

# NOTA DE POLÍTICA SOCIAL

## POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

#### **Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Gaiger Silveira

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

Fábio Vêras Soares

#### **Chefe de Gabinete**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

Antonio Lassance

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

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

## **POLÍTICAS SOCIAIS**

### **acompanhamento e análise**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

#### **Conselho Editorial**

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradores**

Apontamentos sobre | José Aparecido Carlos Ribeiro

Salário-Educação | Eduardo Luiz Zen

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## APONTAMENTOS SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

Sérgio Luiz Doscher da Fonseca<sup>2</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em uma Federação, como é o caso do Brasil, é sempre esperado que os entes federativos tenham acesso às receitas tributárias no intuito de propiciar autonomia na alocação de despesas públicas e, com isso, poder colocar em prática as políticas públicas formuladas no âmbito regional.

Nesta nota será discutido o caso do salário-educação, receita tributária arrecadada de maneira majoritária pelo governo central no Brasil, conforme demonstrado por Bassi (2020, p. 8). Em consonância com o princípio de autonomia dos entes federativos, o governo federal encaminhou em 2019 a chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo, analisada na Nota Técnica nº 83 do Ipea, de 2020, por Bassi. Em paralelo à PEC, em 2022, na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), esteve em discussão um estudo para uma possível descentralização direta de toda a fonte do salário-educação arrecadada pelo governo federal. O Ipea foi convidado a opinar sobre este estudo, razão pela qual este estudo faz alguns apontamentos sobre a utilização da fonte de receita do salário-educação (fonte 113) especificamente no orçamento do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de consolidar o debate realizado com a SPE/ME, auxiliando debates futuros sobre o tema.

### 2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O artigo *Salário-Educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988* de Menezes *et al.* (2022), publicado na Revista HISTEDBR *online*, estabelece uma revisão do contexto histórico da criação do salário-educação. Segundo os autores, uma visão de responsabilização das empresas – a partir de um certo número de empregados – quanto ao financiamento da educação em meados do século XX foi responsável pela inclusão do inciso III do art. 168 na Constituição Brasileira de 1946, segundo o qual as empresas seriam responsáveis pelo ensino primário dos seus

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/nps2>

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <sergio.fonseca@ipea.gov.br>.

empregados e filhos. Tal intento, de cumprimento pelas empresas dessa atribuição, não logrou êxito segundo os autores, apesar do reforço à ideia presente na XVIII Conferência Internacional da Instrução Pública, que ocorreu em Genebra em 1955. Dada a ineficácia da medida da Constituição de 1946, em outubro de 1964, já sob o período autoritário do regime militar, é criado então o salário-educação,

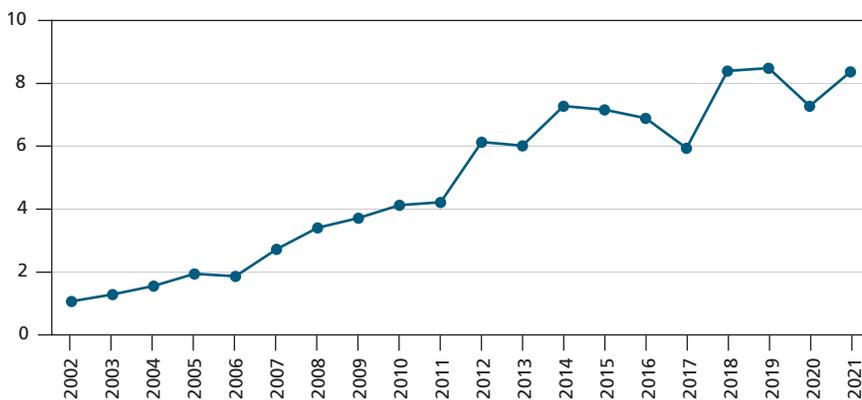
adotando como base de cálculo 2% do salário mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Decreto nº 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do salário-educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais (Brasil, 2010).

### 3 EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Feita a extração no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) dos dados relativos aos valores de empenho de despesas no MEC, com a fonte do salário-educação e, a partir desses dados, construída uma série dos últimos vinte anos, temos que, em termos de série histórica, o valor corrente da despesa do MEC custeada com a fonte do salário-educação é crescente, partindo de um patamar de R\$ 1 bilhão empenhado em 2002. Essa despesa do MEC alcança um patamar superior aos R\$ 8 bilhões em 2021, portanto, multiplicando em mais de oito vezes a despesa desse ministério custeada por essa fonte, conforme é possível observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação no orçamento do MEC (2002-2021)**  
(Em R\$ 1 bilhão corrente)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

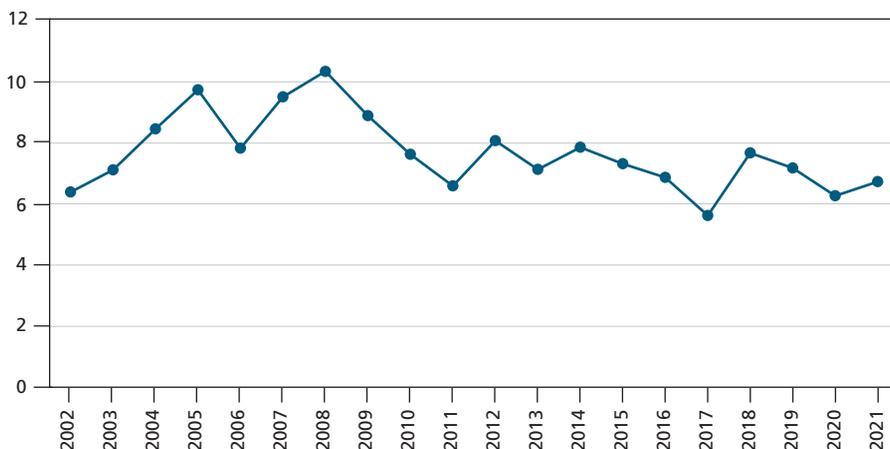
Essa multiplicação dos valores empenhados na fonte do salário-educação no MEC nos últimos vinte anos é superior ao reajuste dos preços médios da economia medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que no mesmo período teve um crescimento acumulado, nos mesmos vinte anos, de 235,9%, uma multiplicação inferior a três.

#### 4 REPRESENTATIVIDADE DA UTILIZAÇÃO DA FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Quanto à participação da fonte do salário-educação no orçamento do MEC, ou seja, uma avaliação sobre qual é a sua representatividade no total das despesas do ministério, a análise do gráfico 2, que utiliza também uma série de vinte anos, de 2002 a 2021, é bastante esclarecedora.

GRÁFICO 2

**Participação da fonte do salário-educação no total da despesa no orçamento do MEC (2002-2021)**  
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

No primeiro ano da série, 2002, a despesa empenhada na fonte do salário-educação constituiu 6,4% das despesas do MEC. Ao longo dos anos seguintes, a fonte ganhou participação, até alcançar, em 2008, a participação máxima de 10,3% das despesas do MEC. Desde então, perdeu participação, fechando o ano de 2021 com 6,7% do total de empenhos no MEC, retornando ao patamar do início da série. A tabela 1 detalha os valores analisados nos gráficos e parágrafos anteriores.

TABELA 1

**Empenhos totais anuais na fonte do salário educação e total de todas as fontes no orçamento do MEC (2002-2021)**

Ano	Fonte 113 no MEC (R\$ 1 bilhão) <sup>1</sup>	Fonte 113 no MEC (R\$ 1 bilhão) <sup>2</sup>	MEC total (R\$ 1 bilhão) <sup>1</sup>	Fonte 113/total MEC (%)
2002	1,1	3,3	16,7	6,4
2003	1,3	3,6	18,1	7,1
2004	1,6	4,1	18,4	8,5
2005	2,0	4,8	20,0	9,7
2006	1,9	4,4	23,9	7,8
2007	2,7	6,0	28,7	9,5
2008	3,4	7,2	33,0	10,3
2009	3,7	7,5	41,8	8,9
2010	4,1	7,8	54,2	7,6
2011	4,2	7,5	64,0	6,6
2012	6,1	10,4	75,9	8,1
2013	6,0	9,6	84,5	7,1
2014	7,3	11,0	92,6	7,9
2015	7,2	9,8	97,9	7,3
2016	6,9	8,8	100,3	6,9
2017	5,9	7,3	105,7	5,6
2018	8,4	10,0	109,6	7,7
2019	8,5	9,8	118,2	7,2
2020	7,3	8,0	116,1	6,3
2021	8,4	8,4	124,4	6,7

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Notas: <sup>1</sup> Valores correntes.

<sup>2</sup> Valores constantes de 2021.

Conclui-se, a partir da análise das séries expressas nos dois gráficos anteriores e na tabela 1, que a fonte do salário-educação é responsável por uma parcela significativa do orçamento do MEC. Na alocação das fontes da despesa, no momento de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária do governo federal pelo Poder Executivo, a fonte do salário-educação é alocada conforme a legislação vigente no orçamento do MEC e, após a alocação desta e de outras fontes com legislação específica, é feita a complementação das despesas orçadas do ministério com a fonte 100, genérica do Tesouro Nacional.

A possível transferência direta da fonte do salário-educação para estados e municípios implica retirar do orçamento do governo federal entre 6,4% e 10,3% do orçamento do MEC, ou seja, entre R\$ 3,3 bilhões (ano de 2003 em valores constantes de 2021) e R\$ 11,0 bilhões (ano de 2015 em valores constantes de

2021) se tomarmos como referência a série histórica analisada. A supressão desse patamar de recursos apenas será possível ou com a correspondente transferência do governo federal, das políticas públicas financiadas por essa fonte, de outras políticas públicas do ministério com despesas orçadas em patamar semelhante, ou com a extinção dessas políticas, já que não existe perspectiva, nos próximos anos, de “sobra” de outras fontes ou de fonte genérica do Tesouro Nacional para que o governo federal continue a executar, em seu orçamento, todas as políticas públicas atualmente executadas pelo MEC.

Assim, é necessária uma análise sobre quais políticas públicas são financiadas com a fonte do salário-educação. Na seção 5, são apresentadas as ações tipicamente custeadas com essa fonte no orçamento do MEC.

## **5 PRINCIPAIS AÇÕES CUSTEADAS COM A FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

Nos últimos três anos (2019-2021) da série deste estudo, quatro ações representaram a quase totalidade da utilização da fonte do salário-educação no MEC.

### **5.1 Apoio à alimentação escolar na educação básica (00PI)**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é executado no MEC, por meio da ação orçamentária 00PI – Apoio à alimentação escolar na educação básica. O objetivo desse programa é ofertar alimentação durante o turno letivo a alunos da educação básica pública. Trata-se de uma transferência por parte do governo federal para estados e municípios, prevista no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com a redação que estabelece entre os deveres do Estado – sem esclarecer qual instância: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 2019). Os recursos são transferidos aos entes federativos ou em caráter complementar às dotações orçamentárias desses entes ou como única fonte, conforme o caso. O cálculo dos montantes transferidos é feito de maneira proporcional à representatividade das matrículas de cada ente no Censo Escolar do ano anterior. Os valores são repassados em dez parcelas entre os meses de fevereiro e novembro de cada ano, buscando apoiar as ações de alimentação ao longo dos duzentos dias letivos. A fiscalização do programa é realizada por outras diferentes instâncias além do próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão executor do MEC: Ministério Público, conselhos de alimentação escolar (CAEs), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A base de cálculo para o valor a ser repassado pelo governo federal varia conforme cada etapa ou modalidade de ensino. Os valores até dezembro de 2022 são: i) creches – R\$ 1,07; ii) pré-escola – R\$ 0,53; iii) escolas indígenas e quilombolas – R\$ 0,64; iv) ensino fundamental e médio – R\$ 0,36; v) educação de jovens e adultos – R\$ 0,32; vi) ensino integral – R\$ 1,07; vii) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – R\$ 2,00; e viii) alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado em contraturno – R\$ 0,53.<sup>3</sup> Cabe destacar que um valor de 30% do programa deve ter a execução em compra direta de produtos da agricultura familiar, conforme regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico sustentável das comunidades. Ademais, o cardápio escolar deve respeitar os hábitos alimentares culturais e locais, com o atendimento de necessidades nutricionais em conformidade com padrões mínimos estabelecidos em resolução do FNDE, com pelo menos três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana). Conforme demonstrado por Sandro Silva no Texto para Discussão Ipea nº 2529 de 2019, o PNAE configura-se como uma das políticas públicas mais antigas em execução pelo Estado brasileiro. O programa se aproxima de completar setenta anos, com uma presença territorial integral abrangendo os 5.507 municípios brasileiros e um número de estudantes atendidos diariamente superior a 40 milhões, o que “permitem referi-lo também como um dos maiores programas de alimentação no mundo” (Silva, 2019, p. 7).

## 5.2 Dinheiro direto na escola para a educação básica (0515)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é executado no MEC por meio de uma ação, especificamente uma operação especial (devido à inexistência de um produto específico com uma meta quantificável, visto tratar-se de um repasse financeiro), a 0515 – Dinheiro direto na escola para a educação básica. A execução do governo federal ocorre em um modelo que busca a participação da comunidade escolar e o fortalecimento da autogestão, com o repasse para uma entidade privada sem fins lucrativos, caracterizada como unidade executora (UEEx) criada pela comunidade escolar, conforme descrito no capítulo sobre educação do Boletim de Políticas Sociais (BPS) nº 29 do Ipea. A UEEx

é responsável por fazer o levantamento das necessidades da escola, decidir quais as prioridades e definir o destino dos recursos. Em seguida, a UEEx deve fazer uma pesquisa de preço com, no mínimo, três orçamentos e pode contratar o serviço ou comprar os materiais mais vantajosos. Por fim, deve prestar contas dos recursos utilizados (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022, p. 18).

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3N24P9B>>.

Assim como o PNAE, o cálculo dos montantes transferidos é feito de maneira proporcional à representatividade das matrículas de cada ente no Censo Escolar do ano anterior. O PDDE existe desde 1995 e, assim como o PNAE, também tem grande capilaridade, podendo chegar a todos os municípios e escolas do país, dependendo da capacidade de gestão e comprovação do uso dos recursos, que condiciona a continuidade dos repasses nos anos seguintes.<sup>4</sup>

### **5.3 Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica (20RQ)**

Segundo o MEC, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) tem por objetivo

avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e, também, às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.<sup>5</sup>

O dito “programa”, no que diz respeito às despesas de livros e materiais didáticos para a educação básica, em termos orçamentários, é custeado por uma ação, a atividade: 20RQ – Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica.

O programa foi instituído por decreto em 2017 e unificou ações dos antigos PNLD e Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). A ampliação do programa, razão da nova nomenclatura, permite a compra e distribuição de “*softwares*, jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros”.<sup>6</sup>

Os livros didáticos chegam às escolas na forma de ciclos alternados de três anos, conforme os segmentos da educação básica, que são divididos entre os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e o ensino médio. O atual ciclo do ensino médio, que deveria iniciar em 2021, atravessa uma particularidade: em 2022 teve início a implementação do novo ensino médio – atrasada em um ano devido à pandemia de covid-19 –, começando pelo 1º ano do segmento e, por isso, em 2022 foram distribuídos os novos livros do ciclo 2021/2023 apenas para as turmas do 1º ano, com reposição e complementação com o material do ciclo 2018/2022 para os demais anos, pois permaneceram no modelo anterior do ensino médio. O mesmo ocorreu no início de 2023, com a distribuição dos

4. Disponível em: <<https://bit.ly/4246jX4>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3NERiXr>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3NERiXr>>.

livros do ciclo 2021/2023 apenas para as turmas do 2º ano do ensino médio, com complementação e reposição para as turmas do 1º ano, bem como complementação e reposição do material do ciclo 2018/2020 para as turmas do 3º ano do ensino médio. O FNDE é a instância responsável pela aquisição e distribuição dos livros e materiais às escolas.

#### **5.4 Apoio ao transporte escolar na educação básica (0969)**

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)<sup>7</sup> é executado por meio da ação 0969 – Apoio ao transporte escolar na educação básica, no MEC, mediante transferência voluntária de recursos para estados, Distrito Federal e municípios. Tem por objetivo o custeio das despesas de veículos ou embarcações (quando necessário), incluindo serviços de mecânica, seguros, manutenção, impostos, licenciamento e taxas, podendo ser realizado o pagamento de serviços de terceiros para o transporte escolar em área rural, de alunos da educação pública básica.

A transferência dos recursos ocorre em dez parcelas entre os meses de fevereiro e novembro. O cálculo dos valores a serem transferidos aos entes federativos é baseado no Censo Escolar, tendo como referência o ano anterior, disponibilizado para consulta no portal do FNDE. Os estados têm a prerrogativa de autorizar o FNDE a proceder a transferência direta aos municípios do valor correspondente aos alunos matriculados na rede estadual.

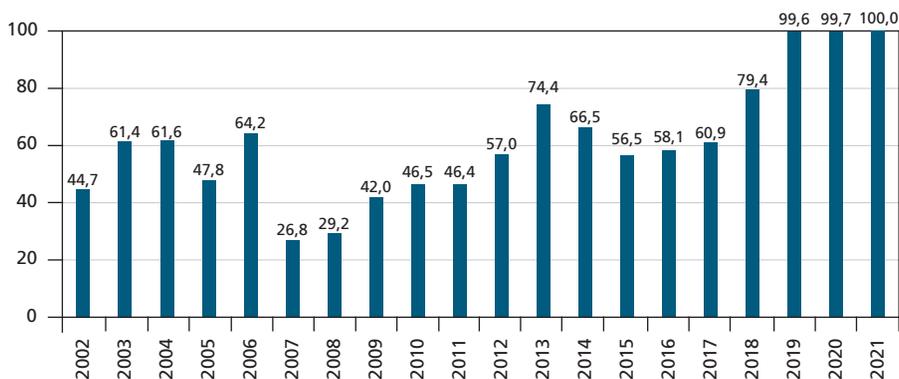
Embora o salário-educação faça parte das fontes de despesa do MEC há algumas décadas, as ações custeadas por ele variaram ao longo dos anos. Desde o início da série, a fonte do salário-educação já custeava ações de Dinheiro direto na escola para a educação básica e Apoio ao transporte escolar na educação básica, que tiveram diferentes títulos ao longo dos anos. Nos anos mais recentes, acabou ocorrendo uma concentração da alocação de despesas custeadas com a fonte do salário-educação, nas quatro ações descritas anteriormente, alcançando, em 2021, 100% dos empenhos nessa fonte, no MEC. No entanto merece destaque que, em 2007, o somatório dessas quatro ações teve a menor participação nos empenhos na fonte do salário-educação, representando, naquele ano, apenas 26,8% do total da despesa empenhada com essa fonte. No mesmo ano de 2007, a ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica teve o empenho de R\$ 825,9 milhões, totalizando 30,2% do total dos empenhos com a fonte do salário-educação no MEC. A partir de 2016, a ação de Apoio à alimentação escolar na educação básica passou a contar com despesas custeadas com essa fonte. O gráfico 3 mostra a alocação percentual, a cada ano, do somatório das quatro ações selecionadas no total das despesas empenhadas da fonte do salário-educação no MEC.

---

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3N24P9B>>.

GRÁFICO 3

**Somatório das quatro ações destacadas no total das despesas empenhadas do MEC a cada ano (2002-2021)**  
(Em %)



Fonte: Siop.

Em termos de valores nominais, a despesa custeada com a fonte do salário-educação nessas quatro ações ocorreu conforme apresentado na tabela 2.

TABELA 2

**Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação em cada uma das quatro ações selecionadas no orçamento do MEC (2002-2021)**  
(Em R\$ 1 bilhão corrente)

Ano	Alimentação	Dinheiro	Livro	Transporte
2002	–	0,18	0,30	–
2003	–	0,18	0,61	–
2004	–	0,22	0,49	0,24
2005	–	0,30	0,39	0,25
2006	–	0,32	0,61	0,27
2007	–	0,39	0,05	0,29
2008	–	0,63	0,07	0,29
2009	–	1,08	0,06	0,42
2010	–	1,42	0,12	0,39
2011	–	1,38	0,01	0,57
2012	–	1,77	1,13	0,59
2013	–	2,41	1,49	0,58
2014	–	2,46	1,80	0,58
2015	–	2,00	1,47	0,57
2016	0,02	1,70	1,73	0,56
2017	–	1,30	1,72	0,59
2018	2,62	1,66	1,66	0,72
2019	3,98	1,91	1,85	0,71
2020	4,14	1,39	1,00	0,72
2021	4,06	1,93	1,61	0,77

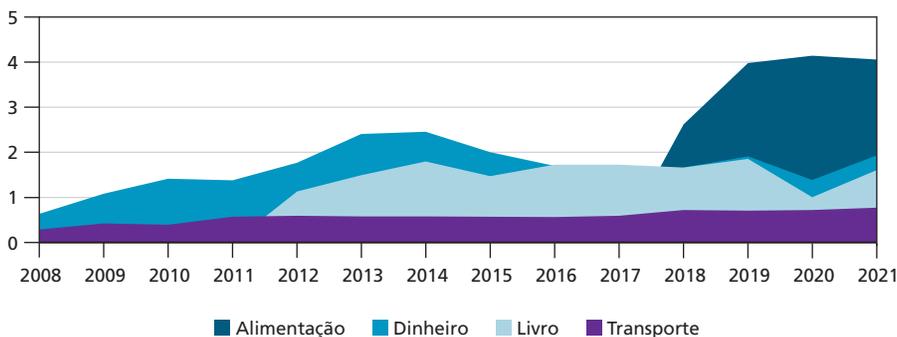
Fonte: Siop. Acesso em: 30 jun. 2022.

Os valores nominais da despesa de cada ação estão expressos no gráfico 4, que permite a visualização da despesa de cada ação em uma comparação visual com o total das quatro ações.

GRÁFICO 4

**Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação em cada uma das quatro ações selecionadas no orçamento do MEC e total acumulado das quatro ações (2008-2021)**

(Em R\$ 1 bilhão corrente)



Fonte: Siop.

Uma apuração de algumas outras ações custeadas em anos recentes (entre 2015 e 2017) com valores expressivos, quando o percentual de utilização das quatro fontes destacadas ficou entre 56,5% e 60,9%, salienta as seguintes ações: 20RW – Apoio à formação profissional, científica e tecnológica; 12KU – Implantação de escolas para educação infantil; 00O0 – Concessão de bolsas de apoio à educação básica, entre outras.

## 6 MECANISMOS DE REDISTRIBUIÇÃO – BONIFICAÇÃO PARA ESCOLAS

O estudo da SPE/ME, em 2022, buscava mecanismos de incentivo em uma possível redistribuição direta para estados e municípios da fonte do salário-educação do MEC. No entanto, uma ideia também tratada nas reuniões com o Ipea bonifica foi a busca de um modelo de bonificação para escolas, a princípio como descentralização direta para as escolas. Essa proposição não resolve a necessidade dos entes federativos terem acesso direto às receitas tributárias para poderem formular as políticas públicas no âmbito regional, sendo portanto apenas uma parte do debate.

A análise de modelos de bonificação devido ao desempenho de escolas, realizada pelo Ipea em pesquisas sobre o tema, indica que bonificar apenas as escolas com melhor atuação resulta em um “reforço” de disparidades. As escolas com melhores desempenhos, ao receberem mais recursos, apresentam progresso contínuo, o que

reforça a distância em relação às instituições com menor rendimento, que acabam em situação de desmotivação na disputa pela bonificação.

Para solucionar essa disparidade, as escolas com melhores desempenhos poderiam “adotar” aquelas com piores rendimentos. Visando colocar em prática essa solução, o pesquisador André Campos, devido à demanda das reuniões entre a Coordenação de Educação da Disoc/Ipea e a SPE/ME, formulou uma minuta de premiação de desempenho e melhoria de resultados, com as características de “premiação, adoção e motivação” citadas no anexo A.

## 7 CONCLUSÃO

O estudo que se concretiza como objeto de debate com a SPE/ME em 2022 colabora para que os entes federativos tenham acesso às receitas tributárias, auxiliando a aplicação prática de um “pacto federativo” mais eficaz no Brasil, em que estados e municípios tenham acesso aos recursos necessários para efetivar as políticas públicas por eles formuladas na área de educação.

A ressalva que deve ser levada em consideração é a situação apresentada na seção 2 desta nota, de que a realocação das receitas tributárias do salário-educação impede o governo federal de continuar executando, no atual patamar, ao menos quatro políticas públicas na área de educação com grande destaque. São elas: Apoio à alimentação escolar na educação básica (PNAE); Dinheiro direto na escola para a educação básica; Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica; e Apoio ao transporte escolar na educação básica. Assim, para efetivar a realocação das receitas, é necessária uma solução prévia de continuidade, repasse ou reestruturação dessas políticas.

## REFERÊNCIAS

BASSI, C. de M. **PEC do Pacto Federativo – PEC nº 188/2019**: uma discussão sobre a descentralização do salário-educação. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 83).

BRASIL. Entendendo o salário-educação. **Gov.br**, 1º jan. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IntUdJ>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2019.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA, S. L. D. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 167-205, 2022.

MENEZES, J. S. da S. *et al.* Salário-educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 22, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3NwnRH3>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

ANEXO A

## **BONIFICAÇÃO PARA ESCOLAS**

Proposta – Projeto de Lei nº XXXX/XXXX

Ementa: Institui o Prêmio XXXX, voltado à premiação das escolas públicas de ensino básico com os melhores resultados educacionais, bem como à melhoria daquelas com os piores resultados educacionais.

Art. 1º – Fica instituído o Prêmio XXXX, destinado às escolas públicas, municipais, estaduais e federais, que tenham obtido, na divulgação do último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os melhores resultados educacionais, expressos pelos Idebs – anos iniciais do ensino fundamental (Ideb-AI), Ideb – anos finais do ensino fundamental (Ideb-AF) e Ideb – ensino médio (Ideb-EM).

Art. 2º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AI, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-AI;
- ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-AI; e
- iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) Ideb-AI.

Art. 3º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AI, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,5 em relação ao Ideb-AI anterior;
- ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-AI anterior; e
- iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,5 em relação ao Ideb-AI anterior.

Art. 4º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AF, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-AF;

ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-AF; e

iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Saeb-Ideb-AF.

Art. 5º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AF, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-AF anterior;

ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-AF anterior; e

iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-AF anterior.

Art. 6º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-EM, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-EM;

ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-EM; e

iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Saeb-Ideb-EM.

Art. 7º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-EM, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-EM anterior;

ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-EM anterior; e

iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-EM anterior.

Art. 8º – As escolas premiadas por seus Ideb-AI, Ideb-AF e Ideb-EM, nos termos dos arts. 2º ao 7º, receberão recursos financeiros, mediante depósito em conta específica, a ser gerida através das suas unidades executoras (UEX), no montante correspondente à multiplicação do valor de R\$ 500,00 pelo número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, nos anos finais do

ensino fundamental e/ou no ensino médio, a depender do(s) tipo(s) de prêmio(s) auferido(s) pelas escolas.

Parágrafo Único – Cada escola pode ser premiada, nos termos dos arts. 2º ao 7º, apenas em uma situação específica (melhor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM, maior variação de Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM). Caso a escola registre mais de uma situação que enseje premiação, o auxílio corresponderá ao maior valor, calculado segundo a disposição do *caput* do art. 8º.

Art. 9º – Os recursos financeiros mencionados no art. 8º serão repassados em duas parcelas anuais para as escolas, sendo a primeira correspondente a 70% do valor total, e a segunda correspondente ao restante do valor de 30%.

Art. 10 – Serão beneficiadas com auxílio financeiro, para implementação de ações de melhoria de seus resultados educacionais:

- i) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-AI;
- ii) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-AF; e
- iii) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-EM.

Art. 11 – As escolas beneficiadas com auxílio financeiro, nos termos do art. 10, receberão recursos financeiros, mediante depósito em conta específica, a ser gerida através das suas UEx, no montante correspondente à multiplicação do valor de R\$ 250,00 pelo número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, nos anos finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, a depender do tipo de situação registrada pelas escolas (menor Ideb-AI, menor Ideb-AF ou Ideb-EM).

Parágrafo Único – Cada escola pode se beneficiar do auxílio mencionado no art. 10 apenas em uma situação específica (menor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM). Caso a escola registre mais de uma situação que enseje a percepção de auxílio, este corresponderá ao maior valor, calculado segundo a disposição do *caput* do art. 11.

Art. 12 – Os recursos financeiros mencionados no art. 11 serão repassados em duas parcelas anuais para as escolas, sendo a primeira correspondente a 70% do valor total, e a segunda correspondente ao restante do valor de 30%.

Art. 13 – Cada uma das escolas premiadas por seus Ideb-AI, Ideb-AF e Ideb-EM, nos termos dos arts. 2º ao 7º, ficam obrigadas a desenvolver, pelo período de até dois anos, em parceria com uma das escolas contempladas com o auxílio financeiro previsto no art. 10, ações de cooperação técnico pedagógica, com o objetivo de manter ou melhorar os resultados educacionais destas últimas.

Art. 14 – A transferência da segunda parcela dos recursos financeiros mencionados nos arts. 9º e 12 estará condicionada ao atingimento das metas de melhoria dos resultados educacionais das escolas com menor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM.

Art. 15 – Os recursos financeiros recebidos pelas escolas, a título de premiação ou de auxílio, somente poderão ser utilizados em ações que visem à melhoria dos resultados educacionais, de acordo com as orientações do órgão gestor de educação ao qual se vinculem as escolas.

Parágrafo Único – O órgão gestor de educação ao qual se vinculem as escolas deverá implementar programa de investimento na qualidade dos serviços educacionais prestados pelas escolas, envolvendo capacitação de servidores, melhoria de estruturas e avaliação de qualidade dos serviços.

Art. 16 – As escolas beneficiadas com a premiação mencionada nos arts. 2º ao 7º, bem como aquelas beneficiadas pelo auxílio mencionado no art. 10, não poderão se beneficiar novamente, de prêmio ou auxílio, nas duas próximas edições do Prêmio XXXX.

Art. 17 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Estimativas:

TABELA A.1

**Parâmetros gerais de estabelecimentos e matrículas e valores projetados**

**A.1A – Estabelecimento e matrículas**

	Número de matrículas da educação básica	Número de estabelecimentos da educação básica	Número médio de matrículas por estabelecimento
<b>Total</b>	<b>38.532.056</b>	<b>137.828</b>	<b>279,6</b>
Federal	377.147	696	541,9
Estadual	15.019.116	29.675	506,1
Municipal	23.135.793	107.457	215,3

**A.1B – Valores projetados  
(Em R\$ nominais)**

	Ano 1	Ano 2	Total
Escolas premiadas	681.105.600,00	291.902.400,00	<b>973.008.000,00</b>
Escolas auxiliadas	340.552.800,00	145.951.200,00	<b>486.504.000,00</b>
<b>Total</b>	<b>1.021.658.400,00</b>	<b>437.853.600,00</b>	<b>1.459.512.000,00</b>

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8n3uxf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF



### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO