAAij).Mj.$$

Em que CEi é a complementação do estado i ; PNj é o piso nacional para o segmento j ; $VAAij$ é o valor aluno-ano do estado i para o segmento j ; e Mj são as matrículas observadas no segmento j , em que j varia de 1 a 29, conforme o quadro 3.

Concluindo, o processo de precificação/valoração dos segmentos da educação básica (29) está explicado no quadro 3. Nos estados não beneficiários da complementação, orienta-se de acordo com a figura a seguir.¹⁶ Reitera-se que o VAA (EF1) serve como *preço-parâmetro* aos demais segmentos. Os FPs, por sua vez, são os pesos utilizados à extrapolação dos preços.¹⁷



Quanto aos estados beneficiários da complementação, permutam-se os VAA (EF1) pelo PNG, mantendo-se tudo mais constante.¹⁸



Na próxima seção, estudaremos o método de exploração do potencial redistributivo dos FPs. Apresentam-se a rigidez dos recursos – por consequência, ganhos e perdas entre os grupos subnacionais caminham lado a lado –, os segmentos da educação básica em que ocorrem as alterações (FPs) e suas implicações.

¹⁶ Simplificada, já que são 29 segmentos.

¹⁷ É desse processo de precificação – alienado aos custos de prestação de um serviço público de qualidade – que emerge a mencionada contenda (seção introdutória desta nota técnica) entre estados e municípios.

¹⁸ Frisa-se que, entre os estados beneficiários, os preços/valores dos 29 segmentos são homogêneos – PNG em educação básica por meio do Fundeb.

3 - O MÉTODO

Em 2018, o somatório dos 27 fundos alcançou, conforme quadro 2, R\$ 136 bilhões. A complementação da União foi de R\$ 12,2 bilhões, redundando em um total de R\$ 148,3 bilhões. As matrículas, por sua vez, atingiram 39,7 milhões – computando todos os segmentos da educação básica.

QUADRO 2

Valores do Fundeb (2018)

| | |
|-------------------------------|---------------------------|
| Somatório dos 27 fundos (R\$) | 136.083.959.530,35 |
| Complementação da União (R\$) | 12.247.556.400,35 |
| Total do Fundeb (R\$) | 148.331.515.930,35 |
| Matrículas | 39.672.000.000 |

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

Ao se estimarem os impactos redistributivos, os valores anunciados permanecem constantes: os recursos são rígidos, evidentemente. Assim, ganhos – nesse caso, em prol dos municípios – e perdas – nesse caso, em detrimento dos estados – são indissociáveis, caracterizando um jogo de soma zero.

Em relação aos FPs, encontram-se, no quadro 3, as alterações promovidas: creche em tempo parcial e pré-escola em tempo parcial saltam de 1,0 para 1,3, conforme demanda da Undime (Undime participa..., 2016).

Um parêntese: a equiparação dos FPs entre creche em tempo parcial e pré-escola em tempo parcial – 1,3 *versus* 1,3 – não guarda qualquer relação com a assimetria de custos. De fato, na ausência de um parâmetro fidedigno ao processo de precificação/valoração,¹⁹ incorre-se no mencionado embate predatório, no qual o *céu passa ser o limite*.

QUADRO 3

Segmentos da educação básica e FPs do Fundeb (2018)

Quadro 3 - Segmentos da Educação Básica e Fatores de Ponderação do FUNDEB 2018. Vigentes e Alteração.

| <i>j</i> | Segmentos | Fator Pond. | <i>j</i> | Segmentos | Fator Pond. |
|----------|------------------------|--------------------------|----------|---|-------------|
| 1 | Creche Integral | 1,30 | 15 | Atendimento Educacional Especializado - AEE | 1,20 |
| 2 | Creche Parcial | de 1,00 para 1,30 | 16 | EJA Aval. no Proc. | 0,80 |
| 3 | Pré- Escola Integral | 1,30 | 17 | EJA Integ. à Ed. Prof. de nível médio | 1,20 |
| 4 | Pré- Escola Parcial | de 1,00 para 1,30 | 18 | Ed. Indíg./ Quil. | 1,20 |
| 5 | Sér. Iniciais Urbana | 1,00 | 19 | Conveniada: Creche Integral | 1,10 |
| 6 | Sér. Iniciais Rural | 1,15 | 20 | Conveniada: Creche Parcial | 0,80 |
| 7 | Sér. Finais Urbana | 1,10 | 21 | Conveniada: Pré- Escola Integral | 1,30 |
| 8 | Sér. Finais Rural | 1,20 | 22 | Conveniada: Pré- Escola Parcial | 1,00 |
| 9 | EF. Tempo Integral | 1,30 | 23 | Conveniada: Ed. Especial | 1,20 |
| 10 | EM. Urbano | 1,25 | 24 | Alternância: Ensino Fund. Sér. Finais Rural | 1,30 |
| 11 | EM. Rural | 1,30 | 25 | Alternância: Ensino Médio Rural | 1,30 |
| 12 | EM. Tempo Integral | 1,30 | 26 | Alternância: Ensino Médio Integ. à Ed. Prof. | 1,30 |
| 13 | EM. Integ. à Ed. Prof. | 1,30 | 27 | Alternância: Ed. Indíg./ Quil. | 1,20 |
| 14 | Ed. Especial | 1,20 | 28 | Alternância: EJA - Aval. no Proc. | 0,80 |
| | | | 29 | Alternância: EJA - Int Ed. Profis. De Nível Médio | 1,20 |

Fonte: MEC/2017. Elaborado do autor.

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

Obs.: FPs vigentes e com alteração.

¹⁹ O CAQj, que, apesar de suplantado o prazo legal à sua implementação – junho de 2016 –, ainda não se faz presente.

Notifica-se, finalmente, que todos os demais FPs não sofrem alterações. Desse modo, os ganhos decorrentes das alterações efetuadas – processo redistributivo – devem ser atribuídos estritamente aos novos preços/valores dos segmentos ora tratados.

Nas próximas seções, analisa-se o diferencial dos repasses entre municípios, caso as alterações fossem promovidas. Inicia-se pelos estados não beneficiários da complementação da União, uma vez que os efeitos podem ser particularizados – internos às Unidades da Federação.

4 - ESTADOS NÃO BENEFICIÁRIOS DA COMPLEMENTAÇÃO

A tabela 1 identifica os estados não beneficiários pela complementação da União. À esquerda, os valores referentes à creche e à pré-escola em tempo parcial – inclusive os das séries iniciais do ensino fundamental urbano – com os FPs vigentes. À direita, os valores – segmentos retromencionados – após as alterações nos FPs.

TABELA 1

Variação dos valores de referência devido à mudança nos FPs

| Tabela 1 - Variação dos valores de referência devido a mudança dos fatores de ponderação. | | | | | | | |
|---|----------------|--------------------|---------------------|-------------------|----------------|--------------------|---------------------|
| Fatores Vigentes | | | | Fatores Alterados | | | |
| UF | CRECHE PARCIAL | PRÉ-ESCOLA PARCIAL | SÉR INICIAIS URBANA | UF | CRECHE PARCIAL | PRÉ-ESCOLA PARCIAL | SÉR INICIAIS URBANA |
| RR | 4.676,72 | 4.676,72 | 4.676,72 | RR | 6.079,74 | 6.079,74 | 4.539,43 |
| RS | 4.145,66 | 4.145,66 | 4.145,66 | RS | 5.389,36 | 5.389,36 | 4.060,92 |
| AP | 3.847,07 | 3.847,07 | 3.847,07 | AP | 5.001,20 | 5.001,20 | 3.748,52 |
| SC | 3.819,76 | 3.819,76 | 3.819,76 | DF | 4.964,97 | 4.964,97 | 3.730,75 |
| DF | 3.819,21 | 3.819,21 | 3.819,21 | SC | 4.965,69 | 4.965,69 | 3.709,25 |
| SP | 3.754,43 | 3.754,43 | 3.754,43 | SP | 4.880,76 | 4.880,76 | 3.641,61 |
| TO | 3.732,04 | 3.732,04 | 3.732,04 | TO | 4.851,66 | 4.851,66 | 3.623,79 |
| PR | 3.641,50 | 3.641,50 | 3.641,50 | PR | 4.733,95 | 4.733,95 | 3.568,66 |
| SE | 3.583,41 | 3.583,41 | 3.583,41 | SE | 4.658,43 | 4.658,43 | 3.476,31 |
| GO | 3.462,36 | 3.462,36 | 3.462,36 | GO | 4.501,07 | 4.501,07 | 3.380,38 |
| MS | 3.339,00 | 3.339,00 | 3.339,00 | MS | 4.340,70 | 4.340,70 | 3.247,74 |
| RO | 3.323,99 | 3.323,99 | 3.323,99 | RO | 4.321,18 | 4.321,18 | 3.235,87 |
| MT | 3.310,93 | 3.310,93 | 3.310,93 | MT | 4.304,20 | 4.304,20 | 3.190,89 |
| AC | 3.203,22 | 3.203,22 | 3.203,22 | MG | 4.153,42 | 4.153,42 | 3.108,73 |
| MG | 3.194,94 | 3.194,94 | 3.194,94 | AC | 4.039,32 | 4.039,32 | 3.107,17 |
| RN | 3.175,87 | 3.175,87 | 3.175,87 | RJ | 4.088,71 | 4.088,71 | 3.068,64 |
| RJ | 3.145,16 | 3.145,16 | 3.145,16 | RN | 4.128,64 | 4.128,64 | 3.044,75 |
| ES | 3.117,22 | 3.117,22 | 3.117,22 | ES | 4.052,38 | 4.052,38 | 2.973,98 |

Fonte: MEC/2017. Elaboração do autor.

Fonte: Brasil (2017).
Elaboração do autor.

Verifica-se, de antemão, que o VAA (EF1) – séries iniciais do ensino fundamental urbano – decairia em todos os casos, gerando um novo ordenamento:²⁰ por exemplo, Santa Catarina e Distrito Federal trocariam de posição; Minas Gerais e Acre, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, também. Além disso, cabe destacar que os valores da creche e da pré-escola em tempo parcial seriam majorados, mas não nos esperados 30%, uma vez que os VAA (EF1) decairiam – tabela 1 –, reduzindo o poder de alavancagem dos FPs.

Em relação aos repasses,²¹ observa-se, na tabela 2, que o agrupamento municípios, de todos os estados, receberia mais recursos; os estados, por rebote, menos recursos. Em termos percentuais, os municípios do Mato Grosso seriam os mais aquinhoados – 5,5% – e os do Rio de Janeiro os menos aquinhoados – 1,6%.

Em termos absolutos, os municípios de São Paulo seriam os grandes ganhadores – R\$ 684,9 milhões; e os de Roraima teriam o menor o incremento – R\$ 14,3 milhões. *Grosso modo*, seria nos municípios dos estados mais abastados onde o processo redistributivo seria mais intensivo.

TABELA 2

Varição dos repasses aos municípios devido à mudança nos FPs

Tabela 2 - Variação dos repasses aos municípios devido a mudança dos fatores de ponderação.

| UF | Repasso Municipal Vigente (A) | Repasso Municipal Alterado (B) | Varição (B - A) | Varição Percentual |
|----|-------------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------|
| MT | 1.313.468.597,90 | 1.385.688.515,28 | 72.219.917,38 | 5,5% |
| AP | 308.305.550,07 | 324.344.718,58 | 16.039.168,51 | 5,2% |
| AC | 348.294.166,98 | 366.195.940,22 | 17.901.773,24 | 5,1% |
| RR | 316.948.352,34 | 331.263.350,70 | 14.314.998,36 | 4,5% |
| MG | 6.453.892.308,70 | 6.714.464.383,45 | 260.572.074,75 | 4,0% |
| ES | 1.697.391.933,43 | 1.765.751.736,85 | 68.359.803,42 | 4,0% |
| SP | 17.192.671.013,93 | 17.877.639.101,38 | 684.968.087,45 | 4,0% |
| RN | 1.431.520.545,89 | 1.484.836.738,54 | 53.316.192,64 | 3,7% |
| RO | 666.797.203,89 | 690.854.813,11 | 24.057.609,22 | 3,6% |
| TO | 840.150.445,98 | 868.378.658,79 | 28.228.212,81 | 3,4% |
| SC | 3.236.612.400,37 | 3.341.879.104,01 | 105.266.703,63 | 3,3% |
| MS | 1.274.334.388,62 | 1.311.944.757,25 | 37.610.368,63 | 3,0% |
| PR | 4.385.826.824,45 | 4.509.025.013,92 | 123.198.189,46 | 2,8% |
| SE | 1.050.950.892,20 | 1.077.209.624,60 | 26.258.732,40 | 2,5% |
| RS | 4.691.032.806,96 | 4.807.639.104,18 | 116.606.297,22 | 2,5% |
| GO | 2.557.995.525,92 | 2.621.116.051,46 | 63.120.525,54 | 2,5% |
| RJ | 5.966.208.874,91 | 6.061.130.487,27 | 94.921.612,36 | 1,6% |

Fonte: MEC/2017. Elaboração do autor.

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

Finalmente, mas não de menor importância, esclarece-se que ocorreriam perdas pontuais entre os municípios: os dados apresentados restringem-se aos municípios que não ofertam matrículas na creche em tempo parcial e na pré-escola em tempo parcial, fato que,

²⁰ As modificações são influenciadas pelo número de matrículas nas etapas da educação infantil – creche e pré-escola em tempo parcial, especificamente – que interferem na apuração do VAA (EF1).

²¹ O Distrito Federal não foi elencado devido a seu *perfil híbrido*, isto é, opera com matrículas tanto de competência dos estados como dos municípios.

além da restrição financeira, gera outras preocupações.^{22,23} Conforme quadro 4, atingiriam os municípios dos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Seria nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo onde haveria as maiores ocorrências – 25 municípios, em ambos os casos. Em situação inversa, estariam os estados do Rio Grande do Norte, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais e do Tocantins – um, um, um, dois e três municípios, respectivamente.

QUADRO 4
Municípios que perderiam recursos

| Quadro 4: Municípios que Perderiam Recursos | |
|---|---|
| Estados | |
| Goiás | Cachoeira Dourada, Morro Agudo de Goiás, <u>Mossamedes</u> , <u>Palmeiras de Goiás</u> , <u>Professor Jamil</u> . |
| Mato Grosso | Salto do Céu. |
| Mato Grosso do Sul | <u>Figueirão</u> . |
| Minas Gerais | Goiabeira, <u>Miravania</u> . |
| Paraná | Bom Jesus do Sul, <u>Guaporema</u> , Iguatu, Jardim Olinda, <u>Jundiá</u> do Sul, Lupionópolis, Miraselva, Nova Aliança do Ivaí, Porecatu, Santa Fe, Santa Inês, São Manoel do Paraná. |
| Rio Grande do Norte | Viçosa |
| Rio Grande do Sul | Capão Bonito do Sul, Capitão, Dois Lajeados, <u>Inhacora</u> , Linha Nova, Lagoa dos Três Cantos, Linha Nova, Marata, Mato Leitão, Monte Belo do Sul, Morro <u>Reuter</u> , <u>Mucum</u> , Muitos Capões, Nova Boa Vista, Picada Café, Pontão, Pouso Novo, Presidente Lucena, Quatro Irmãos, Santa Clara do Sul, Santa Tereza, Santo Antonio do Palma, São <u>Vendelino</u> , Travesseiros, União da Serra. |
| Santa Catarina | Lontras, Rio do Sul, Rio Rufino, Santa Rosa de Lima. |
| São Paulo | Águas de São Pedro, Cardoso, Cassia dos Coqueiros, <u>Cruzália</u> , Fernando Prestes, Floreal, Jaborandi, Mendonça, Mira Estrela, Monções, <u>Murutinga</u> do Sul, Nova <u>Canaã</u> Paulista, Nova Castilho, Pedrinhas Paulista, <u>Reginópolis</u> , Rubineia, Santa Clara Doeste, Santa Rita Doeste, Santana da Ponte Pensa, <u>Santópolis do Aguapeí</u> , São João de Iracema, Taquaral, |
| Tocantins | Colmeia, Miranorte, <u>Palmeirópolis</u> . |
| Fonte: Elaborado pelo autor | |

Elaboração do autor.

²² Não existe oferta por não existir demanda?

²³ Importante esclarecer que poderia haver perdas decorrentes, por exemplo, da baixa representatividade das matrículas em creche e pré-escola em tempo parcial, e não só da inexistência da oferta: os demais segmentos da educação básica teriam seu preço/valor reduzido, o que poderia não compensar os ganhos advindos do maior preço/valor da creche e da pré-escola em tempo parcial. No entanto, como a proposta desta nota técnica foi dar um tratamento agregado às informações – municípios, conforme demanda da Undime (Undime participa..., 2016) –, identificaram-se, apenas, as perdas derivadas da não oferta do serviço, mas fica o aviso de que podem se originar de outros fatores.

Na próxima seção, tratar-se-á dos estados beneficiários da complementação da União. Os reflexos deixariam de ser pontuais – internos às Unidades da Federação –, modificando, inclusive, a partição da complementação.

5 - ESTADOS BENEFICIÁRIOS DA COMPLEMENTAÇÃO

No quadro 5, identificam-se os valores assumidos pelo PNG – séries iniciais do ensino fundamental urbano, como parâmetro –, além da creche e da pré-escola em tempo parcial, antes e depois das alterações nos FPs.

Primeiro, o PNG decairia: o potencial financeiro da complementação seria mitigado, uma vez que se elevaria o GI dos estados.²⁴ Segundo, os valores da creche e da pré-escola em tempo parcial seriam majorados, mas não nos esperados 30%.²⁵

QUADRO 5

Varição dos valores de referência devido à mudança nos FPs

Quadro 5 - Varição dos valores de referência devido a mudança dos fatores de ponderação.

| Fatores Vigentes nos Estados Beneficiários | | | Fatores Alterados nos Estados Beneficiários | | |
|--|--------------------|----------|---|--------------------|----------|
| CRECHE PARCIAL | PRÉ-ESCOLA PARCIAL | PNG | CRECHE PARCIAL | PRÉ-ESCOLA PARCIAL | PNG |
| 3.016,67 | 3.016,67 | 3.016,67 | 3.818,32 | 3.818,32 | 2.937,17 |

Fonte: MEC/2017. Elaboração do autor.

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

Em relação aos repasses, constata-se, na tabela 3, que o agrupamento municípios, de todos os estados, receberia mais recursos; os estados, por rebote, menos recursos. Em termos percentuais, os municípios do Piauí seriam os mais aquinhoados – 2,8% – e os da Bahia, os menos aquinhoados – 0,8%.

Em termos absolutos, os municípios do Ceará seriam os grandes ganhadores – R\$ 101,7 milhões; e os de Alagoas teriam o menor o incremento – R\$ 15,4 milhões. Cabe esclarecer que, nesse caso, a intensidade do processo redistributivo – mais recursos para os municípios dos estados mais, ou menos, abastados – não faz muito sentido, uma vez que se trata, sabidamente, de estados financeiramente frágeis.

²⁴ Consulte, a mais detalhes, as sistematizações da segunda seção.

²⁵ O preço-parâmetro (PNG) seria achatado – ocorrência similar à dos estados não beneficiários, só que lá envolvendo o VAA (EF1) –, reduzindo o poder de alavancagem dos FPs (inferior, portanto, a 1,3).

TABELA 3

Varição dos repasses aos municípios devido à mudança nos FPs

Tabela 3 - Varição dos repasses aos municípios devido a mudança dos fatores de ponderação.

| UF | Repasso Municipal Vigente (A) | Repasso Municipal Alterado (B) | Varição (B - A) | Varição Percentual |
|----|-------------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------|
| PI | 1.813.445.076,30 | 1.864.271.877,75 | 50.826.801,44 | 2,8% |
| AM | 1.968.970.403,16 | 2.016.277.474,46 | 47.307.071,30 | 2,4% |
| CE | 4.493.782.013,00 | 4.595.558.009,43 | 101.775.996,43 | 2,3% |
| MA | 4.943.181.225,41 | 5.042.732.596,13 | 99.551.370,72 | 2,0% |
| PA | 4.985.836.486,71 | 5.068.360.726,10 | 82.524.239,40 | 1,7% |
| PE | 3.815.316.941,65 | 3.862.155.471,94 | 46.838.530,29 | 1,2% |
| PB | 1.699.146.617,51 | 1.715.379.828,10 | 16.233.210,59 | 1,0% |
| AL | 1.782.056.474,12 | 1.797.544.515,40 | 15.488.041,28 | 0,9% |
| BA | 7.335.657.254,02 | 7.394.031.170,57 | 58.373.916,54 | 0,8% |

Fonte: MEC/2017. Elaboração do autor.

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

Esclarece-se, ainda, que também ocorreriam perdas pontuais entre os municípios: reitera-se que os dados apresentados restringem-se aos municípios que não ofertam matrículas na creche em tempo parcial e na pré-escola em tempo parcial, fato que, além da restrição financeira, gera novas preocupações. Conforme quadro 6, identifica-se que a ocorrência seria bem menos representativa – infinitesimal, de fato – quando confrontada com os estados não beneficiários da complementação da União. Atingiriam os municípios dos estados de Alagoas e Amazonas – um e dois municípios, respectivamente.

QUADRO 6

Municípios que perderiam recursos

| Quadro 6: Municípios que Perderiam Recursos | |
|---|-------------------------------------|
| Estado | |
| Alagoas | Barra de São Antonio, Campo Alegre. |
| Amazonas | São Gabriel da Cachoeira |
| Fonte: Elaborado pelo autor | |

Elaboração do autor.

Por fim, a nova partição da complementação.²⁶ Conforme tabela 4, os estados do Ceará, do Piauí, do Maranhão e do Pará teriam acréscimos em sua complementação: o Maranhão seria o mais aquinhado – R\$ 44,2 milhões. Por rebote, Amazonas, Bahia, Alagoas, Pernambuco e Paraíba teriam decréscimos: a Bahia seria a grande perdedora – R\$ 48,3 milhões.

²⁶ Alterações nos FPs (re)precificam todos os segmentos da educação básica, modificando a partição da complementação entre os estados beneficiários.

TABELA 4

Variação da complementação aos estados devido à mudança nos FPs

Tabela 4 - Variação da complementação aos estados devido a mudança dos fatores de ponderação.

| UF | Complementação Vigente (A) | Complementação Alterada (B) | Variação (B - A) | Variação Percentual |
|----|----------------------------|-----------------------------|------------------|---------------------|
| CE | 1.223.034.146,10 | 1.254.660.204,50 | 31.626.058,40 | 2,6% |
| PI | 678.564.286,25 | 693.040.475,51 | 14.476.189,27 | 2,1% |
| MA | 2.836.877.996,15 | 2.881.098.674,58 | 44.220.678,43 | 1,6% |
| PA | 3.068.631.031,36 | 3.080.148.716,93 | 11.517.685,57 | 0,4% |
| AM | 1.023.503.277,56 | 1.019.801.397,75 - | 3.701.879,81 | -0,4% |
| BA | 2.378.384.319,49 | 2.330.071.161,54 - | 48.313.157,95 | -2,0% |
| AL | 386.759.332,55 | 377.923.134,38 - | 8.836.198,18 | -2,3% |
| PE | 499.865.130,82 | 476.807.064,28 - | 23.058.066,54 | -4,6% |
| PB | 151.902.539,58 | 134.004.934,64 - | 17.897.604,94 | -11,8% |

Fonte: MEC/2017. Elaboração do autor.

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração do autor.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumentou-se que, ao desconsiderar as assimetrias de custo, os FPs promovem um embate predatório entre estados e municípios, objetivando uma maior apropriação sobre os recursos do Fundeb. Demonstrou-se também que, caso a demanda dos municípios fosse atendida – alterar os FPs de 1,0 para 1,3 –, ocorreria um processo redistributivo, em prol do ente federado. Por rebote, ocorreria uma perda por parte dos estados – os recursos são rígidos –, caracterizando um incontestado jogo de soma zero.

Ressalta-se que, nos meandros do processo redistributivo, afloraram fatos nada triviais. Destacam-se:

- as alterações nos FPs não garantiriam a alavancagem esperada – 30% –, tendo em vista a redução do preço-parâmetro;
- o aprofundamento do GI dos estados – fruto da alteração dos FPs –, diante da rigidez nos valores da complementação da União, demonstra que a sistemática do Fundeb – amplo senso – precisa ser revista;²⁷
- entre os estados não beneficiários da complementação, seriam os municípios dos estados mais abastados os mais aquinhoados por recursos;
- entre esses mesmos municípios – dos estados não beneficiários –, ocorreriam perdas pontuais que acolheriam 75 municípios, regidas pelo critério da não oferta do serviço;
- entre os estados beneficiários da complementação, ocorreria uma realocação dos recursos da União, ou seja, perdas e ganhos nada salutares, uma vez que se trata de governos, sabidamente, frágeis financeiramente;
- entre seus municípios – dos estados beneficiários –, também ocorreriam perdas pontuais, pelo critério acima mencionado, porém de muita menor relevância – apenas três municípios; e
- outros municípios poderiam incorrer em perdas²⁸ – não, apenas, pela não oferta do serviço –, fato que não pode ser desprezado quando a Undime demandar alterações nos FPs.

Finalizando, coloca-se a questão do custeio – um parâmetro ao custeio –, solução a uma distribuição não predatória dos recursos disponíveis. Relata-se, de pronto, que o CAQi já detém respaldo legal e deveria ter sido implementado em meados de 2016. Transcreve-se a redação legal:

no prazo de **2 (dois) anos** da vigência deste PNE [junho de 2016], **será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi**, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e

²⁷ Se a proposta é fomentar o ensino integral, que já opera com o FP máximo de 1,3, e fiquemos, a título de exemplo, apenas nas mudanças ocorridas no ensino médio, a complementação deve ser regida por outros critérios – o CAQi seria o ideal –, ante o risco de comprometer – reduzir – a precificação dos demais segmentos da educação básica.

²⁸ Devido à baixa representatividade das matrículas na creche e na pré-escola em tempo parcial, cujo aumento do preço/valor pode não compensar a redução do preço/valor dos demais segmentos da educação básica.

cujo financiamento será calculado com base nos respectivos **insumos indispensáveis** ao processo de ensino-aprendizagem e será **progressivamente reajustado** até a implementação plena do **Custo Aluno-Qualidade – CAQ** (Brasil, 2014, anexo, 20.6, grifo nosso).

Isso não ocorreu e razões podem ser elencadas. Primeiro, a inação do poder público em relação à regra a ser utilizada. Embora existam estudos exploratórios²⁹ sobre o tema, ainda não foi acordado qual seria o parâmetro oficial do custeio.

Segundo, a implementação demanda uma alavancagem do fundo e, aí, o gargalo se estreita. Notifica-se que o estreitamento não está associado à ausência de recursos, mesmo porque os gastos em educação básica suplantam, e muito, as necessidades do CAQi.³⁰ O estrangulamento está, de fato, no processo de equalização. É dizer, como atenuar as desigualdades regionais – brecha horizontal – que são significativas.

Exemplificando:³¹ o estado de São Paulo gasta em educação básica aproximadamente R\$ 43,0 bilhões (dados do *Boletim de Arrecadação* do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, para 2017;³² FNP, 2017). Para a introdução do CAQi, necessitar-se-ia de aproximadamente R\$ 33,2 bilhões (Bassi, Araújo e Codes, 2017). Ou seja, não faltariam recursos. O Maranhão, por seu turno, gasta aproximadamente R\$ 4,3 bilhões³³ (dados do *Boletim de Arrecadação* do CONFAZ, para 2017;³⁴ FNP, 2017). Para a introdução do CAQi, necessitar-se-ia de aproximadamente R\$ 7,6 bilhões (Bassi, Araújo e Codes, 2017). Ou seja, faltariam – e muito – recursos.

A União, por meio de uma maior complementação, poderia estreitar a brecha, mas estaria longe de preenchê-la: demandar-se-ia algo próximo de R\$ 33,0 bilhões³⁵ (Bassi, Araújo e Codes, 2017) e não existe *espaço fiscal* para esse incremento. Um caminho – uma ação paralela, na verdade – seria majorar as alíquotas ou as subvinculações de 20% para 25% e incluir os impostos municipais, atualmente ausentes do fundo.³⁶ Assim, a complementação decairia,

²⁹ Citam-se, por exemplo, os da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, disponível em: <<https://bit.ly/2v6BT8g>>) e de Araújo *et al.* (2016).

³⁰ Gasta-se, hoje, em educação básica, cerca de R\$ 250 bilhões. Para a introdução do CAQi, seriam necessários, aproximadamente, R\$ 180 bilhões (Bassi, Araújo e Codes, 2017).

³¹ Estimativas – gastos estaduais – baseadas nos mínimos constitucionais (Constituição Federal de 1988, art. 212): estados, 25% da arrecadação líquida de impostos e transferências; municípios, 25% da arrecadação líquida de impostos e transferências.

³² Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/SP>>. Acesso em: 12 maio 2018.

³³ Sem computar a complementação da União.

³⁴ Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/MA>>. Acesso em: 12 maio 2018.

³⁵ Estimativas baseadas nos critérios atuais de aportes ao Fundeb (Bassi, Araújo e Codes, 2017). Sendo assim, a capacidade financeira dos estados fica aquém do potencial – mínimos constitucionais como baliza; é dizer, 25% da arrecadação líquida de impostos e transferências, uma vez que as alíquotas ou as subvinculações são inferiores – 20% *versus* 25% – e não são recolhidos os impostos municipais – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

³⁶ Em linha com os argumentos da nota de rodapé anterior.

tornando mais viável a empreitada.³⁷ Demandaria, porém, um consenso federativo, o que significa, costumeiramente, embaraços; idas e vindas que demandam tempo – muito tempo – e que, por vezes, acabam se dissipando.

Em síntese, o impasse segue firme. Aproximando-se do ocaso,³⁸ o Fundeb pode amainar as divergências, promover o cooperativismo, aguçar a criatividade, contornando os desafios colocados. Todavia, continuar-se-ia no campo das possibilidades, isto é, um devir e as incertezas a ele associadas.

³⁷ Haveria, de fato, uma espécie de *perfeito sinergismo*: um Fundeb mais robusto – financeiramente, e com recursos exclusivos dos estados – que, simultaneamente, mitigaria os aportes da União e induziria sua maior participação. Convém frisar, o limite mínimo da complementação, 10%, é definido de acordo com a somatória dos 27 fundos.

³⁸ Reitera-se que o Fundeb expira até 31 de dezembro de 2020. Acrescenta-se que tramitam no Congresso Nacional duas PECs – a PEC nº 15/2015 (disponível em: <<https://bit.ly/2uVZM3h>>) e a PEC nº 17/2017 (disponível em: <<https://bit.ly/2K0ljLH>>) –, voltadas à sua perpetuidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, H. *et al.* **Quanto custa o plano nacional de educação?** Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 30).

BASSI, C; ARAÚJO, H.; CODES, A. **Fundeb e VAA Mínimo Nacional:** critérios alternativos e reflexos sobre a complementação da União. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 44).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 126, n. 191, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 144, n. 118, p. 7, 21 jun. 2007. Seção 1.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v.151, n. 120-A, p. 1,26 jun. 2014. Edição Extra. Seção 1.

_____. Ministério da Fazenda. **Princípios básicos** – o que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Brasília: STN, mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2mAQICZ>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no exercício de 2018. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NPeuQv>>.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros.** 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário Multi Cidades** – Finanças dos municípios no Brasil. Vitória: Aequus Consultoria, 2017. 12 v.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** Brasília: Inep, 2018. 344 p.

UNDIME PARTICIPA de reunião da comissão intergovernamental de financiamento para a educação básica de qualidade e define fatores de ponderação para o Fundeb em 2017. **Notícias Undime**, 28 jul. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ayFsJp>>. Acesso em: 12 mar. 2018.