Informativo FJP

Área Temática: Educação

v.1 n.2 16 setembro 2020

O Fundeb como mecanismo de indução e equidade da educação em Minas Gerais

O Fundeb, a educação básica e a coordenação federativa.

Como tem sido bastante noticiado e debatido recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), aprovado em 2006 e implementado a partir de 2007, teria vigência até 2020, mas o Congresso Nacional acaba de aprovar a Emenda à Constituição nº 108/2020, que o torna permanente, incluindo modificações importantes, como a ampliação da complementação da União no financiamento, que passa de 10% a 23%. Nesse contexto, é importante que a sociedade esteja informada sobre a relevância e os principais efeitos do Fundeb durante os primeiros 13 anos de vigência para ser capaz de avaliar suas mudanças de rumo e possíveis impactos decorrentes de suas modificações para o futuro. Esse é o propósito deste informativo, que aborda o financiamento da educação básica nos municípios de Minas Gerais.

Assim, este informativo explora em que medida a trajetória recente dos investimentos educacionais dos municípios mineiros é consistente com os propósitos do Fundeb. Para isso, pretende-se a) verificar se houve aumento nos gastos em educação nos municípios; b) averiguar se a distribuição dos recursos educacionais entre os municípios se faz de maneira mais equânime. Usamos dados obtidos por meio do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As análises levam em conta a população dos municípios conforme projeção da Fundação João Pinheiro, disponível também na plataforma do IMRS.

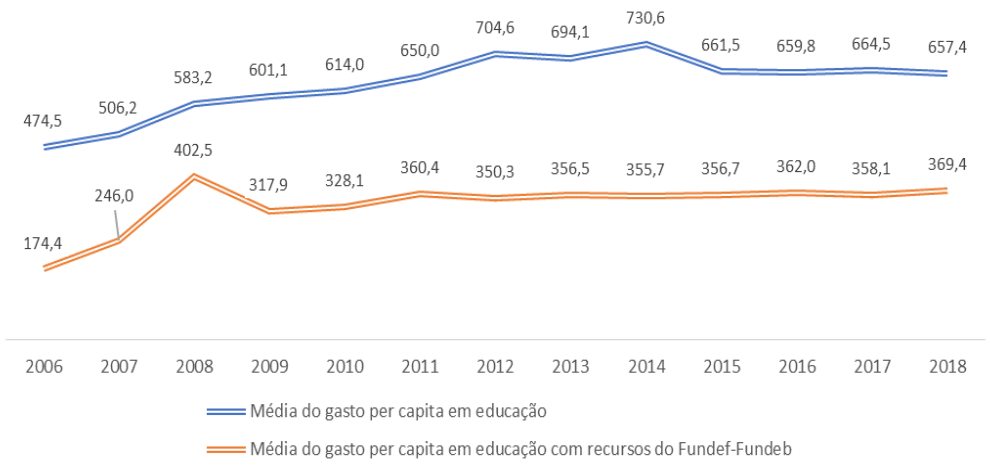
O Brasil, como se sabe, é um país federativo, tipo de organização territorial em que os entes federados (União, estados e municípios) não têm entre si relações de hierarquia e submissão. Assim, a implementação de políticas públicas em federações necessita lidar sempre com o desafio de compatibilizar a autonomia dos entes para escolher prioridades e estratégias e a necessidade de coordenação entre eles, do modo a alcançar objetivos compartilhados. Isso é particularmente importante no caso da educação básica, pois seus níveis de ensino estão a cargo de estados e municípios basicamente.

Para enfrentar essas limitações, uma das principais inovações foi o Fundeb, sucessor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cujo foco exclusivo era no nível fundamental de ensino. Ambos os fundos se institucionalizaram como mecanismos de coordenação federativa na esfera de atuação da educação e buscavam: a) reduzir a desigualdade regional e entre redes (estaduais e municipais) nos investimentos educacionais; b) tornar mais equilibrados os esforços educacionais entre estados e municípios; c) garantir um patamar mínimo de investimento por aluno (para o que concorre o papel complementar da União); d) promover melhores condições de carreira e remuneração para os docentes como elemento central para a qualidade da oferta educacional. O Fundeb substitui o Fundef a partir de 2007 com implantação gradual. Ampliou o percentual de recursos vinculados dos entes federados e os níveis de ensino incluídos – incorporando os níveis infantil e médio. O Fundeb redistribui os recursos a partir do número de alunos da educação básica pública: os municípios receberão tais recursos considerando-se o número de alunos e o gasto na educação infantil e no ensino fundamental; os estados recebê-los-ão a partir do atendimento ao ensino fundamental e médio e do gasto respectivo (EC 53/2006).

1 – A ampliação dos investimentos municipais em educação e o papel do Fundeb.

O primeiro ponto pode ser observado pelo Gráfico 1, que mostra a evolução da média do investimento real municipal total em educação *per capita* em Minas Gerais e da média dos recursos municipais reais do Fundeb também *per capita*. A observação das linhas do gráfico indica que o investimento municipal em educação apresentou uma tendência de aumento entre 2006 e 2018, e a mesma coisa ocorreu com os recursos do Fundeb.

Gráfico 1: Media dos gastos municipais *per capita* em educação – Minas Gerais, 2006 a 2018 (valores em moeda constante - reais)

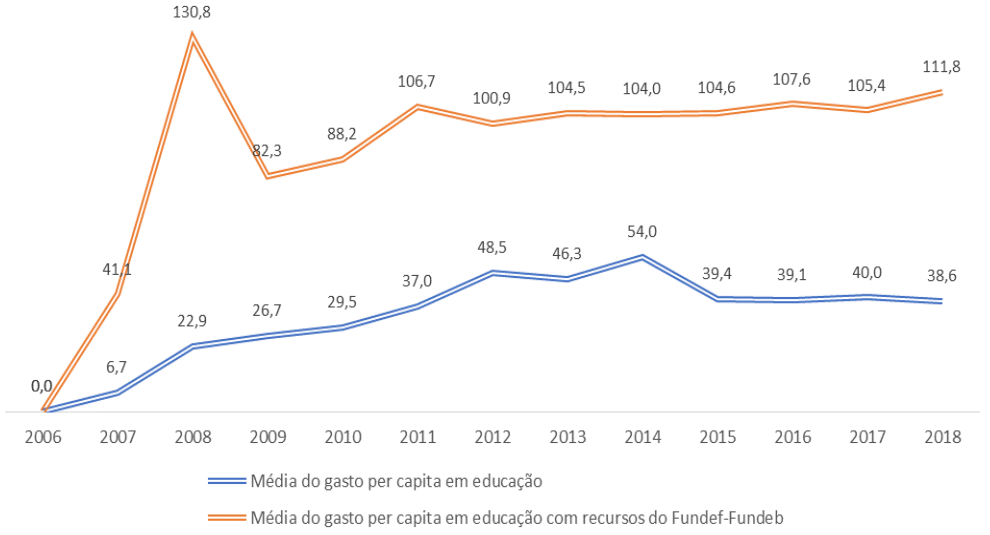


Fonte: IMRS-FJP, FNDE; elaboração própria.

Enquanto, em 2006, a média do gasto municipal per capita em educação era cerca de R$474, em 2014, ela alcança quase R$731, o maior valor da série. A crise e estagnação que o país enfrenta desde então provocaram queda nesse valor, ainda assim bastante superior ao vigente em 2006, tendo alcançado cerca de R$657 em 2018. Fato idêntico acontece com os recursos do Fundeb. Em 2006, conforme explicado, ainda não havia sido instituído o Fundeb, mas o Fundef, restrito ao ensino fundamental, ainda estava em vigor. Nesse ano, a média de recursos per capita do Fundef atingiu cerca de R$ 174. Em plena vigência desde 2009, o Fundeb atingiu aproximadamente R$ 369 em 2018.

No entanto, permanece a pergunta: "Se e quanto o Fundeb contribuiu para a ampliação dos recursos destinados à educação nos municípios de Minas Gerais?" O Gráfico 2 permite elucidar essa questão. Ele mostra, em termos relativos, o quanto cresceram os recursos educacionais totais *per capita* dos municípios e o quanto cresceram os valores relativos aos recursos do Fundeb também em termos *per capita*.

Gráfico 2: Crescimento percentual acumulado da média de gastos real em educação – Minas Gerais, 2006 a 2018 (ano de referência: 2006=100)



Fonte: IMRS-FJP, FNDE; elaboração própria.

O que isso significa é que parte importante da ampliação dos gastos educacionais médios dos municípios mineiros deve-se à implementação do Fundeb. Comparado com o Fundef, ele ampliou a vinculação dos recursos, o montante de recursos distribuídos e os incentivos ao investimento educacional dos municípios, principalmente, ao incluir a educação infantil e a educação de jovens e adultos no cálculo do rateio.

É importante destacar que esse aumento se deveu à melhor distribuição e ao melhor direcionamento das fontes de recursos internamente no estado, uma vez que Minas Gerais não participava da complementação feita pela União nem durante a vigência do Fundef, nem na versão ainda vigente do Fundeb. Nos termos do projeto para o Fundeb permanente aprovado pelo Congresso Nacional, vários municípios de Minas Gerais certamente passarão a fazer jus à complementação da União, o que poderá ampliar o total de recursos para a educação básica pública no estado[1].

Enfim, o que os dados mostram até aqui é que o Fundeb teve um papel importante para assegurar melhoria nas condições dos municípios mineiros para prover educação básica de qualidade.

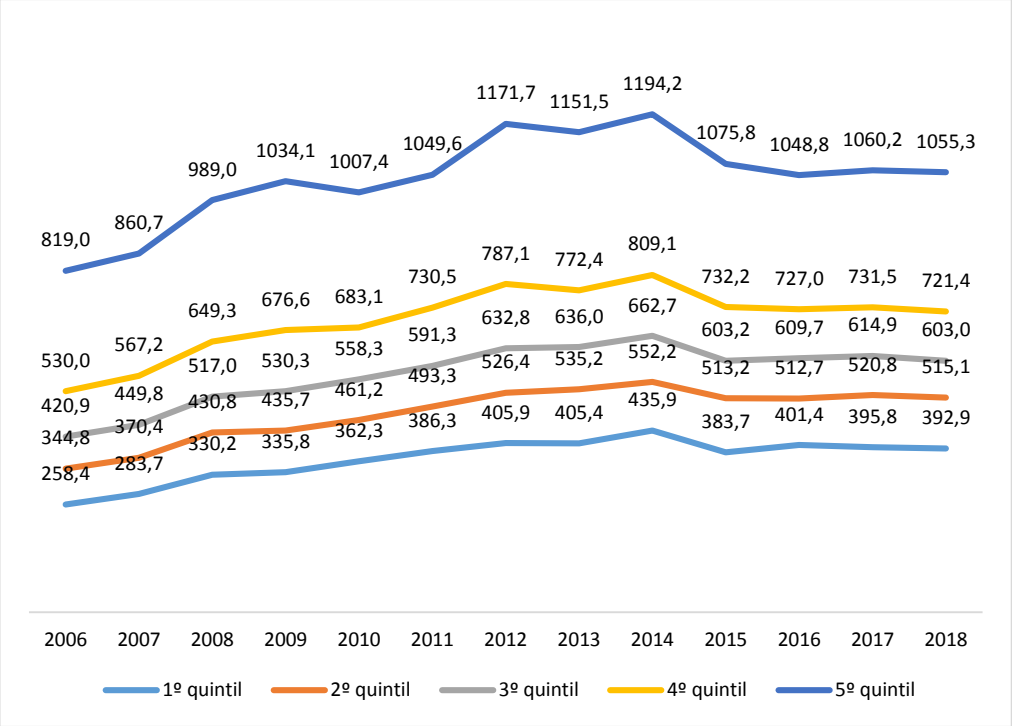
2 – O Fundeb e a trajetória recente da desigualdade nos investimentos educacionais dos municípios mineiros.

Um dos objetivos do Fundeb é tornar os investimentos educacionais mais equânimes entre as redes de ensino. Assim, outra pergunta importante é: "O Fundeb conseguiu reduzir as desigualdades entre os municípios mineiros com relação aos gastos destinados à educação?".

A evolução dos gastos *per capita* em educação dos municípios agrupando-os por quintis [2]de gasto educacional *per capita* (Gráfico 3) busca responder essa pergunta.

Observa-se que, durante 2006 a 2018, aumentaram os gastos *per capita* em educação em todos os quintis. Entretanto, para os municípios mineiros com menor gasto educacional *per capita* (primeiro quintil), o crescimento foi maior no período. Os municípios situados no primeiro quintil experimentaram crescimento de 52%; já os do segundo quintil, de 49,4%; os situados no terceiro quintil aumentaram em 43,3% a média de gastos per capita em educação.

Gráfico 3: Média dos gastos municipais *per capita* em educação -por quintis – Minas Gerais, 2006 – 2018 (valores em moeda constante - Reais)



Fonte: IMRS-FJP; elaboração própria.
Nota: os municípios foram agrupados por quintis de gasto *per capita* em educação.

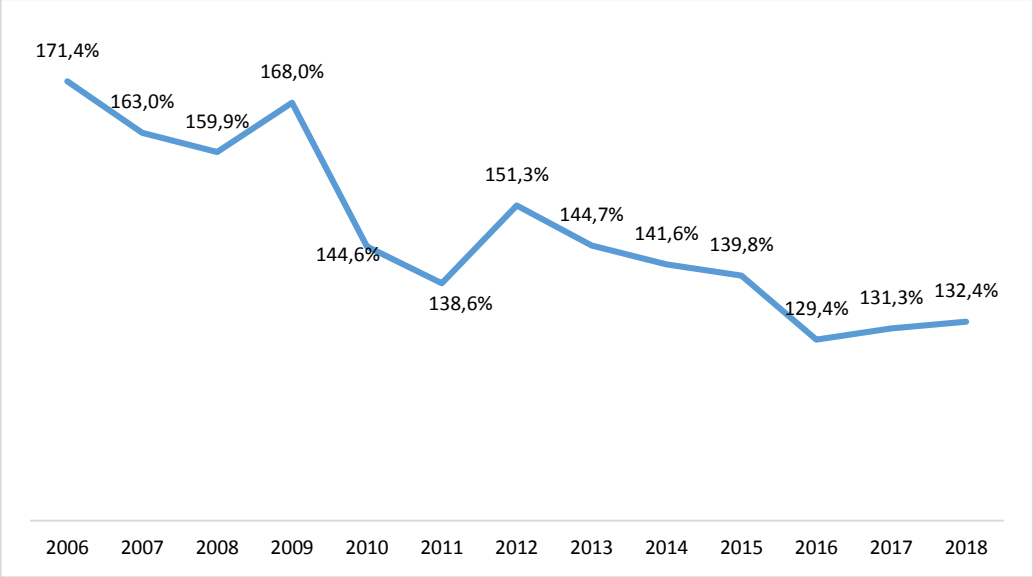
Por outro lado, o crescimento dos gastos *per capita* dos municípios situados no quarto e no quinto quintil foi de, respectivamente, 36,1% e 28,9%, bem abaixo dos primeiros quintis.

[1] No Fundeb, a atual complementação da União destina-se apenas àqueles estados cujo gasto per capita (considerados conjuntamente os recursos e alunos tanto da rede estadual quanto das municipais) não atinge o valor mínimo nacional de referência. No novo modelo, em que se amplia a contribuição da União, receberão complementação os entes – estados e municípios – que não atinjam o valor mínimo. Assim, estima-se que Minas Gerais figurará entre os estados que receberão a complementação.

[2] Quintis são medidas de separação que dividem um conjunto de dados ordenados em cinco partes iguais. No Gráfico 3, os dados estão ordenados segundo a média dos gastos municipais per capita em educação. Assim, no primeiro quintil, estão os 20% dos municípios com menor gasto per capita em educação, sucessivamente, até o último quintil, onde se encontram os 20% dos municípios com maior gasto per capita em educação.

É importante ressaltar que, embora os municípios com menor gasto *per capita* em educação tenham apresentado maior crescimento durante esse período, é ainda acentuada a disparidade entre os municípios do estado. Em 2018, os municípios do primeiro quintil tinham média de gastos *per capita* em educação de R$392,9, enquanto a média dos municípios do último quintil era de R$ 1.055,3, ou seja, quatro vezes mais que o primeiro.

Gráfico 4: Diferença percentual da média dos gastos municipais *per capita* em educação dos municípios situados no primeiro e no segundo quintil em relação aos situados no quinto quintil – Minas Gerais, 2006 – 2018 (%)



Fonte: IMRS-FJP; elaboração própria.
Nota: os municípios foram agrupados por quintis de gasto *per capita* em educação.

O Gráfico 4 ilustra melhor a redução das diferenças municipais em relação aos gastos *per capita* em educação ao apresentar a diferença da média dos gastos municipais *per capita* do primeiro e do segundo quintil em relação à média dos gastos *per capita* dos municípios do último quintil. Observa-se que, em 2006, os municípios do último quintil apresentavam gasto *per capita* em educação 171,4% maior que o dos municípios dos dois primeiros quintis. Em 2018, essa razão havia caído para 132,4%.

Dessa forma, a resposta à pergunta se o Fundeb diminuiu a desigualdade entre os municípios mineiros é afirmativa. Observa-se que, após a criação do fundo, diminuíram as diferenças dos gastos *per capita* em educação entre os municípios com menor e maior investimentos educacionais, o que tornou a distribuição dos recursos destinados à educação um pouco mais equitativa.

Embora o Fundeb funcione como mecanismo redistributivo importante, redutor de desigualdades entre as redes de ensino público, a forma atual de distribuição dos recursos e, principalmente, de sua complementação ao Fundeb, feita pela União, poderia ser mais eficaz em diminuir as desigualdades intermunicipais. No caso da complementação da União, ela ocorre quando o estado não atinge o valor mínimo por aluno. Assim, um município pobre num estado rico não receberá a complementação da União. Aprovado pelo Congresso em 25/8/2020, o novo Fundeb prevê que a complementação adicional da União seja repassada diretamente para as redes de ensino com baixo gasto por aluno, independente do estado. Ademais, essa complementação crescerá dos atuais 10% para 23% até 2026.

O que os dados informam?

Uma crítica comum ao Fundeb é a seguinte: seu recurso é quase todo direcionado para o pagamento dos professores, sem, entretanto, uma contrapartida da melhoria da qualidade educacional. Algumas considerações devem ser feitas sobre esse ponto. Primeiro, em que pese que grande o fato de que parte dos recursos vai para o pagamento dos salários dos professores, o nível salarial deles ainda é bem inferior ao de outras profissões que demandam o mesmo nível de formação. No Brasil, em 2019, o rendimento médio dos professores de educação básica representava 71,7% do rendimento médio dos demais profissionais com a mesma escolaridade.

No Sudeste, essa proporção era de 65% (não há dados distintos para Minas Gerais).[3] Assim, tornar a carreira de magistério mais atrativa, com remuneração e planos de carreira decentes, é condição necessária para melhorar os níveis de qualidade da educação, juntamente com melhorias na gestão escolar e nos padrões básicos de infraestrutura das escolas. O que se observa é que o baixo prestígio da carreira de professor, tanto em termos salariais como de status social, tem atraído poucos profissionais. Entre os cursos superiores, aqueles voltados à licenciatura e pedagogia apresentam as notas de corte mais baixas no Sisu e Prouni, por exemplo.

Outro argumento é que a melhora dos níveis salariais dos docentes é condição necessária, mas insuficiente para a melhoria da qualidade da educação. O aprendizado depende de insumos passados e contemporâneos[4], interagindo de maneira continuada, persistente e previsível.

É claro que não se advoga aqui o aumento indiscriminado dos gastos em educação. Todo gasto público deve ser realizado com eficiência, boa gestão e *accountability*. Entretanto, o gasto por aluno na educação básica no Brasil é bem menor que o dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2016, o Brasil possuía um gasto por aluno anual na educação básica de aproximadamente 40% daquele dos países da OCDE[5], abrindo espaço para mais investimento em educação no Brasil, principalmente quando se considera a diferença dos níveis educacionais entre os dois.

Este informativo, portanto, não evoca uma oposição entre ampliar o investimento educacional ou melhorar a qualidade do gasto em educação. É preciso investir mais e melhor na área. Para isso, o Fundeb vem sendo um instrumento fundamental não apenas de aumento e equidade do gasto, mas também de sua racionalização e de coordenação entre os entes federados, redes e níveis de ensino. O desafio maior é essencialmente de prioridade e investimento *lato sensu.* Que tanto o Fundeb quanto as políticas públicas de educação e redução das disparidades educacionais sejam veículos de prosperidade e redução das desigualdades intra e intermunicipais e do país em relação a seus pares. Vida longa ao Fundeb!

[3] Dados extraídos do Observatório do PNE, no link: https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/17-valorizacao-professor/indicadores.
[4] HANUSHEK, E. A. (2002). "Publicly provided education". In: A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.). **Handbook of public economics**. Volume 4. Elsevier Science B. e TODD, P. E. & WOLPIN, K. I. (2003). "On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement". **The Economic Journal**, 133 (February), F3-F33.
[5] OCDE. Education at a Glance 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf

Expediente

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente
Helger Marra Lopes

Vice-presidente
Monica Moreira Esteves Bernardi

DIRETORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Carolina Proietti Imura
Marcos Arcanjo de Assis

DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES
Eleonora Cruz Santos
Renato Vale
Coordenação de Pesquisas em Políticas Públicas
Luís Felipe Zilli

Equipe Técnica
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Camila Moreira Costa
Juliana Lucena Ruas Riani
Victor Barcelos Ferreira

Revisão
Eleonora Cruz Santos
Marcos Arcanjo de Assis

Diagramação
Lívia Cristina Rosa Cruz

Arte Gráfica
Bárbara Andrade

Informações para imprensa

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
Telefone: (31) 3448-9580 / 3448-9588
E-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br
Alameda das Acácias, 70, bairro São Luiz, Pampulha.
CEP: 31275-150, Belo Horizonte, Minas Gerais

Coordenação de Pesquisas em Políticas Públicas
felipe.zilli@fjp.mg.gov.br

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO