

É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma políticas de fundos na educação?

LUIZ ARAÚJO

UnB | ruiz_araujo@yahoo.com.br

Resumo

O artigo verifica a incidência da atual política de fundos na diminuição das desigualdades territoriais entre os municípios brasileiros e apresenta quatro simulações alternativas ao formato redistributivo atual. A premissa é de que em uma federação tão assimétrica como a brasileira somente é possível diminuir as desigualdades territoriais por intermédio de uma participação efetiva da União na redistribuição dos recursos entre os entes federados. As simulações possuem como pano de fundo a instituição de um custo Aluno Qualidade Inicial como parâmetro para a redistribuição dos recursos educacionais da educação básica. Os resultados das simulações mostram que é possível instituir um formato de política de fundos que estreite a distância entre os municípios e entre as regiões, mas que tal intento somente é possível com uma mudança substancial da função da União na política de financiamento da educação básica

Palavras chaves: Desigualdade territorial; Política de fundos; Fundeb; Educação básica.

Is it possible to reduce the inequalities between municipalities through fund policies in education?

Abstract:

The article verifies the impact of funds policy in reducing regional disparities between municipalities and presents four alternatives simulations to the current redistributive format. The premise is that in a federation as asymmetric as Brazil, it can only reduce regional disparities through a Union's effective participation in the redistribution of resources among the federal entities. Simulations have the background of the establishment of a cost Student Initial Quality as a parameter for the redistribution of educational resources of basic education. The simulation results show that it is possible to institute a policy format funds that narrow the distance between the cities and between regions, but such determination is possible only with a substantial change in the Union's role in basic education funding policy.

Keywords: Territorial inequality; Funding policy; Fundeb; Basic Education.

Es posible reducir las desigualdades entre los municipios a través de políticas de fondo en la educación?

Resumen:

El artículo verifica el impacto de la política de fondos actual en la reducción de las disparidades regionales entre municipios y presenta cuatro alternativas simulaciones al formato redistributivo actual. La premisa es que en una federación tan asimétrica como el caso brasileño sólo se puede reducir las disparidades regionales a través de la participación efectiva de la Unión en la redistribución de los recursos entre las entidades federativas. Las simulaciones tienen los antecedentes de la creación de un Costo Inicial de Calidad por Estudiantes como un parámetro para la redistribución de los recursos educativos de la educación básica. Los resultados de la simulación muestran que es posible establecer un formato de políticas de fondos que reducen la distancia entre las ciudades y entre las regiones, pero que tal determinación es posible sólo con un cambio sustancial en el papel de la Unión en la política de financiación de la educación básica.

Palabras-clave: Desigualdad territorial; Política de fondos; Fundeb; Educación básica.

É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação?

O presente artigo apresenta algumas possíveis respostas a pergunta que ostenta em seu título. Parte da evidência de que o Brasil é uma federação marcada por fortes desigualdades territoriais, para não citar as demais desigualdades que tanto afligem o povo brasileiro e de que os municípios desempenham papel relevante no provimento da educação básica. E que há necessidade de encontrar respostas para pelo menos duas perguntas: a atual política de fundos tem sido eficiente na redução das desigualdades territoriais entre municípios? É possível uma política de fundos que acelere a diminuição dos indicadores de desigualdades?

Por fundos se entende toda e qualquer medida regulamentadora (Leis, decretos e emendas) estabelecida pelo Estado Brasileiro no sentido de criar um mecanismo específico de financiamento que concentra recursos de diferentes procedências, com ou sem normas peculiares de aplicação, visando um fim específico (GEMAUQUE, 2004; CARVALHO, 2012). Será denominada de política de fundos o conjunto de normas legais e operacionais derivadas da aprovação das Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006.

Os limites da atual política de fundos educacionais estão vinculados ao fato de que a mesma foi instituída sem que a lógica de enxugamento dos gastos federais e descentralização excessiva dos serviços educacionais fosse questionada. Com isso, a montagem do desenho de seu funcionamento foi, a um só tempo, presidida pela necessidade de manter a descentralização exagerada ocorrida no período anterior (Fundef) e a resistência da União em elevar de forma significativa sua participação financeira.

Este artigo parte da afirmação de que a existência de políticas públicas reguladas pelo governo federal e direcionadas aos demais entes federados representa uma possibilidade de incidência nas desigualdades territoriais. Os resultados de suas pesquisas mostraram que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades e os estados que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial (ARRETCHE, 2010; ARAÚJO, 2012).

Para proceder a análise da incidência da política de fundos educacionais nas desigualdades territoriais entre os municípios foram sistematizados os dados de receitas municipais coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional dos anos de 2006 a 2011¹. Estes dados foram desagregados da seguinte forma: 1. Arrecadação Própria (Receita Tributária); 2. Transferências Intergovernamentais da União; 3. Transferências Intergovernamentais dos Estados; 4. Transferências Condicionadas Universais; 5. Receitas Totais. Foram considerados como Transferências Condicionadas Universais os recursos repassados pela União via SUS, FNAS e FNDE e os repasses estaduais do fundo da saúde. Além disso, foram acrescentados os valores recebidos via Fundef (2006) e Fundeb (demais anos). E os dados conseguidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional foram atualizados pelo IPCA até junho de 2013.

A arrecadação própria correspondeu a R\$ 286,57 per capita em 2006 e evoluiu para R\$ 453,11 per capita em 2011, representando um crescimento de 58,11% no período estudado. As transferências constitucionais da União (inclusive sua parcela de participação nas TCU) representavam um acréscimo de R\$ 475,76 per capita em 2006 e passaram a crescer R\$ 678,37 em 2011, representando um crescimento de 42,6%. As transferências constitucionais dos Estados (inclusive sua parcela de participação nas TCU) passaram de R\$ 400,28 em 2006 para R\$ 557,35 em 2011, representando uma variação percentual de 39,2%.

¹ Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional são relativos a 5424 municípios em 2006, 5295 em 2007, 5050 em 2008, 5438 em 2009, 5422 em 2010 e 4950 em 2011.

Tabela 01 – Comportamento das receitas municipais 2006 a 2011 (valores per capita)

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita tributária	286,57	327,97	362,60	356,46	409,54	453,11
Rec tributária+transf da união+ transf do estado	1.162,60	1.287,87	1.448,87	1.408,19	1.556,12	1.692,46
Rec tributária+transf da união	762,32	851,37	961,61	944,46	1.029,88	1.137,33
Rec tributária+ transf do estado	686,84	764,47	961,61	820,19	935,78	994,52
Transf condicionadas universais sem Fundef/Fundeb	155,30	169,32	189,87	200,99	225,02	236,79
Fundef/Fundeb	155,87	192,60	203,74	249,65	283,92	315,10
Transferências condicionadas universais	311,17	361,93	393,61	450,65	508,94	551,89
Rec tributária+transf união e estado e transf cond universais	1.318,47	1.480,47	1.652,61	1.657,85	1.840,05	2.007,56
Outras transferências	214,55	254,37	289,60	241,26	271,63	236,94
Total	1.533,02	1.734,84	1.942,21	1.899,11	2.111,68	2.244,51

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/FINBRA. Elaboração própria. Valores atualizados IPCA (Junho de 2013).

As transferências condicionais universais (TCU) representavam um acréscimo nas finanças municipais de R\$ 311,17 em 2006 e passaram para R\$ 551,89 em 2011, ou seja, evoluíram 77,4%. Este bom desempenho foi responsabilidade de uma maior variação dos repasses atrelados à política de fundos. No seu último ano de vigência (2006) o Fundef acrescentou às finanças municipais o equivalente a R\$ 155,87 per capita, e com a entrada em vigor do Fundeb, no seu quinto ano (2011) este valor per capita cresceu 102,2%, chegando a R\$ 315,10.

De 2006 para 2011, por terem tido um desempenho acima da média, a arrecadação própria e os recursos oriundos da política de fundos tiveram um crescimento na sua participação percentual. A arrecadação própria passou de 19% para 20% do total. Já a transição do Fundef para o Fundeb representou uma elevação da participação de 10% para 14%.

A participação do conjunto das Transferências Condicionadas Universais foi de 20% para 24%, portanto, chegando a quase um quarto dos recursos disponíveis, tendo participação equiparada à participação estadual. Como esta última reproduz o perfil de desenvolvimento econômico de cada município (devolutiva), o crescimento da participação da TCU certamente tornou menos injusta a distribuição dos recursos entre os municípios brasileiros.

Tendo como parâmetro a distribuição dos estados subnacionais nas respectivas regiões geográficas oficiais, também é possível indicar mudanças no perfil da distribuição dos recursos nestes últimos seis anos, mesmo que as mesmas ainda não sejam suficientes para reverter as desigualdades territoriais históricas existentes. Passados seis anos e tendo sido implementado um novo formato de distribuição de recursos na área educacional, dentre outras mudanças na área das Transferências Condicionadas Universais, é possível atestar algumas mudanças no perfil descrito acima.

Tabela 02 – Valores per capita da participação das fontes de receita dos municípios por região – 2011.

	PRÓPRIA	TRANSF GOVERN	TCU	TOTAL	OUTRAS	REC CORRENTE	TCU/REC COR
BRASIL	453,11	910,52	551,89	1915,53	328,98	2244,51	24,6%
NORTE	182,14	715,33	481,49	1378,96	130,67	1509,63	31,9%
NORDESTE	168,24	695,21	558,64	1422,09	118,79	1540,88	36,3%
CENTRO OESTE	306,20	936,05	478,82	1721,07	261,74	1982,81	24,1%
SUDESTE	589,42	948,41	436,06	1973,89	333,49	2307,38	18,9%
SUL	355,16	963,70	427,89	1746,76	341,65	2088,40	20,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / FINBRA. Valores corrigidos pelo IPCA (junho de 2013). Elaboração própria.

Convertidas em valores per capita, as Receitas Correntes Municipais disponíveis em 2011 na Região Norte passaram a representar 67,3% da média de Receitas Correntes do país e 65,4% do que estava à disposição dos municípios da Região Sudeste. Em relação à Região Nordeste, as Receitas Correntes disponíveis tiveram comportamento semelhante, passando a representar 68,7% das receitas nacionais e 66,8% das receitas disponíveis para o Sudeste.

Estes dados mostram que ocorreu uma maior dotação de recursos para as duas regiões, o que aproximou o patamar de participação de suas Receitas Correntes em relação ao Sudeste da média nacional.

Além disso, houve melhoras no comportamento das Receitas Próprias. No caso da Região Norte, estas passaram a representar 40,2% da média de Receitas Próprias do país e 30,9% do que estava à disposição dos municípios da Região Sudeste. Igual situação se verificou na Região Nordeste, onde as Receitas Próprias cresceram um pouco percentualmente em relação à média nacional (agora representam 37,1%) e também sobre as receitas disponíveis para o Sudeste (agora representam 28,5%).

A distância entre as regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste) e a mais rica (Sudeste) melhorou devido a uma maior participação percentual em suas finanças das Transferências Condicionadas Universais. Em 2011 as TCU passaram a representar 24,5% dos recursos disponíveis nos municípios brasileiros (contra 20,3% em 2006) sendo que na Região Norte este percentual chegou a 31,9% e no Nordeste a 36,3%.

Isto significou uma aproximação, mesmo que ainda lenta, entre a dotação financeira disponível entre as regiões citadas, e fica evidente que esta redução foi principalmente motivada pela maior incidência das políticas reguladas pelo governo central. A participação das Receitas Próprias no total das Receitas Correntes, passados seis anos, praticamente não sofreu alterações entre as regiões, registrando leve aumento em todas elas. No Brasil esta participação passou para 20,2% (contra 18,7% em 2006), no Norte passou a representar 12,1% (contra 10,2% anteriores) e no Nordeste chegou a 10,9% (eram 10,1% em 2006).

Esta comparação reforça a tese defendida por Arretche (2010) que em países federativos uma diminuição da desigualdade depende da capacidade do governo central de incidir sobre as mesmas,

e isto significa destinação de mais recursos federais para os municípios (no caso de nosso universo de análise) localizados nas regiões mais pobres. O tamanho deste aporte financeiro definirá o percentual de redução da desigualdade entre unidades subnacionais ricas e pobres. No caso, esta primeira abordagem sobre o tema mostrou uma diminuição ainda tímida destes percentuais.

Comparando os valores per capita e a correção real que sofreram entre 2006 e 2011 é possível identificar a principal causa da diminuição, mesmo que tímida, como foi registrado acima da desigualdade entre as regiões.

Tabela 03 – Variação da participação percentual dos recursos do Fundef/Fundeb nas finanças municipais – 2006 a 2011.

REGIÕES	2006	2011
NORTE	15,0%	20,5%
NORDESTE	15,2%	21,3%
CENTRO OESTE	10,3%	12,0%
SUDESTE	8,0%	10,7%
SUL	8,9%	11,1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / FINBRA. Valores per capita a partir de dados corrigidos pelo IPCA (junho de 2013). Elaboração própria.

Em que pese percentualmente tenha ocorrido variação em todas as regiões, a presença do Fundeb nas regiões Norte e Nordeste se tornou decisiva para o custeio da máquina pública, representando 20,5% e 21,3%, respectivamente, dos recursos disponíveis. Esta tabulação reforça resultado encontrado por Undime (2012) e discutido por Araujo (2012) acerca do peso relativo dos recursos do Fundeb na composição final do valor efetivamente disponibilizado para a manutenção de etapas e modalidades da educação básica. Nos trabalhos acima referenciados ficou comprovado um peso menor de participação do Fundeb no total de recursos dispendidos na manutenção do atendimento de creche em São Paulo (30,3% do total aplicado) quando comparado com o estado do Ceará (66,5% do total aplicado).

Utilizando o Coeficiente de Gini para mensurar a desigualdade entre os municípios brasileiros derivada de cada uma das fontes de receitas selecionadas por este artigo, fica evidente que caso os municípios brasileiros possuíssem apenas as receitas por eles arrecadadas, os mesmos seriam bastante desiguais, sendo que em 2006 o Coeficiente de Gini das Receitas Tributárias Municipais correspondia a 0,37. Este valor se manteve estável nos quatro anos seguintes (em 0,38) e apresentou uma elevação em 2011 (0,39). Tal comportamento não está vinculado à existência ou incremento de políticas redistributivas, mas ao esforço de melhoria da máquina tributária municipal. Assim, quando depende apenas da arrecadação própria, a desigualdade territorial entre municípios não só não apresentou melhorias, como teve leve piora. Vale lembrar que o principal tributo municipal é o ISSQN, que é dependente da movimentação econômica local, ou seja, atrelado ao consumo e circulação de serviços e mercadoria.

Tabela 04 – Comparação da desigualdade territorial nos municípios brasileiros 2006 a 2011 – Coeficiente de Gini.

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SOMENTE A RECEITA TRIBUTÁRIA	0,369	0,376	0,379	0,382	0,382	0,388
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TRANSF DA UNIÃO	0,218	0,212	0,211	0,202	0,201	0,200
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TRANSF DO ESTADO	0,385	0,384	0,378	0,387	0,375	0,372
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TCU	0,174	0,171	0,161	0,158	0,153	0,155
SOMENTE AS TCU	0,209	0,201	0,186	0,181	0,173	0,182
SOMENTE O FUNDEF/FUNDEB	0,238	0,248	0,228	0,220	0,212	0,226
SOMENTE A RECEITA CORRENTE	0,212	0,199	0,197	0,190	0,189	0,186

Fonte: STN/FINBRA. Elaboração própria

Caso as finanças municipais fossem constituídas somente pelos seus próprios recursos e as transferências da União, estando incluídas nestas as transferências condicionadas universais (SUS, FNAS, FNDE e Fundeb), os indicadores de desigualdade começariam em 2006 em patamar equivalente a 0,22 e teriam queda para 0,21 em nos dois anos seguintes e, a partir de 2009, chegariam a 0,20, persistindo tal valor até 2011. É possível afirmar que o maior aporte de recursos alocados nos estados mais pobres da federação via complementação da União tenha contribuição nesta evolução positiva deste cenário. Os critérios de alocação de recursos federais são mais redistributivos, seja o FPM, sejam os recursos transferidos de forma condicionada.

Se os municípios contassem apenas com as suas próprias receitas e com as transferências oriundos dos estados seriam tão desiguais quanto se contassem com somente com seus recursos próprios. Neste cenário o Coeficiente de Gini, em nossa série histórica, começa com 0,38 em 2006 e se mantém estável nos dois anos seguintes, oscilando nos anos seguintes até fechar com leve queda em 2011, quando seu patamar chegou a 0,37. Este resultado reforça a afirmação de que o patamar encontrado é o mais próximo da desigualdade efetiva da riqueza gerada nos municípios, pois as transferências estaduais são devolução tributária.

Caso os municípios só possuíssem seus recursos próprios e as transferências condicionadas universais (federal e estadual) o patamar de desigualdade seria ainda menor. Em 2006 o Coeficiente de Gini seria de 0,17, caindo para 0,16 em 2008 e alcançando, a partir de 2010, o patamar de 0,15, valor que se repetiu em 2011.

Os resultados acima podem ser, pelo menos parcialmente, explicados pela melhoria redistributiva que ocorreu na política de fundos da educação. O coeficiente de Gini dos municípios brasileiros, caso os mesmos possuíssem apenas o Fundef/Fundeb como recurso disponível, é esclarecedor. Em 2006, último ano do Fundef, o coeficiente estava em 0,24, já nos cinco primeiros anos do Fundeb este valor se iniciou no patamar de 0,25 em 2007 e caiu nos anos seguintes (0,23 em 2008, 0,22 em 2009, chegando a 0,21 em 2010) e voltou a ter alta em 2011 (0,23), mas ainda abaixo do patamar final do Fundef.

O novo formato instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que estabeleceu uma participação da União no Fundeb equivalente a 10% dos recursos bloqueados pelos fundos estaduais a cada ano e a impossibilidade dos recursos da complementação da União não poderem ser contingenciados, conforme a Lei nº 11.494 de 2007, favoreceram uma crescimento das Transferências Condicionadas Universais no total das Receitas Municipais.

Em tese aprovada recentemente na Universidade de São Paulo foram testadas quatro alternativas à política de fundos vigente (ARAUJO, 2013). O pano de fundo de todas as simulações realizadas foi a necessidade de redistribuir recursos tendo por base o custo aluno qualidade inicial². Esta premissa é coerente com a visão de que a provisão de serviços educacionais tendo por base apenas a capacidade tributária realmente existente entre os municípios não propiciaria igualdade mínima de condições de acesso ao direito à educação. O viabilizador desta premissa foi o conjunto de fatores de ponderação construídos a partir do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2010) e das demais contribuições consideradas na referida Tese (VERHINE, 2006; CARREIRA E PINTO, 2007; UNDIME, 2012).

Foram construídas quatro simulações. Todas elas mantiveram o mesmo percentual de contribuição para o fundo, os mesmos impostos e transferências hoje vinculados ao Fundeb. A primeira manteve a estrutura de 27 fundos estaduais, mas com alocação de recursos suficientes para garantir o Custo Aluno Qualidade Inicial de maneira plena (FUNDEB CAQI PLENO). A segunda, também baseada em fundos estaduais, mesmo utilizando os fatores de ponderação oriundos do CAQi, estabelece um limite de complementação da União em 1% do PIB (FUNDEB CAQI 1% DO PIB). A terceira simulação construiu um fundo único nacional e teve por base a implementação dos valores plenos do CAQi (FUNDO ÚNICO CAQI PLENO). E a quarta simulação, também de fundo único nacional, trabalha com o limitador de participação da União em 1% do PIB (FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB).

Antes de apresentar resultados das simulações de alternativas concretas, vale reafirmar que em uma federação assimétrica como a nossa a capacidade de incidir sobre as referidas desigualdades depende da União, pois a capacidade dos estados e, em especial dos municípios, de reverter as desigualdades territoriais somente seria viável com mudanças estruturais na política tributária e revisão profunda do pacto federativo existente. Pelo percentual de apropriação dos recursos do fundo público e pela capacidade legal e histórica de interferir nas políticas desenvolvidas pelos demais entes federados, cabe à União o papel fundamental na busca pela redução das distâncias entre os municípios.

A comparação dos dados relativos ao Fundef e Fundeb confirma que um formato de regulação federal com baixa participação da União tende a diminuir os efeitos benéficos de uma política redistributiva. E, por outro lado, quanto maior a participação federal na complementação dos fundos estaduais (no caso de uma política de fundos como a atual), maior serão os resultados positivos. A participação desta política redistributiva no conjunto dos recursos disponíveis em cada município brasileiro cresceu, mas ainda girou em torno de 14% em 2011. O atual percentual representa um crescimento de 38,1% sobre a participação do Fundef nas Receitas Correntes municipais no último ano de sua vigência (10,2%).

Realizando simulações com maior aporte de recursos federais os indicadores de redução das desigualdades melhoraram em todos os indicadores selecionados pela pesquisa. Ao analisar

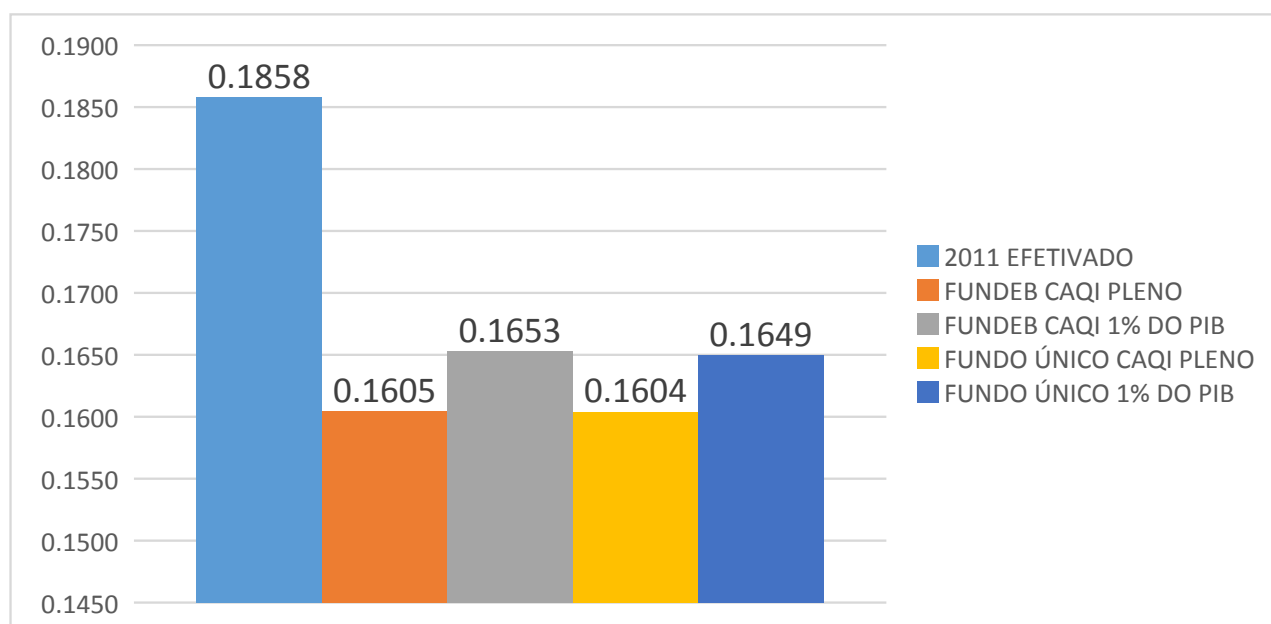
2 A Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ), metodologia desenvolvida como sinônimo de padrão mínimo de qualidade.

a participação do fundo (Fundeb ou Fundo Único) no total das Receitas Correntes Municipais, o percentual saltou dos 14% encontrados no formato atual em 2011 para 19,6% na Simulação FUNDEB CAQI 1% DO PIB e para 19,7% na Simulação FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB. Nas Simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO o percentual de participação passou para 22,2%. Comparando estes resultados com os atuais, o acréscimo variou de 39,8% a 57,9%.

A contribuição do fundo, somadas as dotações oriundas das demais transferências condicionadas universais, as quais compartilham do formato redistributivo direcionado à diminuição das desigualdades territoriais, ajuda a tornar as TCU mais significativas no conjunto das finanças municipais, variando esta participação dentro das simulações de 29,5% a 31,7% contra o percentual de 24,6% realizado no ano base.

Foi utilizado o Coeficiente de Gini como caminho complementar para investigar a redução da desigualdade territorial entre os municípios operada por cada uma das simulações. Esta análise ajuda a captar os reais efeitos das mudanças redistributivas testadas no conjunto dos municípios, levando em conta o conjunto dos seus recursos disponíveis e mensurando melhor os efeitos da variação positiva descrita nos parágrafos acima.

Gráfico 01 – Comportamento do Coeficiente de Gini nas Receitas Correntes Municipais nas simulações – Brasil 2011



Fonte: Dados do FINBRA. Elaboração própria.

Em 2006 o Coeficiente de Gini das Receitas Correntes Municipais foi de 0,212 e com a implantação do Fundeb e demais mudanças nas políticas públicas (não analisadas nesta pesquisa) chegou a 0,186 em 2011. A hipótese de que parte significativa desta redução, que foi de 12,2%, pode ser

É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação?

atribuída ao novo formato da política de fundos na área educacional é razoável, especialmente pela mudança de padrão da participação da União via complementação dos fundos.

As Simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO provocaram uma queda do indicador para 0,1605 e 0,1604 respectivamente, ou seja, caso implantadas contribuiriam com uma redução da desigualdade territorial de 13,6% em relação à vivenciada em 2011. Este patamar representaria uma redução de 24,1% sobre o efetivado no último ano de vigência do Fundef.

As Simulações FUNDEB CAQI 1% DO PIB e FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB também são eficazes na redução do indicador de Gini. Na primeira simulação deste grupo ele vai para 0,1653, representando uma queda de 11% sobre o efetivado em 2011 e de 21,6% sobre 2006. Na segunda o indicador caiu para 0,1649, sugerindo uma queda de 11,2% sobre o efetivado em 2011 e de 22% sobre o ano de 2006.

Em resumo, o formato de participação da União possui alta incidência na variação do percentual de desigualdade entre os municípios. A mudança de padrão de participação da União do Fundef para o Fundeb contribuiu com a redução do Coeficiente de Desigualdade, mas a aplicação de uma das quatro simulações aqui apresentadas potencializaria a redução. Os melhores cenários são aqueles em que a complementação da União ficou condicionada à necessidade dos municípios (e dos estados) para alcançar o padrão mínimo de qualidade (CAQI), conforme parâmetros escolhidos pela pesquisa.

Um dos componentes a serem analisados é o peso da participação de cada ente federado nos recursos públicos circulantes na política de fundos em cada uma das quatro simulações.

No ano base da presente pesquisa (2011) foram transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios um montante de R\$ 99.879.878.993,83, sendo que a União contribuiu 9,1% do montante aplicado³. Os recursos disponíveis, seguindo os critérios redistributivos atuais (fatores de ponderação vigentes em 2011, no caso) foram apropriados na proporção de 46,8% pelos Estados e Distrito Federal e 53,2% pelos Municípios.

Tabela 05– Resultados financeiros das Simulações de Alternativas a Política de Fundos

	REALIZADO	CAQ PLENO	CAQ 1% PIB	ÚNICO CAQ PLENO	ÚNICO 1% PIB
ESTADOS/DF	46.694.229.107,57	62.793.561.325,46	53.840.584.860,15	62.827.334.834,81	53.833.779.549,16
MUNICIPIOS	53.185.649.886,26	91.438.862.860,92	78.384.983.298,80	91.450.084.511,73	78.385.898.462,70
TOTAL DO FUNDO	99.879.878.993,83	154.232.424.186,38	132.225.568.158,95	154.277.419.346,54	132.219.678.011,87
PARTICIPAÇÃO UNIÃO	9.079.556.815,90	63.436.856.027,43	41.430.000.000,00	63.436.956.823,45	41.430.000.000,00
PART PERC ESTADOS	46,8%	40,7%	40,7%	40,7%	40,7%
PART PERC MUNICIPIOS	53,2%	59,3%	59,3%	59,3%	59,3%
PART PERC UNIÃO	9,1%	41,10%	31,30%	41,10%	31,30%

Fonte: ARAÚJO, 2013.

³ Tal percentual pode gerar certa confusão. A participação da União, conforme as regras constitucionais da Emenda Constitucional nº 53/2006 é de 10% do volume depositado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, depois de efetivado este depósito, a participação percentual dos recursos da União sobre o total realmente aplicado cai um pouco.

Nas Simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO o volume de recursos disponíveis teria um significativo acréscimo, sendo 54,4% maior do que o realizado em 2011. Isso acontece por que para alcançar o CAQI seriam necessários maiores recursos oriundos da União, com isso a participação deste ente federado passaria de 9,1% para 41,1% do total depositado nos fundos estaduais ou no Fundo Único, a depender do formato. Também haveria alteração na redistribuição dos recursos entre Estados e Municípios, sendo que os primeiros receberiam o equivalente a 40,7% e os segundos receberiam 59,3% do montante.

Nas Simulações FUNDO ÚNICO CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO 1% DO PIB o volume de recursos disponíveis também ocorreria um acréscimo, sendo 32,4% maior do que o realizado em 2011. Isso acontece por que as duas simulações estabeleceram um patamar fixo de contribuição da União em 1% do Produto Interno Bruto, com isso a participação deste ente federado passaria de 9,1% para 31,3% do total depositado nos fundos estaduais ou no Fundo Único, a depender do formato. No que diz respeito à participação percentual entre Estados e Municípios, como estas duas simulações utilizam os mesmos fatores de ponderação das simulações acima descritas, os resultados distributivos são idênticos.

Assim, nas quatro simulações ocorrem alterações importantes na participação dos entes federados na política de fundos. Por um lado, a participação da União se torna muito mais relevante e mais próxima dos patamares vivenciados em termos de arrecadação dos tributos do povo brasileiro. Por outro lado, a apropriação dos recursos entre os Estados e Municípios tem sensível melhora para estes últimos, mesmo que isso não represente perda de recursos existentes por parte dos Estados, devido ao maior aporte de recursos da União.

Desde 1996, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, nosso país convive com uma política redistributiva dos recursos da educação básica. Considerando que em termos nacionais o Fundef só entrou em vigor em 1998, são quinze anos de experimentação de um formato de repartição dos recursos, tendo por base o quantitativo de matrículas de cada ente federado. Nesse período os limites da política de fundos sempre estiveram vinculados ao formato de participação financeira da União na composição dos fundos estaduais.

A participação financeira da União teve sensível melhora após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 e a implementação do Fundeb, especialmente após o período de transição e a entrada em vigor da regra de aporte federal equivalente a 10% do montante depositado pelos demais entes federados. Mesmo assim, a redução da desigualdade proporcionada por este modelo não sofreu melhorias significativas, mesmo que tenha conseguido cair do coeficiente de Gini no intervalo de tempo, que é objeto deste estudo.

As quatro simulações trabalharam com uma dupla mudança no formato de participação financeira da União.

Há, em primeiro lugar, nas simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO, uma proposta de vinculação de participação financeira da União com a necessidade de alcance do padrão mínimo de qualidade. Ou seja, ao invés de um percentual dos depósitos, a participação estaria atrelada a necessidade de complementar os fundos estaduais (ou o fundo único) com os valores suficientes para remunerar o CAQI de cada ano.

Nas simulações FUNDEB CAQI 1% DO PIB e FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB, a lógica seria de valor percentual pré-estabelecido, mas em patamar vinculado ao comportamento do Produto

Interno Bruto. Acatando proposta aprovada na Conae (2010) as duas simulações estabeleceram que este patamar seria de 1% do PIB. Convertendo a complementação realizada em 2011 para valores referenciados no PIB a mesma seria de apenas de 0,22%.

Somente com um crescimento significativo do aporte financeiro da União é possível alcançar o padrão mínimo de qualidade. O formato de fundos estaduais conseguiu um valor mínimo que representou apenas 60,33%. Caso o parâmetro fosse a criação de um Fundo Único Nacional com o mesmo aporte atual, o valor mínimo possível seria de 69,3% do CAQI, valor conseguido via migração de recursos de doze estados para as demais unidades federadas.

A maior participação financeira da União conseguiria elevar o patamar percentual de participação do Fundo da Educação Básica e das Transferências Condicionadas Universais (TCU) no montante das Receitas Correntes Municipais e teria como consequência uma maior capacidade de redução dos indicadores de desigualdade territorial.

No dia 31 de dezembro de 2020 se encerrará a vigência da Emenda Constitucional nº 53/2006 e antes deste prazo será necessário que o Estado Brasileiro, com a participação de todos os entes federados e da sociedade civil, apresentem não somente um balanço dos efeitos de 24 anos de política de fundos (dez do Fundef e quatorze do Fundeb), como também qual será o formato redistributivo para o próximo período. As reflexões deste artigo apresentam alguns caminhos para que o novo formato incida positivamente na redução das desigualdades territoriais entre os municípios e consiga estabelecer um padrão mínimo de qualidade.

Referências

ARAUJO, L. O Federalismo, os Fundos na Educação e a Diminuição das Desigualdades. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, jan/jul 2012.

_____. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. 416f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 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 set. 1996.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 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, 20 dez. 2006.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

CARREIRA, D.; PINTO, J. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade**

É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma políticas de fundos na educação?

no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, D. Federalismo, reforma fiscal e desigualdades regionais. **Papers do Naea (UFPA)**, Belém, v. 1, n. 118, p.1-25, dez. 1999.

GEMAQUE, R. **O financiamento da educação.** O Fundef no estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. 370f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2004.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base 2009.** Brasília, DF, 2012. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://tinyurl.com/6wnjmsw>>. Acesso em: fev. 2012.

VERHINE, R. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa.** Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília: Inep, 2006

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>