Nota Técnica

Fundeb e VAA Mínimo Nacional: Critérios Alternativos e Reflexos Sobre a Complementação da União

Nº 44

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Novembro de 2017

Camillo de Moraes Bassi
Herton Ellery Araújo
Ana Codes

ipea

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

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, interino
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

FUNDEB E VAA MÍNIMO NACIONAL: CRITÉRIOS ALTERNATIVOS E REFLEXOS SOBRE A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Camillo de Moraes Bassi[1]
Herton Ellery Araújo[2]
Ana Codes[3]

I - INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), principal fonte de financiamento desse nível do ensino, expira em dezembro de 2020. Voltadas à sua perpetuidade, duas Propostas de Emenda Constitucional – a PEC 15/2015 e a PEC 17/2017 – tramitam no Congresso Nacional. Todavia, as propostas, tanto do Senado quanto da Câmara, envolvem uma ampla reformulação, desde o incremento de recursos até a revisão dos critérios de distribuição.

Motivada pelo desafio de contribuir com tal discussão, essa Nota Técnica se desenvolve. A investigação busca instrumentalizar seus proponentes em sua tomada de decisão, contribuindo à execução da tarefa. Para tanto, concentra-se na operacionalização do Fundeb, onde o Valor Anual por Aluno (VAA) mínimo nacional é elemento estratégico. Alinhado às séries iniciais do ensino fundamental urbano, comporta-se como referência aos gastos mínimos – pisos aos diversos segmentos da educação básica –, função exercida por meio dos fatores de ponderação.

Surge, daí, a importância do VAA mínimo nacional, uma vez que, com tais atribuições, funciona como parâmetro à complementação da União – a suas ações supletiva e equalizadora –, permitindo aos Estados que menos arrecadam alavancar sua capacidade de financiamento.

Entretanto, dada à arbitrariedade de seu critério de definição, não cumpre adequadamente seu papel. Na verdade, ao posicioná-lo a reboque da complementação, estabelece-se uma clara subordinação, caracterizada pela disposição a gastar da União.

[1] Técnico em Pesquisa e Planejamento do Ipea.
[2] Técnico em Pesquisa e Planejamento do Ipea.
[3] Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental alocada no Ipea.

Ou seja, embora flexível, uma vez que apenas o limite mínimo é estabelecido, a complementação não é regida pelas condições orçamentárias[4].

Nesse sentido, propõe-se, neste trabalho, mudanças no critério de definição, objetivando corrigir as distorções. Entendemos como razoável a adoção de três alternativas, de modo a vislumbrar os desafios financeiros às adequações: a média nacional[5], atuando nos moldes de um fundo único[6]; a mediana nacional, acolhendo, de forma mais fidedigna, as fortes desigualdades regionais; e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), o mais apropriado, mesmo porque detém respaldo legal: na Lei nº 13.005/2014, que prova o Plano Nacional de Educação – PNE. A estratégia de implementação do CAQi está prevista no item 20.6 do anexo dessa lei, quando trata da meta 20, que visa ampliar o investimento público em educação pública (Brasil, 2014).

Salienta-se que, induzida pelas alterações, promover-se-ia uma inversão de postura, por parte da União. Isto é, ao invés de ditar, passaria a satisfazer o mínimo contabilizado, questionável, em quaisquer dos casos, quanto à suficiência[7].

Nesta Nota Técnica, estimam-se os reflexos sobre a complementação, decorrentes da adoção de critérios alternativos. Tomando-se o Fundeb – 2017 como campo analítico, a segunda seção apresenta informações preliminares, quanto ao fundo. Na terceira seção, o VAA mínimo nacional: arbitrariedade, apuração dos VAAs estaduais e complementação aos Estados beneficiários são os pontos focais. Posteriormente, os novos critérios e suas repercussões. Em considerações finais, um apanhado das informações disponibilizadas e breves comentários sobre a viabilidade dos aportes.

[4] Argumento alusivo aos anos prévios à restrição fiscal, quando, mesmo sobre condições orçamentárias favoráveis, a complementação manteve-se invariavelmente em seu patamar mínimo: 10% da somatória dos 27 fundos.

[5] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF – Lei 9.424/96, art. 6º, § 1 – previa a adoção da média como mínimo nacional. Isso não ocorreu, gerando um passivo via judicialização – *precatórios do FUNDEF* –, da ordem de R$ 90 bilhões.

[6] Porém com a seguinte especificidade: o valor aluno ano médio nacional não seria alçado, através de perdas dos federados que mais arrecadam, mas pela complementação da União.

[7] Em Araújo et al. (2016), estima-se o Custo Aluno Qualidade – CAQ_PNE – que preencheria essa possível insuficiência. Não foi apresentado, porque respeitou-se a hierarquia legal – Lei 13.005, op. cit. –, que prioriza o CAQi e não o CAQ_PNE.

II - FUNDEB: CARACTERÍSTICAS E COMPOSIÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvido da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2007 e regulamentado pela Lei nº11.949/2007.

Especial e de natureza meramente contábil[8], opera em âmbito estadual – são, portanto, 27 fundos –, detendo o *status* de principal fonte de financiamento desse nível do ensino[9].

Estrutura-se através de impostos e transferências dos Estados e municípios, assim como de uma complementação da União. Ou seja, opera sob um regime de colaboração, onde os entes federados financiam, de forma conjunta, a educação básica.

Conforme o Quadro 1, a União participa com uma complementação mínima de 10% – base de incidência de receitas dos 27 fundos[10]. Os Estados, com seu Fundo de Participação (FPE), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), a compensação pelas desonerações das exportações – Lei Complementar nº 87/1996, e o Imposto sobre Produtos Industrializados, relativo às exportações (IPI-EX), todos com alíquotas ou subvinculações de 20%[11].

Os municípios, concluindo, com seu Fundo de Participação (FPM), cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), cota-parte do IPVA, cota-parte da compensação pelas desonerações das exportações – Lei Complementar nº 87/1996, cota-parte do IPI-EX e cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), reproduzindo as alíquotas ou subvinculações de 20%[12].

---

[8] O fundo é especial porque tem finalidade pré-estabelecida. É meramente contábil porque, diferente dos fundos financeiros, que concedem financiamentos, apenas transfere recursos.

[9] 44% de todo o gasto público em educação básica são efetuados através do Fundeb (INEP 2015)

[10] A complementação da União ascendeu gradativamente: partiu de 2.0 bilhões, em 2007, passou a R$ 3.0 bilhões, em 2008, a R$ 4.5 bilhões, em 2009, atingindo o limite mínimo de 10%, apenas em 2010 (Lei 11.494, anexo, nota explicativa).

[11] As alíquotas ou sub- vinculações dos impostos e transferências também ascenderam gradativamente. FPM, FPE, ICMS, IPI-EX e LC nº 87/96: 16.66%, em 2007, 18.33%, em 2008, e 20%, a partir de 2009. ITCMD, IPVA e ITR: 6.66%, em 2007, 13.33%, em 2008, e 20%, a partir de 2009 (Lei 11.494, art. 31, incisos I e II).

[12] A cota-parte do IPVA é de 50%; a do ITR, 50%, caso o município não se responsabilize pela arrecadação, caso, sim, de 100%. Já as costas-parte do ICMS, IPI-EXP e LC nº 87/96 são de 25%.

QUADRO **1**

Composição do Fundeb entre 2010 e 2020

Ente Federado	Alíquotas ou Subvinculações	Cesta de Impostos e/ou Transferência
União	Mínimo de 10%	
Estados e DF	20%	FPE, ICMS, IPVA, ITCM, LC nº 87/1996 e IPI-EXP
Municípios	20%	FPM, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota-parte LC nº 87/1996, cota-parte do IPI-EXP, e cota-parte do ITR

Fonte: Lei 11.494 (2007). Elaborado pelos autores.

A distribuição de recursos é proporcional ao número de matrículas. Na determinação dos valores propriamente ditos, apresentam-se fatores de ponderação. Oscilando entre 0,70 e 1,30 (Lei 11.494/2007, art. 10, parágrafo 2º)[13], esses fatores incidem sobre o VAA mínimo nacional – séries iniciais do ensino fundamental urbano –, originando pisos aos demais segmentos da educação básica.

São, por conseguinte, pisos, considerando-se as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, quantificados ora a maior ora a menor do que o VAA mínimo nacional, sob a alegação de que, sendo os custos assimétricos, os repasses, assim, também devem ser.

A complementação da União é o desfecho. Tendo como patamar mínimo a somatória das receitas dos 27 fundos, a União suplementa e, consequentemente, equaliza a capacidade de financiamento entre os entes federados. Contempla, por sua vez, os Estados e municípios, cuja arrecadação não permite atingir o piso, com recursos que variam, de acordo com o grau de insuficiência – razão entre os aportes ao fundo e a média ponderada das matrículas. Em 2017, foram nove os contemplados (MEC, 2016): Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Em seguida, analisa-se a arbitrariedade do critério que define o VAA mínimo nacional, a apuração dos VAAs estaduais e o montante da complementação.

[13] O fator 0.7 caiu em desuso, em 2009. Ou seja, varia, desde então, entre 0.8 e 1.3.

III - VAA MÍNIMO NACIONAL E A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Mencionou-se que o critério que estabelece o VAA mínimo nacional é arbitrário. Na verdade, ao posicioná-lo a reboque da complementação, estabelece-se uma clara subordinação, caracterizada pela disposição a gastar da União.

A redação legal valida os argumentos apresentados. Em seu artigo 4º, caput e § 2º, a Lei nº 11.494, assim, manifesta-se:

> *Art. 4º- A União complementará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno[...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do artigo 60 do ADCT*[14]
>
> *§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente,* ***considerando-se a complementação da União***[15] *após a dedução da parcela que de trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica*[16]*.*

Portanto, é clara a dependência do piso, em relação à complementação. Menos evidente o fato de, embora flexível, e sob condições orçamentárias favoráveis – argumento alusivo aos anos prévios à restrição fiscal – a complementação manteve-se invariavelmente em seu limite mínimo, fechando o circuito sobre o arbítrio de seu critério de definição.

Os processos de suplementação e equalização ficam limitados; e não poderia ser diferente, ao potencial financeiro da complementação. A seguir, a razão que identifica o VAA estadual – séries iniciais do ensino fundamental urbano –, passo essencial à quantificação dos repasses.

---

[14] O mínimo é os 10% das receitas dos fundos.
[15] Grifo nosso.
[16] O art. 7º, da Lei 11.494, diz que parcela da complementação da União - limitada a 10% - pode ser cumprida por meio dos programas supracitados.

VAA_i (EF1) = $\sum R_i / M_{ji} FP_j$

Onde:
VAA_i (EF1) = valor aluno ano, séries iniciais do ensino fundamental urbano, do ente federado "i";

R_i = receita prevista do ente federado "i";

M_{ji} = matrículas observadas do segmento "j" da educação básica no Estado "i";

FP_j = fatores de ponderação, associados à cada segmento da educação básica – comum a todos os Estados.

Apura-se a complementação, através da diferença entre o VAA mínimo nacional e os VAAs estaduais, de acordo com a sistematização abaixo:

$CE_i = \sum (PN_j - VAA_{ij}).M_j$

CE_i = complementação do Estado "i";

PN_j = piso nacional para o segmento "j";

VAA_{ij} = valor aluno ano do estado "i" para o segmento "j"; e

M_j = matrículas observadas no segmento "j";

onde "j" varia de 1 a 29, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Segmentos da Educação Básica e Fatores de Ponderação do FUNDEB 2017

j	Segmentos	Fator Pond.	*j*	Segmentos	Fator Pond.
1	Creche Integral	1,30	*15*	Atendimento Educacional Especializado - AEE	1,20
2	Creche Parcial	1,00	*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	1,00	*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/2016. Elaborado pelos autores.

Tomando-se o Fundeb–2017 como campo analítico, apresenta-se, na Tabela 1, os Estados beneficiários. Relatam-se também as receitas, as matrículas e as respectivas médias ponderadas, os VAAs dos Estados – séries iniciais do ensino fundamental urbano –, o VAA mínimo nacional – séries iniciais do ensino fundamental urbano –, e a complementação da União.

Tabela 1: Estados beneficiários pela Complementação da União - FUNDEB- 2017: Critério VAA Mínimo Nacional

UF	Receitas (R$ milhões)	Matrículas Observadas	Média Ponderada de Matrículas	VAA estadual (EF1, R$)	VAA mínimo nacional (EF1, R$)	Complementação (R$ milhões)
MA	3.176,62	1.821.193	2.020.038	1.572,55	2.875,03	2.631,29
PA	3.928,76	2.119.330	2.317.446	1.695,29	2.875,03	2.733,96
BA	7.203,69	3.031.169	3.372.469	2.136,02	2.875,03	2.492,29
AM	2.496,84	1.055.309	1.163.500	2.145,97	2.875,03	848,25
PI	1.894,06	809.456	870.944	2.174,72	2.875,03	609,92
CE	4.201,95	1.727.163	1.923.150	2.184,93	2.875,03	1.327,15
PE	4.825,97	1.727.370	1.894.269	2.547,67	2.875,03	620,10
AL	2.045,87	726.881	784.780	2.606,93	2.875,03	210,39
PB	2.306,90	805.644	873.156	2.642,02	2.875,03	202,97
Total						**11.676,32**

Fonte: (MEC-FNDE, 2017). Elaborado pelos autores

Observa-se que a complementação totalizou R$ 11,676 bilhões. A distribuição consta na Tabela 1. Destaca-se que o Pará, mesmo não detento o menor VAA estadual, foi o maior beneficiário – R$ 2,7 bilhões[17]. A Paraíba, no contrapé, detém mais matrículas que Alagoas, mas por possuir um VAA ligeiramente superior recebe uma menor complementação – R$ 202, 9 milhões.

IV – CRITÉRIOS ALTERNATIVOS AO VAA MÍNIMO NACIONAL E A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Tendo em vista a arbitrariedade do critério que define o VAA mínimo nacional, propõe-se uma mudança, de modo a corrigir as distorções. Entende-se como razoável à adoção da média e da mediana nacionais e também do CAQi como substituto, por razões já mencionadas na seção introdutória.

A apuração dos VAAs estaduais reproduz a lógica, apresentada na seção anterior. Quanto à média nacional, respeita a sistematização a seguir:

[17] As matrículas observadas suplantam as do Maranhão – menor VAA estadual –, impulsionando os repasses do governo federal.

VAA_{mn}(EF1) = $\sum R_i / \sum M_{ij} FP_j$.

Onde:
VAA_{mn}(EF1) = valor aluno ano médio nacional, séries iniciais do ensino fundamental urbano.
R_i = receita prevista do ente federado "i";

M_{ij} = matrículas observadas do ente federado "i", no segmento "j";

FP_j = fatores de ponderação, do segmento "j".

Em relação à mediana, tem-se o valor de R$ 3.279,43, correspondente às séries iniciais do ensino fundamental urbano do estado do Espírito Santo. Já no CAQi, utilizou-se o valor proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2015) [18].

Na estimativa da complementação, ocorre a seguinte alteração: ao invés do VAA mínimo nacional atuar como referência aos pisos, agora, são a média, a mediana e o CAQi que exercem tal função – os VAA estaduais continuam atuando como sinalizadores das subarrecadações. Abaixo a sistematização dos cálculos:

$CE_i = \sum (PN * FP_j - VAA_{ij}).M_j$

CE_i= complementação do Estado "i";

$PN * FP_j$ = Pisos nacionais vezes o fator de ponderação do segmento "j";

(onde, para média PN é R$ 2.958,97; mediana, R$ 3.279,43; e CAQi, R$ 3.726,66)

VAA_{ij}= valor aluno ano do ente federado "i", para o segmento "j";

M_j= matrículas observadas do segmento "j";

onde "j" varia conforme o Quadro 2.

[18] Para 2015, o CAQi – séries iniciais do ensino fundamental urbano – era R$ 3.694,37 (CNDE, 2015): aplicou-se o IPCA – jul/2015 a jul/2016 –, obtendo o valor de R$ 3.726,66. Chama-se a atenção que, ao adotar os fatores de ponderação vigentes à valoração dos demais segmentos da educação básica, não se replica a lógica do custo aluno qualidade; a intenção foi somente identificar um parâmetro para aproximar os repasses dos custos efetivos. Assim procedeu-se porque o custeio limitou-se a 19 segmentos, diante dos 29 existentes; ou seja, um vácuo informacional que precisou ser preenchido.

A Tabela 2, tomando-se o Fundeb–2017 como campo analítico, disponibiliza os cálculos feitos com base na média, mediana, CAQi e seus reflexos sobre a complementação.

Tabela 2: Critérios Alternativos e seus Reflexos sobre a Complementação da União

UF	VAA_Estadual Anos Iniciais Urbano	Complementação: Critério Mínimo Nacional vigente (R$ 2.875,03) (A)	Complementação: Critério Média Nacional (R$ 2.958,97) (B)	Incremento em relação ao vigente (B-A)	Complementação: Critério Mediana Nacional (R$ 3.279,43 ES) (C)	Incremento em relação ao vigente (C-A)	Complementação: Critério CAQi (R$ 3.726,66) (D)	Incremento em relação ao vigente (D-A)
MA	1.572,49	2.631.296.247,52	2.800.865.594,58	169.569.347,06	3.448.235.060,38	816.938.812,86	4.351.693.418,15	1.720.397.170,63
PA	1.695,30	2.733.965.998,37	2.928.492.398,83	194.526.400,45	3.671.141.079,89	937.175.081,52	4.707.569.569,72	1.973.603.571,35
BA	2.136,02	2.492.289.499,44	2.775.375.588,16	283.086.088,72	3.856.120.977,60	1.363.831.478,16	5.364.391.766,24	2.872.102.266,79
AM	2.145,98	848.253.886,24	945.918.055,26	97.664.169,01	1.318.773.185,14	470.519.298,90	1.839.123.774,92	990.869.888,68
PI	2.174,73	609.922.697,07	683.029.723,83	73.107.026,77	962.132.390,01	352.209.692,94	1.351.643.557,51	741.720.860,44
CE	2.184,94	1.327.153.581,99	1.488.582.767,81	161.429.185,82	2.104.875.320,67	777.721.738,68	2.964.963.241,30	1.637.809.659,31
PE	2.547,67	620.100.584,31	779.105.503,19	159.004.918,87	1.386.142.866,81	766.042.282,50	2.233.314.395,01	1.613.213.810,70
AL	2.606,94	210.393.793,39	276.268.193,01	65.874.399,62	527.758.663,63	317.364.870,24	878.734.697,53	668.340.904,15
PB	2.642,52	202.975.646,03	276.254.657,47	73.279.011,43	556.013.914,13	353.038.268,10	946.441.408,71	743.465.762,68
MG	2.974,62	-	-	-	1.323.003.304,43	1.323.003.304,43	3.264.139.127,89	3.264.139.127,89
RN	3.044,88	-	-	-	167.577.787,29	167.577.787,29	487.106.839,12	487.106.839,12
RJ	3.176,27	-	-	-	277.562.848,58	277.562.848,58	1.480.862.061,52	1.480.862.061,52
SE	3.252,47	-	-	-	12.559.112,87	12.559.112,87	220.926.250,31	220.926.250,31
ES	3.279,43	-	-	-	-	-	370.508.692,34	370.508.692,34
PR	3.325,42	-	-	-	-	-	966.562.656,15	966.562.656,15
TO	3.329,52	-	-	-	-	-	163.155.155,66	163.155.155,66
SC	3.343,15	-	-	-	-	-	545.731.481,58	545.731.481,58
MT	3.367,49	-	-	-	-	-	294.751.049,82	294.751.049,82
AC	3.422,47	-	-	-	-	-	85.687.822	85.687.821,59
GO	3.425,74	-	-	-	-	-	385.571.293,43	385.571.293,43
RO	3.552,25	-	-	-	-	-	74.524.139,66	74.524.139,66
MS	3.552,42	-	-	-	-	-	114.430.155,64	114.430.155,64
SP	3.586,93	-	-	-	-	-	1.237.167.395,12	1.237.167.395,12
AP	3.720,84	-	-	-	-	-	1.311.945,36	1.311.945,36
DF	3.847,88	-	-	-	-	-	-	-
RS	3.980,03	-	-	-	-	-	-	-
RR	4.183,69	-	-	-	-	-	-	-
Total		11.676.351.934,37	12.953.892.482,13	1.277.540.547,77	19.611.896.511,44	7.935.544.577,08	34.330.311.894,27	22.653.959.959,91

Fonte: MEC/FNDE 2016. Elaborado pelos autores.

Verifica-se que, mesmo não incluindo novos Estados, a adoção da média geraria um incremento de R$ 1,28 bilhão – distribuição identificada na Tabela 2. Como a mediana é superior, haveria a inclusão de quatro estados: Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Sergipe. A complementação totalizaria R$ 19,61 bilhões, sendo o acréscimo de R$ 7,94 bilhões. No caso do CAQi, apenas três federados não seriam beneficiários: Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Roraima. A complementação iria para R$ 34,33 bilhões, ou seja, um aporte de R$ 22,65 bilhões.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta Nota Técnica, questionou-se o critério que define o VAA mínimo do Fundeb. Argumentou-se que, devido ao seu perfil arbitrário, sua função de parametrizar a complementação da União deixa a desejar, ensejando uma busca por alternativas.

Identificou-se que, diante do arbítrio, a adoção da média, da mediana e do CAQi seriam critérios mais adequados. A média atuando, conforme proposição de muitos, nos moldes de um fundo único; a mediana nacional, acolhendo, de forma mais fidedigna, as fortes desigualdades regionais do país; e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), o mais apropriado, mesmo porque detém respaldo legal.

Salientou-se, ainda, que, induzida por tais mudanças, promover-se-ia uma inversão de postura, por parte da União. Isto é, ao invés de ditar, passaria a satisfazer o mínimo contabilizado, questionável, em quaisquer dos casos, quanto à suficiência.

Reconhece-se, por fim que, mesmo assumindo os critérios como insuficientes, as atuais condições orçamentárias podem ser empecilho aos aportes exigidos: a restrição fiscal demonstra-se duradoura. Nessas circunstâncias, a ascensão gradual dos desembolsos não parece escolha, mas o caminho existente. O tempo até a linha de chegada, difícil prever.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, H.; BASSI, C.; CODES, A.; MEIRA, A.; Quanto Custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Nota técnica nº 30. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Poder Executivo, Brasília-DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016. 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 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2016&sgl_orgao=MF/MEC>. Acesso em: 2 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos: Matrículas, Coeficientes de Distribuição de Recursos e Receita Anual Prevista por Estados e Municípios, 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>. Acesso em: 4 jul. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília, DF: INEP, 2015. 404 p. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. PNE 2014-2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Câmara Federal. Proposta de Emenda Parlamentar à Constituição, nº 15 de 2015. Proponentes: Deputada Raquel Muniz e outros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=27522C1F92214DD957A8789CF6E99573.proposicoesWeb1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda Parlamentar à Constituição, nº 17 de 2017. Proponentes: Senadora Lídice da Mata e outros. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129152>. Acesso em: 13 set. 2017.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Quadro do CAQi, com base na parceria Campanha-CNE. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq#PosicaoLink3>. Acesso em: 13 set. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

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,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL
GOVERNO FEDERAL