ACERTOS E DESACERTOS DO FUNDEB

RICARDO PAES DE BARROS
LAURA MULLER MACHADO

1. Introdução

A Constituição Federal, em seu art. 208, estabelece a educação como um direito social subjetivo, sendo dever do Estado a garantia de acesso universal e gratuito ao ensino obrigatório[1] (BRASIL, 1988). Em seu art. 211, atribui funções específicas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e no art. 212 é bastante explícita ao determinar como a educação deve ser financiada (BRASIL, 1988).

Nossa Constituição Federal, portanto, define explicitamente tanto parâmetros para o financiamento da educação como para a divisão de funções entre os entes federados. Em sua redação original, no entanto, nossa Carta não estabelece qualquer proporcionalidade entre os recursos a serem alocados a uma dada rede de ensino e o número correspondente de estudantes a serem por ela atendidos (matrículas), podendo, dessa forma, levar a substanciais disparidades na disponibilidade de recursos por estudante entre redes públicas de ensino.

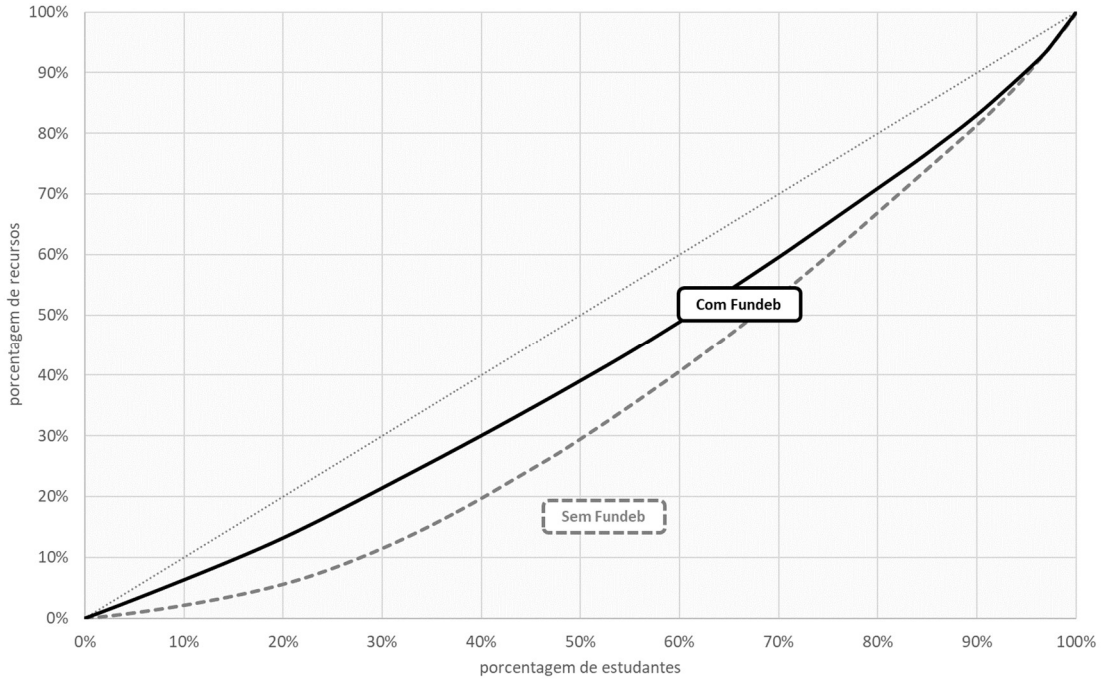
Com vistas a corrigir essa grave deficiência[2] na redação original da Constituição Federal e permitir que os preceitos constitucionais de igualdade de acesso e permanência numa escola de qualidade[3] pudessem ser perseguidos com maior perspectiva de sucesso, a Emenda Constitucional 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Este foi posteriormente expandido para cobrir toda a educação básica por meio de sua transformação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

[1] A matrícula de crianças de até 3 anos em creche não é obrigatória, embora a garantia de vagas seja dever do Estado.
[2] Que foi ampla e rapidamente reconhecida logo após a promulgação da Constituição. Veja, por exemplo, a exposição de motivos 273 do Ministro da Educação (BRASIL, 1995).
[3] Veja Incisos I e VII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Inciso I do art. 3º da Lei de diretrizes e bases da educação nacional – LDB (BRASIL, 1996b).

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e mais tarde no Novo Fundeb[4].

A imensa importância distributiva do Fundef-Fundeb é incontestável[5]. Veja, por exemplo, o Gráfico 1, onde é apresentada a Curva de Lorenz associada à distribuição dos recursos por estudante, na presença e na ausência do Fundeb[6]. Quando medida pelo coeficiente de Gini, a desigualdade nessa distribuição declina quase à metade, passando de 0,28 sem o Fundeb para 0,16 com o ele[7].

Gráfico 1 - Curva de Lorenz referente à distribuição dos estudantes segundo a disponibilidade de recursos por estudantes da rede, com e sem Fundeb: Brasil, 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo)

Essa acentuada contribuição do Fundeb à redução na desigualdade de recursos entre redes não significa que não existam aspectos no seu desenho que poderiam ser

[4] O Fundeb foi instituído pela EC 53/2006 (BRASIL, 2006) e Novo Fundeb, pela EC 108/2020 (BRASIL, 2020a).

[5] A importância do Fundef e do Fundeb para o avanço de diversos indicadores educacionais também é bem documentada. Veja, por exemplo, Vegas e Gordon (2005), Menezes-Filho e Pazello (2007) e Cruz e Rocha (2018).

[6] Estas estimativas foram obtidas a partir das informações em Tanno (2017, Anexo). Sobre o impacto distributivo do Fundeb, veja também Araújo (2013).

[7] Quando a desigualdade é medida pelo Índice de Theil-L, o declínio é ainda maior, com a desigualdade passando de 0,18 sem o Fundeb, para 0,04 com o Fundeb (veja Tabela 1).

aprimorados[8]. Nosso objetivo aqui é identificar um conjunto de deficiências no desenho do Fundeb. Conforme procuraremos justificar, essas deficiências, se devidamente corrigidas, podem torná-lo um instrumento ainda mais redistributivo e que, além disso, também promova um uso mais eficaz dos recursos disponíveis, contribuindo para melhores resultados educacionais.

Este capítulo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A próxima seção descreve brevemente a evolução do desenho do Fundef ao Novo Fundeb. Essa descrição visa ressaltar os aspectos do desenho que serão debatidos nas seções subsequentes e fornece uma base para aqueles pouco familiarizados com o desenho do Fundef-Fundeb. A terceira seção trata das deficiências no desenho do Novo Fundeb que foram herdadas do desenho original do Fundef[9]. A Na quarta seção abordaremos as deficiências decorrentes de interpretações incorretas do diagnóstico original sobre a origem e natureza das desigualdades educacionais no Brasil. Essas interpretações, como procuraremos demonstrar, têm impedido aprimoramentos no desenho do Fundeb, indispensáveis para que uma maior equidade educacional possa ser efetivamente alcançada. Na quinta seção tentaremos demonstrar que, desde sua concepção inicial, certos dispositivos não relacionados à missão redistributiva do Fundeb foram acoplados à sua legislação, trazendo efeitos deletérios, ou no mínimo duvidosos, para o desempenho educacional brasileiro. Por fim, na última seção, apresentamos um resumo das deficiências identificadas e recomendações para melhorias do Novo Fundeb, ou seja, o que deveria ser removido, o que deveria ser modificado e o que deveria ser acrescentado.

2. Fundef, Fundeb e Novo Fundeb

O art. 212 da Constituição Federal estabelece que os estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar no mínimo 25% de suas receitas com impostos e

[8] Pelo contrário, diversos estudos buscam apontar como o Fundeb poderia ser aprimorado. Veja, em particular, Tanno (2017; 2020), Cruz *et al*. (2019) e Souza (2021).

[9] Isto é, deficiências na EC 14/1996 (BRASIL, 1996a), que foram reproduzidas na EC 53/2006 (BRASIL, 2006), que criou o Fundeb, e também na EC 108/2020 (BRASIL, 2020a), que o remodelou.

transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)[10]. Como não existe razão alguma para a receita tributária de municípios e estados ser proporcional às matrículas nas correspondentes redes de ensino, essa forma de financiamento acaba levando a gigantescas diferenças entre a distribuição das matrículas entre redes de ensino e a correspondente distribuição dos recursos alocados à educação. Conforme o Gráfico 1 ilustra, caso nenhuma redistribuição de recursos fosse orquestrada, apenas 20% dos recursos estariam sendo alocados para atender 40% dos estudantes[11].

Com o objetivo de reparar esse desbalanceamento, ao menos entre redes de ensino de um mesmo estado, a EC 14/1996[12] estabeleceu a criação de 27 fundos, um em cada estado e outro no Distrito Federal, denominados de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em cada estado, 15% de boa parte das receitas estaduais, distrital e municipais com impostos e transferências constitucionalmente vinculados à educação deveriam ser aportados ao Fundef do estado ou Distrito Federal[13]. Os recursos desses fundos deveriam ser utilizados exclusivamente na MDE de apenas uma etapa educacional: o ensino fundamental. A partilha dos recursos do fundo entre redes de ensino do mesmo estado deveria ocorrer de forma proporcional[14] ao volume de matrículas no ensino fundamental de cada rede.

Com vistas a reduzir as disparidades entre os fundos dos diversos estados e o Distrito Federal, ficou também estabelecido que a União deveria complementar os fundos mais carentes[15], com vistas a garantir um volume mínimo de recursos por

---

[10] O que constitui uma despesa considerada ou não como MDE se encontra descrito nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Por exemplo, gastos com merenda escolar não representa uma despesa válida com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

[11] Vale ressaltar que o ideal não necessariamente corresponde à equalização da disponibilidade de recursos por estudante entre redes. Como chamam a atenção Cruz *et al*. (2019), existem diferenças em custo de vida entre redes e aquelas que atendem comunidades mais vulneráveis podem requerer recursos adicionais por estudante.

[12] Essa Emenda foi regulamentada pela Lei 9.424/1996 e implementada em todo o território nacional a partir do início de 1998 (BRASIL, 1996c).

[13] As receitas que faziam parte dessa contribuição eram: (a) Fundo de Participação dos Estados (FPE); (b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); (c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, inclusive os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar 87/96); e (d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Veja, por exemplo, o *Manual de Orientação: Fundef* (BRASIL, 2004).

[14] Na verdade, nem todas as matrículas recebiam o mesmo peso. Matrículas na educação especial, no campo, e nos anos finais tipicamente recebiam um peso maior que as matrículas urbanas nos anos iniciais.

[15] Fundos onde o valor total por matrícula no ensino fundamental fosse abaixo da média nacional.

estudante matriculado no ensino fundamental em todas as redes de ensino. Durante o período de vigência do Fundef, esse mínimo era definido discricionariamente a cada ano, não podendo ser inferior à média nacional alcançada com base na agregação dos recursos dos 27 fundos anterior à contribuição da União[16].

No que se refere à utilização dos recursos, além de só poderem ser alocados à MDE do ensino fundamental e no exercício financeiro em que forem creditados, o § 5º do art. 5º da EC 14/1996 estabelecia que ao menos 60% desses recursos deveriam necessariamente ser alocados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público[17].

O Fundef não foi criado como uma forma permanente de organização e distribuição dos recursos vinculados à educação. Ao contrário, nasceu como uma disposição constitucional transitória a ser revista uma década após a sua criação, em 2006. Ao ser feita a sua revisão, optou-se pela sua substituição por fundos que promovessem melhor distribuição de recursos em todas as etapas da educação básica[18]. Foi então criado pela EC 53/2006 o Fundeb, que permaneceu, da mesma maneira que seu antecessor, como uma disposição constitucional transitória, com vigência estabelecida para os 14 anos subsequentes (2007-2020).

Para compensar a inclusão de toda a educação básica, a contribuição de cada estado e município foi elevada de 15% para 20% de boa parte das receitas com impostos e transferências vinculadas à educação[19]. Em correspondência, a distribuição dos recursos entre redes de ensino no mesmo estado passou a ser baseada no número de

---

[16] Isto é, o mínimo teria que superar a razão entre a receita agregada dos diversos fundos e a matrícula total no ensino fundamental nas redes estaduais, distrital e municipal.

[17] Nos primeiros cinco anos, era permitido utilizar esses recursos na capacitação de professores leigos.

[18] Que abrange, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

[19] Além das transferências e impostos que já contribuíam para o Fundef (FPE, FPM, ICMS e IPIexp), passaram também a fazer parte: (i) Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), (ii) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), (iii) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) (ITRm), (iv) adicional na alíquota do ICMS de que trata o art. 82, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (v) receitas da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima mencionados (inclusive os que já contribuíam para o Fundef) e (vi) impostos que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios). Veja, por exemplo, o *Manual de Orientação: Novo Fundeb* (BRASIL, 2021).

estudantes matriculados na educação básica[20], respeitados os respectivos âmbitos de atuação prioritária para estados e municípios[21]. Dessa forma, os municípios passaram a receber recursos com base no seu volume de matrículas na educação infantil e ensino fundamental e os estados, com base no seu volume de matrículas no ensino fundamental e médio.

Da mesma forma como ocorria no Fundef, ficou estabelecido que a União deve complementar o Fundeb dos estados com menor disponibilidade de recursos por estudante. Ao contrário do seu antecessor, a regulamentação do Fundeb requer que a contribuição da União seja maior ou igual a 10% da soma dos valores do conjunto dos fundos estaduais e distrital[22]. A nova legislação impõe também maiores restrições sobre a origem desses recursos, que agora não podem vir das receitas da União com o salário-educação nem superar 30% das despesas compulsórias da União com educação (18% das receitas da União conforme o art. 212 da Constituição Federal)[23].

No que se refere à utilização dos recursos, o Fundeb se assemelhava muito ao Fundef. Só podiam ser utilizados (i) no exercício financeiro em que foram creditados[24], (ii) na MDE da educação básica, e (iii) com a alocação de pelo menos 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício de suas atividades na rede pública[25].

Apesar dos recursos recebidos serem proporcionais à matrícula na educação básica devidamente ponderada, sua utilização é livre, não havendo qualquer requerimento para que, por exemplo, a despesa por estudante seja similar entre etapas.

Esses recursos, no entanto, só podem ser alocados, com algumas exceções, para custear o ensino em escolas estaduais e municipais. Uma abertura é dada apenas ao financiamento de instituições privadas que ofereçam educação no campo, infantil ou

---

[20] Nem todas as matrículas recebiam o mesmo peso, matrículas na educação infantil, especial, no campo, nos anos finais, no ensino médio e em tempo integral recebem um peso maior que as matrículas urbanas nos anos iniciais.

[21] Veja §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

[22] Veja o Inciso VII (d) do art. 2º da EC 53/2006 (BRASIL, 2006).

[23] Veja o Inciso VIII do art. 2º da EC 53/2006. Essas duas restrições têm o efeito de ampliar as despesas totais com educação, pois o salário-educação tem que ser gasto com atividades fora das financiadas pelo Fundeb, e o aumento da transferência da União ao Fundeb não pode ser integralmente compensado por redução em outras despesas da União com educação (BRASIL, 2006).

[24] Veja Artigo 21 da Lei 11.494. O Fundeb e o Fundef representam apenas uma fonte de recursos vinculada à educação, é um fundo de natureza contábil que não permite que recursos captados num ano fiscal (exercício financeiro) possam ser poupados e utilizados em exercícios futuros (BRASIL, 2007).

[25] Veja Inciso XII do art. 2º da EC 53/2006 (BRASIL, 2006).

especial[26] – exceção que não constava nas diretrizes do Fundef. Portanto, recursos do Fundeb não podiam ser alocados para a oferta de educação fundamental e média regular urbana em escolas privadas.

Com o fim da vigência do Fundeb em 2020, a EC 108 definiu o Novo Fundeb[27]. Agora de natureza permanente[28], continua constituído de 27 fundos e não altera nem a contribuição de estados, Distrito Federal e municípios, nem a forma como esses recursos são compartilhados no âmbito de cada fundo[29].

A contribuição da União, no entanto, sofreu profundas alterações. Em termos de magnitude, passou de no mínimo 10% dos recursos agregados dos 27 fundos para no mínimo 23%, dividida em três parcelas, a saber, a primeira de 10,0%, a segunda de 10,5% e a terceira de 2,5%, com objetivos e distribuição diferenciada[30], como veremos a seguir.

No caso da primeira parcela (10%), como no antigo Fundeb, a União tem ainda a missão de reduzir a desigualdade entre fundos. Para esse objetivo, continua a ter o dever de complementar os fundos mais carentes com ao menos 10% do recurso agregado dos 27 fundos.

Em relação à segunda (10,5%), adicionalmente, a União assume a função de promover de forma direta a equalização no volume de recursos por estudante entre redes[31]. Com vistas a atender essa nova missão, no Novo Fundeb, a União deve contribuir com pelo menos 10,5% do recurso agregado dos 27 fundos. Ao contrário da contribuição tradicional, que é transferida aos Fundos, essa nova contribuição deve ser realizada diretamente às redes de ensino "efetivamente" mais carentes do ponto de vista fiscal. Assim, no tocante a esta segunda contribuição, tanto a unidade receptora (rede em vez de Fundo) como o critério para se avaliar o grau de carência são modificados.

---

[26] Nesse caso, essas instituições precisam ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, e precisam estar conveniadas com o poder público.
[27] O Novo Fundeb foi regulamentado pela Lei 14.113 (BRASIL, 2020b).
[28] Embora seu funcionamento deva ser revisto em 2026 e posteriormente a cada dez anos.
[29] O Novo Fundeb traz uma inovação que permite incorporar aos fatores de ponderação das matrículas de cada rede, o grau de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes e a capacidade de arrecadação dos municípios.
[30] Sobre a distribuição das parcelas, veja as alíneas a, b, e c do Inciso V do novo art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
[31] Vale ressaltar que na versão anterior do Fundeb, a contribuição da União visava apenas reduzir a desigualdade entre fundos.

Quanto à complementação da União aos 27 fundos, o grau de carência é avaliado pelo volume de recursos alocados ao Fundo por matrícula das redes que o compõem. No caso da avaliação do grau de carência das redes, ele é definido de forma mais abrangente, ou seja, a disponibilidade de recursos de uma rede é medida pela razão entre o ***volume total*** de recursos que compulsoriamente essa rede deve dedicar à educação (excluindo o que contribui para o seu fundo estadual e incluindo o que recebe desse fundo) e o número de estudantes que atende.

O ***volume total*** de recursos que uma rede aloca à educação difere do que a rede tem acesso apenas via o Fundeb por três motivos. Em primeiro lugar, porque nem todas as receitas (impostos e transferências) estaduais e municipais fazem parte da cesta que contribui para o Fundeb. Assim, a contribuição compulsória de 25% dessas receitas à educação é alocada diretamente por estados e municípios, sem passar pelo Fundeb. Em segundo lugar, das fontes de receita que contribuem para o Fundeb, os estados e municípios devem alocar a ele apenas 20 pontos percentuais dos 25% vinculados à educação. Assim, 5% dessas receitas ficam à disposição das redes. Por fim, estados e municípios têm outras receitas vinculadas diretamente à educação como o salário-educação, as transferências de programas universais geridos pelo Ministério da Educação e a parcela vinculada à educação das receitas de exploração do petróleo e gás que representam uma fonte adicional de recursos.

Por fim, com respeito à 3ª Parcela (2,5%), a União passa a ter como objetivo incentivar e premiar as redes com melhor desempenho. Para tanto, passa a distribuir, adicionalmente, ao menos 2,5% do volume total de recursos dos fundos que compõem o Fundeb, para as redes que alcancem melhorias no grau de atendimento e na aprendizagem dos estudantes, com redução das desigualdades.

Com respeito à origem dos recursos da União, as restrições impostas pelo novo Fundeb são idênticas às impostas em sua versão anterior: essas contribuições não podem vir das receitas da União com o salário-educação, nem superar 30% das despesas compulsórias da União com educação[32].

No que se refere a utilização dos recursos, o Novo Fundeb tanto mantém as preexistentes como amplia e introduz restrições. Como no caso dos fundos anteriores,

[32] Veja o Inciso VIII do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

os recursos do Novo Fundeb só podem ser utilizados (i) na MDE da educação básica, (ii) no exercício financeiro em que lhes forem creditados e (iii) para custear, exceto com algumas exceções, o ensino em escolas públicas estaduais e municipais. Como no Fundeb, o financiamento de instituições privadas[33] fica restrito à oferta de educação no campo, infantil ou especial, não podendo ser alocados para a fundamental e média regular urbana.

Em modificação ao Fundeb anterior, o Novo requer que ao menos 70% dos recursos sejam alocados para remuneração dos ***profissionais da educação*** básica em efetivo exercício. O quanto essa mudança o torna mais restritivo é discutível. Por um lado, o Novo Fundeb restringe a liberdade de alocação na medida em que amplia a porcentagem a ser alocada à remuneração dos profissionais da educação (de 60 para 70%). Por outro lado, amplia o grupo a que essa restrição se aplica, passando de ***profissionais do magistério*** para ***profissionais da educação***. O quanto essa mudança aumenta ou reduz as limitações na alocação de recursos depende do quanto uma rede de ensino tipicamente dedica à remuneração de profissionais da educação além do que já o faz para a remuneração de professores. Caso essa parcela supere 10%, nenhuma restrição adicional está efetivamente sendo imposta. Caso contrário, o Novo Fundeb torna-se efetivamente mais restritivo.

Por fim, é importante ressaltar que no antigo Fundeb tanto a alocação dos recursos entre etapas e modalidades de ensino como entre despesas correntes e de capital eram livres. O Novo Fundeb continua assegurando liberdade nessas alocações, exceto com relação às novas transferências da União realizadas diretamente às redes com baixa capacidade fiscal (10,5% do total dos fundos estaduais e distrital). Nesse caso, ao menos 15% das transferências devem ser dirigidas para despesas de capital[34] e 50% a educação infantil[35].

3. Deficiências no Desenho Original

[33] Nesse caso as instituições precisam ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e estarem conveniadas com o poder público.

[34] De acordo com Inep (2021a), "as Despesas de Capital compreendem os dispêndios com construções, reformas e reparos nas edificações, entre outros".

[35] Veja Inciso XI e § 3º do Inciso XIII do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Conforme já mencionado, tanto o Fundef como o Fundeb não formam um único fundo e sim um conjunto de 27 fundos, levando a que o recurso disponível por estudante varie entre os fundos estaduais e distrital, mesmo após a contribuição da União. Na medida em que o objetivo constitutivo do Fundeb é a equalização dos gastos por estudante entre redes, essa característica é certamente indesejável. A constituição de um fundo nacional único traria certamente uma equalização maior dos gastos por estudante entre redes, conforme o Gráfico 1 ilustra. Quando a desigualdade é medida pelo coeficiente de Gini, a constituição de um fundo único leva a que a desigualdade decline de 0,16 para 0,13 (veja Tabela 1)[36].

No entanto, conforme Cruz *et al.* (2019) corretamente ressaltam, diferenças nas condições do mercado de trabalho e no custo de vida podem levar a que determinadas redes necessitem de um volume maior de recursos que outras. Além disso, disparidades no grau de vulnerabilidade entre comunidades também podem fazer que o ideal não seja a equalização de recursos por estudantes entre redes. Não obstante, em ambos os casos, a equalização ainda poderia ser a meta, desde que ajustes para custo de vida e grau de vulnerabilidade dos estudantes sejam incluídos. Adicionalmente, mas não de menor importância, deve ser ressaltado, que, como qualquer outra forma de compartilhamento de arrecadação, o Fundeb e sua unificação geram desincentivos à arrecadação pelos governos municipais, estaduais e distrital. Assim, seria possível argumentar que o objetivo não é perseguir a perfeita equalização de recursos, mesmo quando corrigida por diferenças em custo de vida e grau de vulnerabilidade.

Outro aspecto que perdura desde o desenho original do Fundef, é a opção por não incluir nele todos os recursos estaduais, distritais e municipais vinculados à educação pelo art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Estima-se que 20% desses tributos não contribuem para o Fundeb[37]. Ademais, das receitas que contribuem para o fundo, a parcela que os municípios e estados devem aportar (20%) é apenas 80% do total (25%), que devem compulsoriamente alocar à educação. O resultado é que o Fundeb, além de compartilhar recursos somente entre redes de ensino do mesmo

[36] Veja Araújo (2013) para uma análise profunda do papel redistributivo da constituição de um fundo único para as redes com maior e menor arrecadação.

[37] Essa estimativa é baseada em informações retiradas de Tanno (2017). Vale ressaltar que nesse cálculo os recursos derivados do salário-educação não são considerados, embora eles se constituam numa fonte adicional de recursos vinculados à educação, sob o controle de municípios, estados e Distrito Federal.

estado, o faz apenas com uma parcela dos recursos estaduais e municipais que devem necessariamente ser alocados à educação. Dessa forma, o Fundeb não elimina nem mesmo a desigualdade em recursos por estudante entre redes de ensino de um mesmo estado. Caso todas as receitas vinculadas à educação de um mesmo estado fossem proporcionalmente compartilhadas entre suas redes, a desigualdade em recursos por estudante, medida pelo coeficiente de Gini, declinaria de 0,16 para 0,12 (veja Tabela 1)[38]. A despeito de sua indiscutível contribuição redistributiva, o compartilhamento de todas as receitas vinculadas à educação pode reduzir os incentivos ao esforço local de arrecadação – veja Cruz *et al.* (2019) sobre essa questão[39].

Tabela 1 - Grau de desigualdade na distribuição dos recursos por estudante segundo desenhos alternativos para o Fundeb: Brasil, 2015

Desenho do Fundeb	Coeficiente de Gini		Índice de Theil-L	
	Sem contribuição da União	Com contribuição de 10% da União	Sem contribuição da União	Com contribuição de 10% da União
Sem Fundeb	0,28	.....	0,18	.....
Com Fundeb	0,20	0,16	0,07	0,04
Fundeb Único	0,14	0,13	0,03	0,03
Fundeb Pleno	0,17	0,12	0,05	0,02

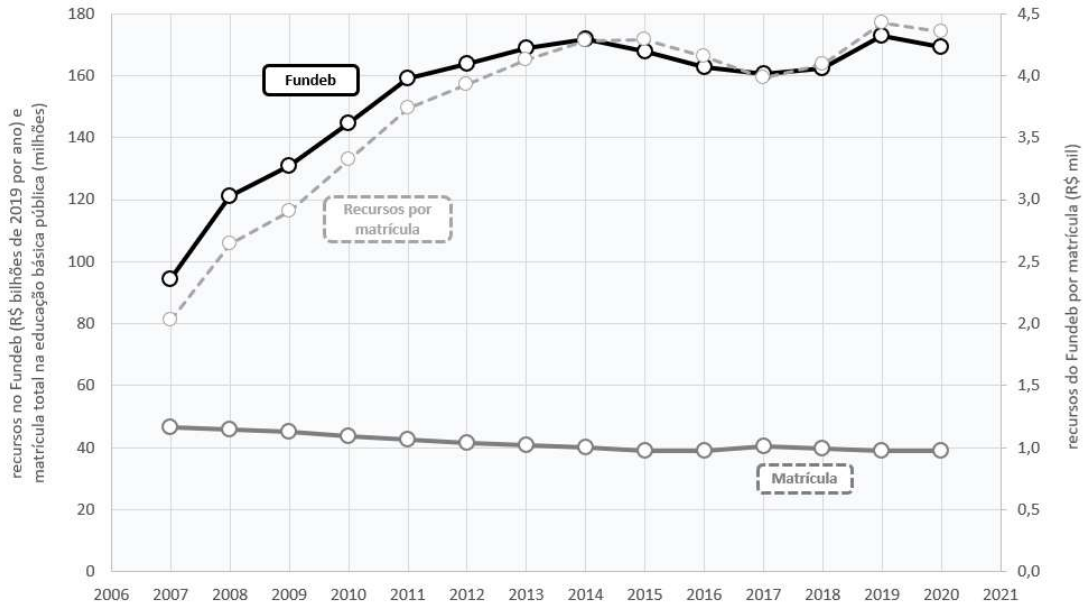
Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo).
Nota: Fundeb Pleno significa que estados, Distrito Federal e municípios contribuem com 25% de todas as suas receitas vinculadas à educação (não inclui salário-educação).

Por fim, desde o desenho original do Fundef, uma terceira restrição desnecessária ao Fundeb que perdura é o fato de não se constituir num fundo plurianual. Outros fundos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), permitem

[38] A inclusão de todas as receitas vinculadas (art. 212 da Constituição Federal) à educação na cesta do Fundeb certamente gera a necessidade de informações ágeis e fidedignas sobre toda a arrecadação tributária municipal. Não se trata, no entanto, de uma demanda adicional. Essa informação já é indispensável tanto para a verificação de que 25% de todas as receitas estaduais e municipais estejam efetivamente sendo alocadas à educação, como para a alocação de uma de uma das três contribuições da União ao Fundeb. De fato, como os 10,5% dos fundos que a União deve contribuir devem ser distribuídos de forma focalizada às redes com menor volume de receitas vinculadas à educação por estudante, sua distribuição requer informação sobre todas as receitas municipais vinculadas à educação.
[39] Além disso, obriga estados e municípios a dedicarem uma parcela ainda maior dos recursos vinculados à educação àquelas que são suas obrigações constitucionais (art. 211). Reduz dessa forma os recursos que os estados podem destinar ao ensino superior e que os municípios podem dedicar ao ensino médio.

que recursos recolhidos em um ano fiscal possam ser utilizados em anos subsequentes[40]. No Fundeb, todos os recursos arrecadados num dado ano precisam necessariamente ser gastos no mesmo ano[41]. Essa necessidade contribui para uma série de ineficiências e dificulta o planejamento de longo prazo. A receita fiscal varia com os ciclos econômicos, enquanto os gastos com educação precisam ser bem mais estáveis, uma vez que a população atendida flutua muito pouco. O Fundeb, na medida em que obriga os gastos com educação a seguirem os ciclos econômicos, gera sistematicamente anos em que ocorre escassez e anos em que recursos que deveriam ser poupados acabam tendo que ser compulsoriamente gastos. Conforme o Gráfico 2 ilustra, embora o número de matrículas tenha permanecido praticamente constante ao longo da última década, os recursos aportados ao Fundeb oscilaram, levando a correspondentes flutuações na disponibilidade de recursos por matrícula. Em princípio, os recursos arrecadados entre 2007 e 2014 poderiam ser poupados para serem utilizados no período posterior em que as receitas declinaram.

Gráfico 2 - Evolução do total de recursos do Fundeb, matrículas nas redes públicas (exceto federal) e recursos por matrícula, Brasil, 2007 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de FNDE (2021), STN (2021) e Inep (2021b)

[40] Uma alternativa a um fundo plurianual seria utilizar o que, segundo Cruz *et al*. (2019), Afonso e Castro (2019) sugerem: "utilizar a tendência de longo prazo da economia por meio da média móvel, ou seja, a média do crescimento econômico dos últimos cinco anos".

[41] Vale ressaltar que existe uma cláusula – § 3º do art. 25 da Lei 14.113 (BRASIL, 2020b) – que permite que até 10% dos recursos do Fundeb, inclusive transferências da União, possam ser utilizados nos primeiros meses do ano subsequente (primeiro quadrimestre).

Nota: Os dados referentes aos recursos do Fundeb foram obtidos nas planilhas anuais em FNDE (2021), para os anos de 2007 a 2015, e das transferências municipais e estaduais do Fundeb (STN, 2021), para os anos de 2016 a 2020, e acrescidas de 10% referentes à contribuição da União. Os valores estão expressos nos preços médios de 2020 e foram deflacionados a partir do IPCA, considerando os preços médios anuais.

4. Armadilhas de um Diagnóstico Mal Interpretado

O diagnóstico original, que serviu de justificativa para a criação do Fundef, era preciso ao assinalar que a redação original da Carta de 1988 levava a um acentuado descasamento entre arrecadação e matrículas, e, portanto, que havia a necessidade de uma considerável redistribuição dos recursos destinados à educação (*veja Gráfico 1*). Ao longo dos anos, entretanto, esse diagnóstico acabou sendo mal-interpretado.

É justificável considerar que a correção do descompasso entre arrecadação e matrículas seja uma condição necessária para que o preceito constitucional de "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola"[42] possa ser alcançado. No entanto, considerar que a correção desse descompasso seja suficiente para que o direito à educação seja assegurado a todos com igualdade de condições é injustificável.[43]

Em educação, como em qualquer outra área da atividade humana, os resultados alcançados não dependem apenas do esforço e dos recursos alocados. Eles dependem também da eficiência com que esses esforços e recursos são empregados. A inequidade na disponibilidade de recursos entre redes de ensino representa apenas um dos fatores determinantes da gigantesca desigualdade educacional que perdura no País.

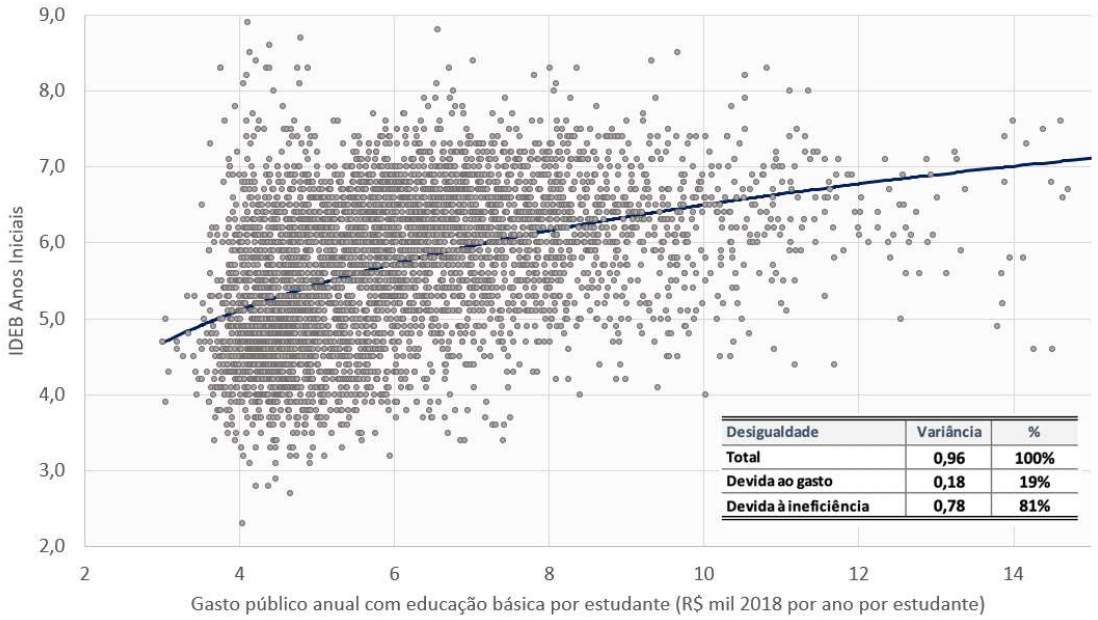
A evidência disponível, inclusive, aponta que a inequidade na disponibilidade de recursos não só não é o único determinante como sequer é o de maior expressão. Como se vê no Gráfico 3, no Brasil, 80% das disparidades no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) entre redes municipais ocorre entre aquelas com o mesmo gasto por aluno. Apenas 20% das disparidades no Ideb devem-se a disparidades entre redes com diferentes níveis de gasto por aluno. Em outras palavras, no Brasil, a maior parte das divergências em resultados educacionais entre redes deve-se a diferenças na eficiência com que os recursos disponíveis estão sendo utilizados e não a disparidades

[42] Inciso I de art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

[43] O reconhecimento de que a igualdade na repartição dos recursos não é condição suficiente para a garantia de educação de qualidade para todos está presente na análise do Fundeb realizada por diversos autores. Veja, em particular, Cruz *et al*. (2019) e Castioni, Cardoso e Cerqueira (2021).

na disponibilidade de recursos. Logo, para que haja equidade educacional, mais importante que distribuir melhor os recursos é a equalizar a eficácia com que esses recursos são utilizados.

Gráfico 3 - Relação entre o gasto por estudante e o Ideb nos anos iniciais: Brasil, redes municipais, 2018-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE/Siope (2018) e Inep (2019).

Diversos países (OECD, 2017) reconhecem que os instrumentos tipicamente utilizados para promover uma distribuição mais equitativa dos recursos e os utilizados para promover seu uso eficaz estão intimamente interligados. Os mecanismos utilizados para distribuir recursos sempre influenciam a eficácia com que esses recursos são empregados. Ao contrário do que ocorria com o Fundef e o antigo Fundeb, a EC 108 (BRASIL, 2020a), reconhece essa interdependência. Nesse sentido, ao lado de uma variedade de dispositivos voltados a uma melhor distribuição dos recursos, essa Emenda inclui dois dispositivos especificamente voltados para incentivar a utilização mais efetiva dos recursos.

O primeiro desses dispositivos está relacionado à vinculação da distribuição do ICMS ao desempenho educacional[44]. Segundo ele, ao menos 10% da parcela desses

[44] Veja item II do § Único do art. 158 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Vale ressaltar que esse dispositivo não está diretamente vinculado ao formato do Novo Fundeb.

recursos distribuídos dos estados para os municípios precisa estar vinculada a "indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos" (BRASIL, 2020a). Vale ressaltar, que essa forma de distribuição do ICMS já vinha sendo praticada pelo estado do Ceará e diversos estudos certificam a sua eficácia em promover melhor desempenho educacional (Brandão, 2014; Carneiro e Irffi, 2018; e Holanda, 2020). Existe, no entanto, uma válida e recorrente preocupação com a possibilidade de que esse instrumento inadvertidamente também leve a aumentos na desigualdade. É o caso de Souza (2021). De fato, redes com maiores recursos podem utilizar essa vantagem para alcançar melhores resultados e a partir daí conseguirem se beneficiar mais dos recursos atrelados aos incentivos. Não obstante, à medida que os recursos forem alocados em função do progresso (em vez de nível alcançado) e de reduções na desigualdade, as redes mais carentes podem inclusive estar em vantagem. Esse será o caso, na medida em que é mais factível, para aqueles abaixo da média, se aproximarem, do que para aqueles que já estão acima da média se afastarem ainda mais. Em todo caso, para evitar a produção de inequidades pelos incentivos, é fundamental assegurar ampla assistência técnica às redes mais vulneráveis e manter um permanente sistema de monitoramento e avaliação das consequências desses incentivos[45].

O segundo dispositivo[46] estabelece que cerca de 11%[47] do aporte da União ao Fundeb deve ser alocado diretamente às redes que alcançarem melhorias no atendimento e na aprendizagem com redução na desigualdade e aprimoramentos de gestão.

Em suma, a EC 108 avança ao reconhecer que instrumentos voltados à distribuição de recursos, quando adequadamente desenhados, podem também promover o seu uso mais efetivo. Embora o desenho desses dois mecanismos ainda precise ser mais bem especificado e sua eficácia devidamente avaliada, sua adoção representa um importante avanço no reconhecimento de que as disparidades na efetividade do gasto também devem ser mitigadas.

---

[45] Sobre isso veja, por exemplo, Cruz *et al.* (2019) e Moreno (2020).
[46] Artigo 212-A, V, c (BRASIL, 2020a). Esse, sim, é parte constitutiva do Novo Fundeb.
[47] Corresponde aos 2,5 pontos percentuais da contribuição total de 23% (portanto, 10,9%) do volume total dos fundos, que no Novo Fundeb a União deve transferir diretamente às redes de ensino em função de seu desempenho. Veja Inciso V do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A despeito dos avanços, o tradicional foco excessivo do Fundeb na distribuição de recursos tem trazido consequências indesejáveis, embora não intencionais. Em primeiro lugar, em todos os ramos da atividade humana, o desenvolvimento de um bom projeto precede a busca de financiamento. Esse princípio, no entanto, em boa medida foi invertido na educação brasileira, onde a busca por recursos precede a discussão sobre o que será feito com eles. O Fundef e Fundeb, com seu tradicional foco quase exclusivamente distributivo, talvez tenha de forma inadvertida contribuído para reforçar esse viés, levando a que a política educacional brasileira dê maior atenção à busca de recursos do que propriamente ao desenho e à avaliação de projetos educacionais de qualidade.

Esse tradicional foco do Fundeb na disponibilidade de recursos também reforça um segundo viés indesejável da política educacional brasileira: uma maior atenção aos meios (recursos) que propriamente aos fins (resultados). Na tentativa de equalizar a qualidade da educação, a noção de qualidade considerada se refere muito mais a insumos (professores e infraestrutura) do que aos resultados a serem alcançados (proficiência e desenvolvimento do estudante)[48].

No entanto, quando a Constituição Federal estipula que todos têm direito a educação de boa qualidade, o que se pretende é que a educação assegure a todos o "pleno desenvolvimento", o "preparo para o exercício da cidadania" e a "qualificação para o trabalho"[49]. É importante no desenho das políticas educacionais sempre considerar que a disponibilidade e qualidade dos insumos (professores, infraestrutura, material didático, etc.) são apenas instrumentos/meios para se alcançar o real fim da educação: assegurar o pleno desenvolvimento de cada estudante.

5. Aspectos não relacionados à equalização dos recursos por estudante

[48] Essa maior preocupação com a disponibilidade e a qualidade dos meios e não com a qualidade dos resultados não é exclusiva do Fundef-Fundeb, pois está também presente na Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Invariavelmente, quando a LDB trata da qualidade da educação, ela se refere a insumos educacionais. Vale ressaltar, no entanto, que no Plano Nacional de Educação (PNE), embora o conceito de qualidade não se aplique apenas a resultados educacionais (desenvolvimento dos estudantes), a visão de qualidade voltada a resultados está bem melhor representada, em particular, nas metas 5 e 7.

[49] Veja art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A extensa legislação que criou o Fundef e o Fundeb não se limita a definir regras para a constituição dos fundos e sua repartição. Ela tem por meta também regular a utilização dos recursos desses fundos[50]. Trataremos agora de três aspectos dessa regulação que julgamos merecer particular reconsideração. Antes, no entanto, discutiremos a racionalidade e inconveniências decorrentes da imposição de restrições à utilização de recursos.

Na medida em que recursos são vinculados à educação, torna-se imediatamente necessário caracterizar quais as classes de gastos consideradas válidas. Na ausência dessa caracterização, a vinculação se torna evidentemente inócua. Os artigos 70 e 71 da LDB (BRASIL, 1996b) cumprem exatamente essa missão, ao descreverem o que conta e não conta como despesa de MDE[51].

A regulamentação de uso dos recursos do Fundef-Fundeb não é igual ao estipulado pela LDB, é ainda mais restritiva. Se essas restrições adicionais são justificáveis, então deveriam se aplicar ao conjunto de todos os recursos e, portanto, modificar o disposto nos referidos artigos da LDB. Por causa dessa regulamentação díspare, as diversas fontes de financiamento da educação pública não podem ser tratadas de forma unificada. Alocações que podem ser adotadas com recursos de uma fonte, não podem ser adotadas com recursos de outra.

Essa multiplicidade de restrições de uso diferenciadas pode levar a que limitações específicas a poucas fontes se tornem inócuas. Na medida em que uma restrição imposta à utilização de uma fonte não se aplica a todas as demais, um gestor que precise dedicar a um item uma parcela de recursos maior do que a fonte de uso restrito permite, pode contornar esse obstáculo usando de forma desproporcional aquelas às quais o impedimento não se aplica. Assim, quando existem suficientes recursos nas fontes que não compartilham uma dada restrição, esse expediente pode tornar a restrição inócua.

---

[50] A regulamentação do uso dos recursos de um dado Fundo restringe o rol de alocações possíveis na medida em que impõe limites máximos e mínimos para determinadas classes de despesas. No limite, impede que certas despesas sejam realizadas ou que algumas sejam compulsórias.

[51] Um inevitável inconveniente da vinculação e de restrições ao uso é a necessidade de monitorar, validar e fiscalizar cada componente do gasto.

No entanto, se muitas fontes compartilharem a mesma limitação, pode não ser possível circundar a restrição. Caso a alocação desejada não seja permitida, a despeito de ser a mais adequada, a restrição imposta passa a ser uma fonte de ineficiência.

Uma vez que restrições específicas podem levar a ineficiências alocativas, qual a vantagem da sua adoção? A única justificativa possível parece ser impedir que gestores locais incorram em erros na utilização de seus recursos. Isso, no entanto, tem validade contestável, em particular quando grande diversidade de contextos locais demanda substancial diversidade na alocação dos recursos. Nesse caso, não existe uma única possibilidade adequada. Se o objetivo é assegurar que o gestor aloque os recursos disponíveis da melhor maneira, em vez de restringir sua autonomia para isso, o mais adequado seria (i) monitorar o resultado final, (ii) oferecer assistência técnica, (iii) realizar e difundir estudos e diretrizes que possam orientar os gestores locais na definição da melhor utilização dos recursos e (iv) impor sanções em casos de sistemática incapacidade de alcançar metas estabelecidas.

Em consonância com sua denominação[52], o Novo Fundeb requer que uma parcela substancial, ou seja, 70% de seus recursos sejam direcionada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício[53]. Como a educação requer recursos humanos em grande quantidade, espera-se que boa parcela do que as redes recebem acabe se dirigindo ao pagamento desses profissionais, levando a que a restrição imposta pelo Fundeb seja inócua. De fato, desde 2015, mais de 70% do gasto público direto com educação básica foi dedicado ao pagamento de pessoal ativo, porcentagem essa que permaneceu acima de 65% ao longo dos últimos 15 anos[54].

Como nem todos os recursos de uma rede provém do Fundeb, mesmo para aquelas que dedicariam menos do que 70% de seus recursos a esse fim, essa restrição pode, ainda assim, ser inócua. Para isso, basta que a rede tenha acesso a recursos

---

[52] Vale relembrar que Fundeb significa Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de ***Valorização dos Profissionais da Educação***.

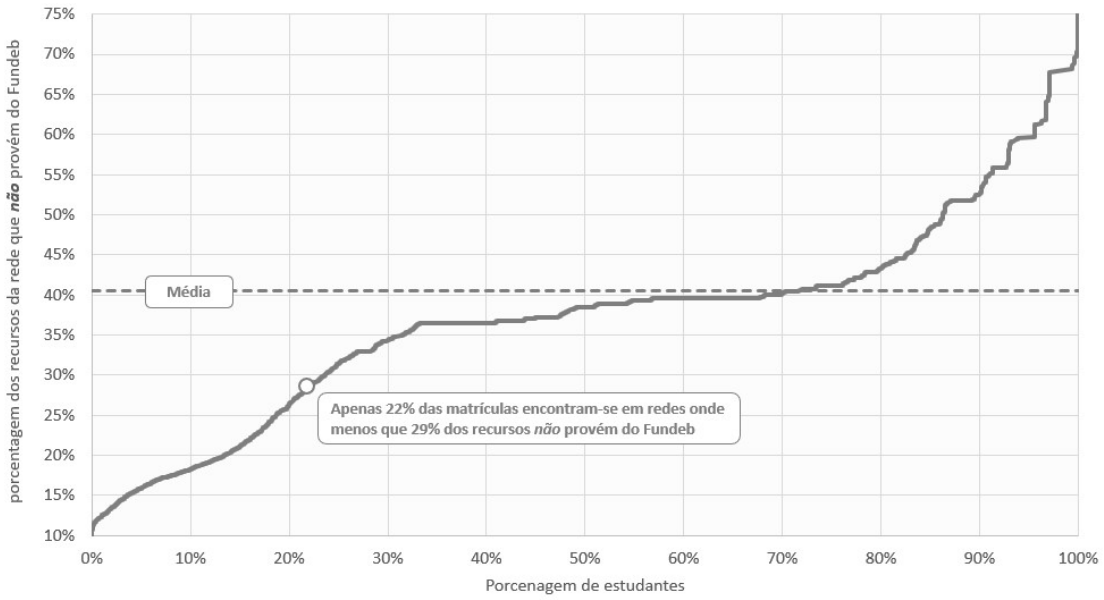
[53] Conforme vimos na Seção 2, assegurar que uma alta proporção das receitas do fundo se destinem à remuneração de profissionais da educação não é uma novidade do Novo Fundeb. A legislação do Fundef já requeria que 60% dos recursos fossem dirigidos à remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e o Fundeb, que a mesma proporção tivesse como destino o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. O Novo Fundeb elevou essa porcentagem para 70%, mas também ampliou a categoria beneficiada para abarcar todos os profissionais da educação básica em exercício.

[54] Veja em Inep (2021a) os indicadores financeiros educacionais – investimento por natureza da despesa.

suficientes de outras fontes. Ou seja, uma rede que gostaria de dedicar no máximo *r*% dos seus recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, precisaria de que a parcela de recursos que recebe do Fundeb fosse inferior a (10*r*/7)%. Assim, se uma rede desejasse dedicar no máximo 49% dos seus recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, a restrição imposta pelo Fundeb seria inócua desde que esse Fundo representasse no máximo 70% dos recursos a que tem acesso.

Como se vê no Gráfico 4, o Fundeb responde em média por apenas 60% dos recursos vinculados à educação. Assim, a restrição imposta pelo Fundeb só seria efetiva para redes que desejassem dedicar menos do que 42% dos seus recursos para a remuneração dos profissionais da educação básica. Conforme o referido gráfico mostra, apenas 22% das matrículas são de redes onde menos do 28,5% dos seus recursos provêm de outras fontes, fora o Fundeb. Apenas para elas, a restrição imposta pelo Fundeb seria efetiva, caso seu objetivo fosse destinar menos do que 50% com a remuneração dos profissionais da educação básica.

Gráfico 4 - Distribuição dos estudantes segundo a porcentagem dos recursos da rede em que estuda que *não* provém do Fundeb, Brasil, 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo).

A capacidade de contornar essa restrição, no entanto, não deve ser universal. Em algumas redes a imposição do Fundeb deve limitar a autonomia, impedindo que a

alocação mais adequada dos recursos disponíveis possa ser adotada. Nos municípios mais pobres, a quase totalidade dos recursos para educação provém do Fundeb; e neles as restrições serão mais efetivas e terão maior potencial para impedir uma alocação mais adequada às condições locais.

A ressalva de que 70% dos recursos disponíveis devem seguir para a remuneração dos profissionais da educação básica não é a única imposta pelo Novo Fundeb, outros dispositivos dessa natureza foram adicionados. Um deles requer que 15% dos recursos repassados pela União diretamente às redes com menor disponibilidade total de recursos por estudante (i.e., redes onde o valor anual total por aluno [VAAT] fique abaixo do mínimo definido nacionalmente[55]) devam ser alocados a despesas de capital e 50% à educação infantil (BRASIL, 1988)[56].

Não há dúvida de que as despesas de capital e com a educação infantil merecem maior atenção no financiamento da educação pública. Segundo o Inep (2021a), as despesas de capital como porcentagem do gasto público vêm declinando, chegando nos últimos anos a uma inexpressiva participação, inferior a 5% do gasto público direto[57]. Por sua vez, é consensual que a contribuição da educação infantil é indispensável[58] para o "pleno desenvolvimento da pessoa", objetivo último da educação. Embora, ao longo das duas últimas décadas, a participação da educação infantil no gasto público já tenha crescido de 10% para 15%[59], a necessidade de aumentar a oferta de vagas nessa etapa e a qualidade dos serviços oferecidos requer que essa participação continue crescendo.

Vale ressaltar que essa nova contribuição direta da União às redes (10,5% do montante total dos fundos estaduais e distrital) corresponde apenas a pouco mais de 5% do volume total de recursos vinculados à educação[60]. Assim, essas restrições adicionais[61], por estarem sendo impostas apenas a uma pequena parcela (5%) do total de recursos, têm grandes chances de se tornarem inócuas.

---

[55] Art. 212-A, alínea b do inciso V da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
[56] Art. 212-A, Inciso XI e § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
[57] Veja em Inep (2021a) a proporção do investimento público direto por natureza de despesa.
[58] Veja OECD (2020) e Berlinski e Schady (2015).
[59] Veja em Inep (2021a) a proporção do investimento público total por nível de ensino.
[60] Essa estimativa considera que o aumento na contribuição da União (de 10% para 23%) seria a única mudança e que o antigo Fundeb (quando a contribuição da União era de 10%) representava 59% dos recursos vinculados à educação (*veja Gráfico 4*).
[61] 15% para despesas de capital e 50% com educação infantil.

Como a distribuição desses recursos é dirigida apenas às redes em municípios com menor capacidade de arrecadação, as restrições impostas ao seu uso podem limitar as escolhas de algumas redes locais. Isso, no entanto, é pouco provável, pois se espera que a distribuição desses recursos, a despeito de sua regra de focalização, acabe sendo bem pulverizada. Esses recursos devem beneficiar mais da metade dos estudantes matriculados e cerca de 60% das redes de ensino[62]. Além disso, a expectativa é que, nas redes beneficiadas, essa contribuição da União represente menos de 30% dos recursos disponíveis[63]. Dessa forma, as restrições impostas serão inócuas para todas as redes interessadas em dedicar pelo menos 4,5% dos seus recursos a despesas de capital e 15% à educação infantil[64], que representa a atual média nacional.

Direcionar à educação infantil metade da nova contribuição da União representará um aumento de 2 a 3 pontos percentuais na parcela do gasto com educação básica dirigido à educação infantil, que deverá passar de 15% para 17% a 18%. É preciso, sem dúvida, aumentar a cobertura e a qualidade da educação infantil e, portanto, aumentar os recursos alocados a essa etapa educacional. Isso, todavia, deve declinar ao longo da próxima década, na medida em que a transição demográfica avança e os investimentos na expansão da oferta maturam. Assim, não parece haver racionalidade para se expandir, de forma constitucional, a alocação de recursos à educação infantil, muito menos quando essa expansão se restringe às redes com menor capacidade de arrecadação. Preferível seria contar com um sistema de incentivos aplicável a todas as redes municipais, sensível a seu desempenho e suas necessidades, que pudesse ser avaliado e ajustado frequentemente.

Por fim, é importante ressaltar o impedimento que o Fundeb coloca à participação de instituições privadas na provisão pública da educação fundamental e média urbana. Ao contrário da LDB, que reconhece a participação da iniciativa privada como uma forma válida de oferta de educação pública[65], as leis que regulamentam o

---

[62] Estimativas obtidas a partir de informações em Tanno (2017, Anexo).

[63] Idem.

[64] Vale ressaltar que a restrição de gastos relativa à educação infantil se aplica ao conjunto das redes e não isoladamente cada uma isoladamente em absoluto. Mas mesmo que se aplicasse a cada rede de forma individual, seria muito pouco restritiva.

[65] Veja art. 70, em particular o Inciso VI: “Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com [...] concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” (BRASIL, 1996b).

Fundeb excluem a possibilidade de as redes públicas recorrerem à iniciativa privada na provisão de educação fundamental e média em áreas urbanas.

Em princípio, deveríamos colocar a infraestrutura social inteira a serviço de toda a população, em particular, da população mais pobre. Impedir que a população tenha acesso a parte dos serviços disponíveis não parece favorecer nem a ampliação do acesso nem a melhoria na qualidade dos serviços disponíveis. Como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) têm demonstrado, a provisão privada de serviços públicos pode contribuir de forma significativa para a melhoria na cobertura e na qualidade dos serviços oferecidos.

Segundo o Todos pela Educação (2020), "... essa mudança *drenaria* recursos da rede pública para a privada, ampliando a *desigualdade* e sem garantir benefício efetivo ao atendimento escolar, e, portanto, representaria um *retrocesso*". A *possibilidade* de poder utilizar recursos públicos para contratar o setor privado amplia as possibilidades de escolha do gestor educacional. Nas mãos de gestores idôneos, a ampliação das possibilidades de escolha é benéfica e jamais poderia representar um retrocesso, uma vez que o gestor tem sempre a liberdade de não utilizar o setor privado se assim o desejar. Se a utilização do setor privado traz ou não benefícios, cada gestor local pode verificar, não é preciso presumir-se de antemão. A ampliação da liberdade de escolha, de fato, pode trazer maior desigualdade, na medida em que permite que melhores gestores têm maior autonomia e podem levar sua rede a melhores resultados. A imposição de impedimentos à eficiência não é uma forma adequada de se buscar maior igualdade.

Outro ponto relevante sobre esse impedimento é ele ser contraditório. A legislação do Fundeb permite que serviços educacionais relativamente mais complexos, como educação infantil, educação no campo e educação especial, possam ser oferecidos por instituições privadas. Se a participação dessas instituições é bem-vinda na provisão desses serviços relativamente mais complexos, por que não seria também na dos menos complexos, como a educação fundamental e média urbana? A estratégia inversa, na qual o Estado teria o monopólio da provisão dos serviços mais complexos, talvez se justificasse na argumentação de que as instituições privadas teriam dificuldade em oferecê-los. A estratégia adotada, em que o monopólio estatal é das formas mais simples de educação, carece de justificativa.

6. Síntese das Recomendações

É inquestionável a contribuição do Novo Fundeb e de seus antecessores para uma melhor distribuição dos recursos educacionais. O que não significa que modificações no seu desenho não poderiam elevar ainda mais essa contribuição. Neste capítulo apontamos dois caminhos que potencializariam essa melhoria. Em primeiro lugar, a capacidade redistributiva do Novo Fundeb poderia ser maior, caso todas as receitas estaduais e municipais constitucionalmente vinculadas à educação passassem a ser integralmente depositadas nos respectivos fundos estaduais e distrital. Em segundo lugar, o efeito redistributivo do Novo Fundeb poderia também ser maior se os 27 fundos que o constituem passassem a formar um fundo único nacional.

Para se garantir a igualdade de oportunidades educacionais, uma distribuição equitativa de recursos é certamente necessária, mas também insuficiente. Conforme o Gráfico 3, mais importante que a equidade na distribuição de recursos é a equidade na eficácia com que esses recursos são utilizados. Instrumentos como o Fundeb, responsáveis pela distribuição de recursos, são também reconhecidamente eficazes para promover maior eficiência na sua utilização e, por isso, precisam ser usados com esse fim. A EC 108 (BRASIL, 2020a) dá um importante passo nessa direção, ao incluir dois instrumentos voltados à promoção de melhorias na qualidade do gasto público.

Não obstante, tão importante quanto incentivar melhorias na gestão, é assegurar autonomia para que uma melhor gestão possa ser realizada. Nesse sentido, a natureza contábil do Fundef-Fundeb, que impede que recursos sejam poupados para utilização em momentos difíceis no futuro, é um desnecessário inconveniente. O Novo Fundeb seria mais coerente com uma utilização eficaz de recursos caso passasse a constituir-se num fundo plurianual.

Além de impedir que seus recursos possam ser poupados, o Novo Fundeb impõe uma série de restrições ao seu uso, que vão bem além do que estabelece a LDB. Três mereceram particular atenção: (i) aplicação de no mínimo 70% dos recursos à remuneração de profissionais da educação; (ii) aplicação em despesas de capital e em educação infantil de no mínimo 15% e 50%, respectivamente, de uma das novas contribuições da União; e (iii) impossibilidade de contração do setor privado para a

provisão de ensino fundamental e médio urbano. Em todos os casos, essas restrições podem levar a alocações ineficazes de recursos, que poderiam ser evitados caso a autonomia alocativa do gestor não tivesse sido limitada pelas restrições impostas.

Faltou na discussão sobre o Novo Fundeb e sua operacionalização maior atenção à formulação de projetos educacionais de qualidade *vis-à-vis* a captação e repartição de recursos, assim como clareza sobre qual qualidade se busca promover. O foco deveria ser na qualidade dos resultados, o desenvolvimento pleno dos estudantes, pois a qualidade dos insumos é apenas um resultado intermediário, cuja importância depende integralmente de sua contribuição à qualidade dos resultados.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto e CASTRO, Kleber Pacheco. **Análise do sistema tributário vinculado à educação e da capacidade fiscal dos entes federados brasileiros para financiar a educação pública**: Produto 3: Proposta para o Fundeb e Reforma Tributária. Rio de Janeiro:[s.n.], 2019.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

BERLINSKI, Samuel e SCHADY, Norbert. **The early years:** Child Well-Being and the Role of Public Policy. Hampshire, UK: Interamerican Development Bank, 2015.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Dissertação de mestrado em administração. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto Atualizado (até a EC 111/2021). Disponível em https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817. Acesso em 07 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos 273, de 13 de outubro de 1995. EC 14 de 1996. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano L, n. 14, 24/10/1995, p. 2.603-2.605.

BRASIL. EC 14**,** de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13/09/1996a.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 23/12/1996b, p. 27.833.

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 07 out. 2021.

BRASIL. 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, na forma prevista no art. 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 26/12/1996c, p. 28.442. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em 07 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação**: Fundef. 4º ed. MEC: Brasília, 2004.

BRASIL. EC 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 20/12/2006, p. 5.

BRASIL. Lei 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 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 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, Seção 1, 21/6/2007a, p. 7.

BRASIL. Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, regulamenta a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 14/11/2007b., p. 18 (Publicação Original).

BRASIL. EC 108, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 27/08/2020a, p. 5.

BRASIL. Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - Extra C, 25/12/2020b, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Orientação**: Novo Fundeb. MEC: Brasília, 2021.

CARNEIRO, Diego e IRFFI, Guilherme Diniz. **Avaliação de Políticas de Incentivo à Educação Básica no Ceará: Lições para o Brasil**. Tese de doutorado em economia. Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia, Fortaleza, 2018.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim e CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. “Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional”. In **Revista Educação e Políticas em Debate**, 10 (1, p. 271-289), 2021.

CRUZ, Gabriela e ROCHA, Rudi. “Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010”. In **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 48, p. 39-75, 2018.

CRUZ, Tássia *et al.* **Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate. Banco Interamericano de Desenvolvimento - Relatório de Política Educacional**. Nota técnica do BID 1745, 2019.

FNDE. **Repasse de recursos do Fundeb** - Repasse Consolidado (Por UF, esfera de governo, origem e mês): 2007 – 2016. 2021. Disponível em https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb. Acesso em 05 nov. 2021.

_____. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)**. Arquivos - Dados analíticos - Indicadores – 2018. Disponível em https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos. Acesso em 05 nov. 2021.

HOLANDA, Marcos C. “Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS: a experiência do Ceará”. In **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 2, p. 106-115, 2020.

INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais**. 2021a. Disponível em http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em 05 nov. 2021.

_____. **Censo Escolar:** Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2007 – 2020. 2021b. Disponível em http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em 05 nov. 2021.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. 2019. Disponível em https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb. Acesso em 05 nov. 2021.

MENEZES-FILHO, Naércio e PAZELLO, Elaine. “Do teachers’ wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil”. In **Economics of Education Review**, 266, p. 660-672, 2007.

OECD. **The Funding of School Education:** Connecting Resources and Learning. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. **Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3:** Results from the Starting Strong Survey 2018. Paris: OECD Publishing, 2020.

STN. **Transferências Constitucionais**. 2021. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1. Acesso em 05 nov. 2021.

SOUZA, Fábio Araújo de. “Os novos e velhos problemas do Novo Fundeb: análise da Emenda Constitucional 108/2020”. In **Vértices**, Campos dos Goitacazes, 23 (3), p. 788-802, 2021.

TANNO, Cláudio Riyudi. Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação

do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Câmara dos Deputados**. Estudo Técnico, n. 24, p. 2017, 2017.

_____. **PEC 15/2015**: Fundeb. Texto Aprovado na Câmara dos Deputados Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. ET 22/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em https://bit.ly/3rDujOZ. Acesso em 20 set. 2020.

VEGAS, Emiliana e GORDON, Nora. "Educational finance, equalization, spending, teacher quality, and student outcomes: the case of Brazil's Fundef". In **Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America**, v. 5, 2005.