



A política de fundos na educação básica brasileira: efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos

*Fund policy in Brazilian basic education:
the redistributive effect of Fundeb in municipalities in Bahia*

*Politique de financement dans l'éducation de base brésilienne:
l'effet redistributif du Fundeb dans les municipalités de Bahia*

Jean Mário Araujo Costa¹
Universidade Federal da Bahia

Maria Aparecida Silva de Menezes²
Universidade Federal da Bahia

Rodrigo da Silva Pereira³
Universidade Federal da Bahia

Resumo: Este artigo tem o objetivo de avaliar o efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos no contexto da política de fundos como alternativa de equalização do financiamento da educação básica. O estudo caracteriza-se como exploratório e descritivo, partindo de informações disponíveis no Siope, referentes ao ano 2019, em dez municípios: cinco com as maiores receitas e cinco com menores receitas recebidas pelo Fundo. Os resultados evidenciam a contribuição do Fundo para maior equalização do financiamento da educação, a importância da complementação da União e a necessidade de novos mecanismos de distribuição de recursos para redução das desigualdades, ainda que dentro de um mesmo Estado.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Fundeb. Efeito Redistributivo.

Abstract: **Abstract:** This article aims to evaluate the intra-state redistributive effect of Fundeb in Bahian municipalities in the context of fund policy as an alternative to equalize basic education financing. The study is characterized as exploratory and descriptive, based on information available at Siope, referring to the year 2019, in ten municipalities: five with the highest revenues and five with the lowest revenues received by the Fund. The results show the contribution of the Fund to greater equalization of education financing, the importance of complementing the Union and the need for new mechanisms for the distribution of resources to reduce inequalities, even within the same state.

Keywords: Education Financing. Fundeb. Redistributive effect.

¹ Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisador do Grupo Política e Gestão da Educação da Universidade Federal da Bahia e professor da Secretaria da Educação do Estado da Bahia. *E-mail:* jean.mario@ufba.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2981911896381015>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-2507-4407>.

² Mestranda em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Agente de Controle do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *E-mail:* cidatceba@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5550948067038336>. *ORCID* <https://orcid.org/0000-0003-3800-478X>.

³ Doutor em educação pela Universidade de Brasília. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. *E-mail:* rodrigossilvapereira@ufba.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6321674512843602>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-0371-3789>.

Résumé: Cet article vise à évaluer l'effet redistributif intra-étatique du Fundeb dans les municipalités bahianaises dans le contexte de la politique des fonds comme alternative à l'égalisation du financement de l'éducation de base. L'étude se caractérise comme exploratoire et descriptive, basée sur les informations disponibles à Siope, se référant à l'année 2019, dans dix communes: cinq avec les revenus les plus élevés et cinq avec les revenus les plus faibles reçus par le Fonds. Les résultats montrent la contribution du Fonds à une plus grande péréquation du financement de l'éducation, l'importance de compléter l'Union et la nécessité de nouveaux mécanismes de répartition des ressources pour réduire les inégalités, même au sein d'un même État.

Mots-clés: Financement de l'éducation. Fundeb. Effet redistributif.

Recebido em: 25 de setembro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

Introdução

O financiamento da educação apresenta-se como tema central quando se tem por expectativa a garantia de padrões de qualidade de ensino e dos insumos necessários ao desenvolvimento do processo de aprendizagem. Nesse sentido, a legislação brasileira já determina o cumprimento da oferta da educação, com qualidade, o que demanda volume adequado de recursos financeiros.

Em matéria de financiamento de políticas públicas, não se desconhece a grande diferença de capacidade fiscal entre os entes federados do Brasil, razão pela qual a Constituição Cidadã adotou o federalismo cooperativo como forma de combater os desequilíbrios regionais. Partindo desse princípio, surge a política de fundos na educação brasileira engendrada no âmbito das relações intergovernamentais, visando efeitos redistributivos capazes de reduzir as desigualdades na capacidade de gasto dos entes federados.

A primeira experiência surge em 1996 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), através da Emenda Constitucional (E.C) n. 14/1996. Em substituição ao Fundef, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para o período de 2007 a 2020, por meio da EC n. 53/2006.

O presente trabalho tem como objetivo avaliar o efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos. Parte-se da discussão sobre fundo público e vinculação de recursos para a educação, caracteriza-se a política de fundos na educação no contexto do federalismo cooperativo, e apresenta-se em perspectiva comparada a composição das receitas do Fundeb, no ano 2019, em uma amostra de Municípios baianos, evidenciando o resultado líquido da relação entre aportes e transferências, excetuados os valores de complementação da União para em seguida, apreender a sua função equalizadora.

O estudo caracteriza-se como exploratório e descritivo. O levantamento bibliográfico contemplou a consulta em artigos especializados no campo do financiamento da educação básica brasileira e a pesquisa documental partiu de informações disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Veza que o Fundeb, instituído em 2007 tem sua vigência até o ano de 2020, o trabalho explora indicador importante para a avaliação do Fundo em municípios do Estado da Bahia, tendo o propósito de contribuir com o debate para um modelo de financiamento mais atento a uma redistribuição mais equitativa para a redução das desigualdades entre os entes federados.

O fundo público e a vinculação de recursos destinados a educação

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) contemplou avanços em alguns aspectos relacionados às políticas de educação, previdência, assistência social e saúde. Para Evilásio Salvador (2012), uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro, que historicamente serviu para a acumulação de capital, foi a vinculação de recursos para áreas sociais. Nesse sentido, questão também importante é a vinculação de recursos aos fundos públicos. Para Sousa (2009), fundos públicos são formados por recursos oriundos de pagamentos de impostos, contribuições e taxas estabelecidas pela legislação, podendo estar direcionados para o campo social e/ou econômico.

O fundo público tem o orçamento público como sua maior expressão no que concerne a possibilidade de tornar factível a ação governamental. Destarte, os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. Fabrício de Oliveira (2009) ressalta que a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças atuantes e que têm hegemonia na sociedade.

Logo, um elemento de salvaguarda dos direitos sociais é a vinculação dos recursos aos fundos públicos das políticas no orçamento. A CF/88, em seu artigo 212, estabeleceu a vinculação mínima de 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, calculados sobre a receita de impostos e de transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Importante registrar que a vinculação de recursos para a educação também pode ser vista como mecanismo constitucional para minimizar os efeitos nefastos de medidas de austeridade fiscal aplicadas em contextos políticos de rompimento com os princípios de proteção social que orientaram a CF/88. Costa, Cunha & Araujo (2010) assinalam que a década de 1990 foi palco de iniciativas para o redimensionamento do papel Estado no sentido de maior racionalidade financeira e controle de gastos públicos, ocasionando um cenário desfavorável à

efetivação das mudanças propostas pela Carta Magna. Esse período foi marcado pela focalização e intensificação de ações voltadas à reformulação da educação, principalmente nos aspectos financeiros, incentivando novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação básica.

Em direção semelhante, a E.C 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, cujo núcleo foi a imposição, por vinte anos, de limites para as despesas primárias, em âmbito federal. Para Martins (2018), a referida E.C propõe uma cultura de austeridade em sacrifício das políticas sociais, incluindo as educacionais e contra o espírito da Constituição Cidadã. Nessas circunstâncias, o custeio dos direitos sociais tem enfrentado um cenário de disputa pelo fundo público, cuja maior expressão é a redução de parte importante dos recursos do orçamento público voltado às políticas sociais.

Ademais, o fato de garantir a vinculação não significa prover os entes federados de condições equânimes de financiamento da educação, diante de suas profundas diferenças de capacidade fiscal, resultantes do modelo do sistema tributário e da distribuição de riqueza no País. Gouveia e Souza (2015) argumentam que o mecanismo de vinculação cria um fundo de proteção ao patamar de investimentos ao estabelecer anualmente um montante mínimo que se aplica a todos os 26 estados brasileiros, aos mais de cinco mil municípios e ao Distrito Federal, que pode sofrer algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos. No âmbito da educação, como forma de atenuar essa questão, focalizou-se o sentido redistributivo da política de fundos.

A política de fundos na educação e seu efeito redistributivo no contexto do federalismo brasileiro

A Carta Magna de 1988 constitui o Brasil como uma República Federativa formada pela aliança indissolúvel da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal. E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1.º, 18, 23 e 60. Pode-se definir federalismo como sistema político caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns.

O federalismo cooperativo é destacado por Cury (2006) como uma das matrizes segundo o nível de relações intergovernamentais que busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

No âmbito da educação, a Carta define que a cooperação entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios ocorre em regime de colaboração, por meio dos quais devem organizar seus sistemas de ensino (art. 211). Partindo desse princípio, a CF/88 estabeleceu, também, dentre

as atribuições da União no âmbito da Educação, a função supletiva e redistributiva em relação à assistência técnica e financeira aos entes federativos (art. 211, § 1º).

Em termos conceituais, a cooperação é condição necessária ao regime administrativo brasileiro, porém o que se observa nas relações federativas é que esse desenho enfrenta inúmeros problemas como, por exemplo, concentração tributária na União e as desigualdades regionais, dada a grande heterogeneidade socioeconômica do país.

Tendo como promessa a redução das desigualdades entre os entes federados em termos de condições de financiamento da educação, surge a política de fundos. Para Vazquez (2007), essa política promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação, redistribuindo recursos de acordo com o volume de matrículas no ensino fundamental - Fundef - ou na educação básica - Fundeb - oferecidas por cada estado ou município.

O financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo se realiza pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados fins. Para Conte (2018), o efeito equalizador da política de fundos na educação básica brasileira se dá pela redistribuição de uma parte de impostos em proporção à oferta de matrículas, corrigindo desigualdades intraestaduais e pela participação da União que complementa os fundos estaduais nos quais um valor mínimo não é alcançado, a fim de garantir a disponibilidade de um valor mínimo nacionalmente estabelecido. O seu surgimento, na década de 1990, ocorreu diante de um diagnóstico de grave desigualdade na arrecadação de recursos próprios pelos estados e municípios e como resposta às pressões dos organismos internacionais por melhoria nos indicadores educacionais no ensino fundamental.

O Governo Federal optou por focalizar os recursos no ensino fundamental, instituindo o Fundef, através da EC n. 14/1996, que subvinculou 15% da receita de alguns impostos e transferências ao ensino fundamental. Os recursos eram distribuídos em cada Estado e seus respectivos municípios, com base na razão entre as receitas que o compõem e o número de alunos matriculados no ensino fundamental. A União complementava os recursos sempre que o valor mínimo fosse inferior ao valor definido anualmente pelo Presidente da República. A questão é que esse valor mínimo nacional foi sendo nivelado por baixo e fora da Lei⁴, sem nenhuma preocupação com a relação necessidade/investimento em favor do uso dos recursos disponíveis, resultando na pouca participação da União no Fundo. Com isto, o mecanismo de complementação da União foi sempre insuficiente.

4 O aporte para a Complementação da União deveria ser definido considerando o valor mínimo anual por aluno, que nunca poderia ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas e que deveria ser fixado em ato do Presidente da República (art. 6º, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

Estudo de Gouveia e Souza (2015) indica que a constituição do Fundef, apesar de ter relações com esse cenário de desequilíbrios na arrecadação de recursos dos entes federados, não é uma estratégia de superação de desigualdades, pois para isso poderia, por exemplo, ter se constituído com ampliação dos recursos nos entes federados mais pobres e não apenas como redistribuição. À vista disso, compreende-se que o objetivo principal do Fundef foi propor uma redistribuição em cada estado da Federação sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos nos entes federados.

Em que pese as dificuldades inerentes aos limites dos impactos do Fundef em relação aos persistentes desafios da educação pública no País, essa política deu início a uma nova diretriz no financiamento de uma etapa da educação básica, pautada na equidade, ao buscar nivelar o valor aluno/ano do ensino fundamental nas redes estadual e municipais no âmbito de cada Estado.

Tendo como tônica o aprimoramento da política de fundos na educação foi instituído o Fundeb, por meio da E.C 53 em substituição ao Fundef, trazendo importantes ajustes, sobretudo no que se refere à ampliação de sua cobertura para toda a Educação Básica, o aumento das fontes de receitas⁵ e a complementação da União, que passou para o mínimo de 10%, do total de recursos do Fundo.

Considerando a aproximação do final de sua vigência, faz-se pertinente considerar alguns avanços e limitações. França (2009) destaca impactos positivos do Fundeb com o aumento substancial de recursos em relação ao Fundef na complementação da União e com o fato de que houve a institucionalização de um fundo único para toda a Educação Básica e não apenas para o Ensino Fundamental.

Não obstante, questões relacionadas ao combate às desigualdades interestaduais são apontadas como limitações da política de fundos. Abrucio (2010) destaca que esses Fundos concedem recursos aos governos que se responsabilizam pela política, mas impactam muito pouco em relação às desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Assim, “a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais”. (ABRUCIO, 2010, p. 64)

No entanto, o Fundeb ratifica o ideário de divisão de responsabilidades entre os entes federativos quanto à oferta das diferentes etapas da educação básica, sob a expectativa de melhor distribuição dos recursos financeiros em âmbito nacional. Do ponto de vista da equidade, essa política representou avanços no sistema de financiamento da educação básica, sobretudo pela garantia de um mesmo valor anual mínimo de recursos por aluno em cada Unidade da Federação.

⁵Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); sendo que o percentual da vinculação de cada imposto passou para 20% dos recursos arrecadados.

Apesar de o Fundeb não se constituir numa panaceia para os problemas do financiamento da educação básica brasileira, a sua primeira qualidade reside em determinar aos estados e aos respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. Tratando desse ponto, Fernandes (2009, p. 28) adverte que “[...] ao abranger no regime de redistribuição de 20% dos impostos todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regula com força o princípio da cooperação”. Soma-se ao princípio de cooperação o fato de que o Fundeb no âmbito de cada Estado pode ser complementado com parcela de recursos federais, desde que o seu valor aluno/ano seja inferior ao mínimo definido nacionalmente.

Metodologia

Este estudo se caracteriza como descritivo e exploratório, tendo o propósito de investigar os efeitos da redistribuição de recursos dos impostos promovidos pelo Fundeb em municípios baianos. A pesquisa documental partiu de informações em fontes secundárias sobre indicadores geográficos, socioeconômicos, educacionais, composição das receitas realizadas⁶ do Fundeb, e outras receitas destinadas à educação que não fazem parte da cesta do Fundo. Utilizaram-se como principais bases de dados a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para a condução da pesquisa foi selecionada uma amostra não probabilística de dez municípios baianos, divididos em dois grupos: cinco municípios com maiores receitas e cinco municípios com menores receitas recebidas do Fundo, conforme dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), disponíveis no repositório do Siope. O estudo compreendeu o ano 2019, período integral de um exercício financeiro de execução orçamentária, cujas informações no momento de elaboração deste artigo são as mais recentes.

A investigação sobre os efeitos redistributivos do Fundeb em municípios baianos ocorre a partir da aferição da variável “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb” (RL), que é a diferença entre as transferências de recursos do Fundeb recebidas e as receitas destinadas ao Fundo, ou seja, o RL é a diferença entre o que cada governo municipal recebe e o que cada um destina ao Fundo no âmbito de Estado da Bahia, conforme metodologia adotada nos relatórios resumidos de execução orçamentária do Siope/FNDE. Optou-se por não incluir no cálculo do RL, as receitas

6 Receita Realizada representa quanto de fato foi recebido pelo governo após o efetivo pagamento ou recolhimento do valor. É a arrecadação de fato do valor, que torna o valor disponível nos cofres públicos para uso pelo governo. Esse valor pode ser diferente das receitas previstas.

provenientes de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb e de complementação da União, com o intuito de explorar o mecanismo redistributivo no âmbito do Estado da Bahia, onde há transferência de recursos entre Municípios e Estado e Municípios, para em seguida apreender o papel equalizador exercido pela distribuição via complementação da União.

A presente análise do RL toma como referência os seguintes efeitos: favorável – para o ente que recebeu mais recursos do que destinou ao Fundeb, ou seja, representa um acréscimo resultante das transferências; desfavorável – para o ente que destinou mais recursos do que recebeu do Fundo, ou seja, representa um decréscimo resultante das transferências; e nulo - a situação em que os montantes de recursos destinados e recebidos do Fundeb são muito próximos, até 1% para mais ou para menos, apontando que não houve acréscimo ou decréscimo significativo.

O tratamento e a análise de dados foram associados à perspectiva descritiva e comparativa, que permite conhecer as características, similaridades e diferenças do fenômeno estudado nas unidades de investigação. Ressalta-se que, diante das limitações de um estudo com amostra não probabilística e das inúmeras variáveis que interferem no fenômeno estudado, não é possível estender as conclusões para todo o universo de municípios baianos, mas compreender a realidade concreta no lócus da pesquisa, alertando para a possibilidade de cenários semelhantes.

Efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos

Apresenta-se a seguir algumas características geográficas, socioeconômicas e educacionais, com vistas a uma visão geral dos municípios selecionados, conforme os grupos em que se inserem. O primeiro grupo com os cinco Municípios da Bahia com maiores receitas recebidas do Fundeb em 2019 é formado por: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Juazeiro e Camaçari.

Quadro 1 – Grupo 1: Características geográficas, socioeconômicas e educacionais de municípios baianos com maiores receitas do Fundeb em 2019

Município	Território de Identidade	População Estimada - 2019	PIB, a preços correntes (em R\$) – 2017	Taxa de Analfabetos 15 anos ou mais - 2010	Número de Matrículas da Rede Municipal - Educação Infantil e Ensino Fundamental - 2019
Salvador	Metropolitano	2.872.347	62.717	3,9	140.374
Feira de Santana	Portal do Sertão	614.872	13.657	8,7	49.361
Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	341.597	6.483	12,9	44.169
Camaçari	Metropolitano	299.132	23.103	7,3	33.935
Juazeiro	Sertão do São Francisco	216.707	3.701	12,8	32.377

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das bases – BAHIA. SEI (2018); IBGE (2019, 2010); BAHIA. SEI/IBGE (2017); BRASIL. INEP (2019).

O Território de Identidade⁷ Metropolitano, onde estão localizados os municípios de Salvador, Capital do Estado, e Camaçari, concentra maior parte das indústrias de grande porte, constituindo um dos mais importantes complexos que formam o mosaico industrial baiano. Feira de Santana, distante 120 quilômetros da Capital, é um dos maiores expoentes da indústria no Território do Portal do Sertão. Além disso, neste município, destaca-se o setor de comércio e serviços. O município de Vitória da Conquista, terceiro em número de habitantes do Estado, chama a atenção no Território do Sudoeste baiano pelo dinamismo do setor de comércio e serviços. Por sua vez, em Juazeiro, localizada na região semiárida, sobressai o setor de serviços, indústria e agropecuária, sendo o município de maior dinamismo econômico do Território Sertão do São Francisco (BAHIA. SEI, 2018).

Os municípios que compõem o primeiro grupo são os que apresentam os maiores PIB do Estado da Bahia, que por sua vez ocupa a 7ª economia do País (BAHIA. SEI/IBGE 2017). Quatro destes - Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista e Camaçari -, situam-se dentre as quatro maiores economias baianas. Uma condição apontada por Pinto (2012) que pode favorecer a capacidade de financiamento da educação entre os entes federativos é que os municípios das regiões mais ricas do país e, dentro dessas, os maiores tendem a apresentar uma receita própria de impostos mais elevada. Como esses impostos⁸ não compõem a cesta do Fundeb, esses governos têm um adicional de recursos, além daqueles repassados pelo Fundo.

O segundo grupo, com os cinco Municípios da Bahia com menores receitas recebidas do Fundeb em 2019, é formado por: Dom Macedo Costa, Catolândia, Lajedão, Lajedinho e Aiquara.

Quadro 2 – Grupo 2: Características geográficas, socioeconômicas e educacionais de municípios baianos com menores receitas do Fundeb em 2019

Município	Território de Identidade	População Estimada - 2019	PIB, a preços correntes (em R\$) - 2017	Taxa de Analfabetos 15 anos ou mais - 2010	Número de Matrículas da Rede Municipal - Educação Infantil e Ensino Fundamental - 2019
Dom Macedo Costa	Recôncavo	4.058	31,281	19,3	761
Catolândia	Bacia do Rio Grande	3.577	75,541	25,3	717
Lajedão	Extremo Sul	3.955	54,631	24,2	891
Lajedinho	Piemonte do Paraguaçu	3.783	60,686	26,9	801
Aiquara	Médio Rio de Contas	4.446	41,212	23,6	849

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das bases – BAHIA. SEI (2018); IBGE (2019, 2010); BAHIA. SEI/IBGE (2017); BRASIL. INEP (2019).

7 Segundo informações extraídas na página da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2650&Itemid=657> a regionalização Territórios de Identidade foi adotada no Estado da Bahia em 2007, quando lançou o Plano Plurianual 2008-2011 e atualmente conta com 27 Regiões.

8 Os impostos próprios dos municípios são: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ISS (Imposto sobre Serviços) e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI).

Dom Macedo Costa, menor município em termos populacionais do Território do Recôncavo, tem a agricultura como principal atividade econômica. Catolândia, no Extremo Oeste Baiano, está localizado a 56 km do município de Barreiras, numa região considerada referência no cenário nacional do agronegócio. No Sul Baiano, região de Teixeira de Freitas, o município de Lajedão tem na agropecuária um peso significativo de sua atividade econômica. Já Lajedinho, na região semiárida do Centro Norte Baiano, onde Itaberaba é o município de maior desempenho econômico, e Aiquara, no Centro Sul da Bahia, região que tem Jequié com maior desenvolvimento, têm o setor de comércio e serviços como maior representatividade de suas economias. (BAHIA. SEI, 2018)

Em relação ao PIB, ano base 2017, esses municípios estão situados dentre os menores do Estado, destacando-se Macedo Costa na penúltima posição⁹(BAHIA. SEI/IBGE 2017). Outra característica principal do grupo é a pequena população dos municípios, tendo média aproximada de 4.000 habitantes. Além disso, chama a atenção o número de matrículas com dependência administrativa municipal inferior a 850 alunos (BRASIL. INEP, 2019) e as altas taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, em média 24%, com destaque para o município de Lajedinho, com 26,9%. (IBGE, 2010)

A tabela 1 demonstra a composição das receitas do Fundeb, exercício 2019, dos municípios selecionados no primeiro grupo. Para a análise do RL, duas outras variáveis foram destacadas: (A) Receitas destinadas ao Fundo – que são os repasses efetuados com base nos 20% dos impostos que integram o Fundeb em cada unidade federativa; (B) Receitas recebidas do Fundo – são os recursos da redistribuição para cada ente, em função do coeficiente de participação de cada um, calculado com base no número de matrículas municipais na educação infantil e ensino fundamental e nos diferentes pesos atribuídos a elas. Essa última variável compreende os valores das transferências intraestaduais de recursos (B1), da Complementação da União (B2) e da Aplicação Financeira (B3). O RL foi calculado pela diferença entre as receitas recebidas, correspondentes aos valores da transferência de recursos (B1) e as receitas destinadas ao Fundeb (A).

9 Dentre os 417 municípios, Dom Macedo Costa está classificado como 416ª economia no Estado da Bahia, com desempenho do PIB próximo ao do município de Ibiquera, último classificado. (BAHIA. SEI/IBGE, 2017)

Tabela 1 - Composição das Receitas do Fundeb - 2019 (em R\$)

Receitas	Salvador	Feira de Santana	Vitória da Conquista	Juazeiro	Camaçari
A – Receitas destinadas ao Fundeb	363.392.260	82.895.484	47.208.246	36.403.287	126.897.029
B – Receitas recebidas do Fundeb (B1+B2+B3)	567.633.107	180.865.324	164.512.979	135.871.719	126.735.570
B1 – Transferências intraestaduais de recursos do Fundeb	425.327.086	138.150.918	129.052.247	105.769.811	95.380.891
B2 – Complementação da União ao Fundeb	137.161.707	42.418.624	35.312.020	29.982.804	31.256.227
B3 – Receitas de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	5.144.313	295.783	148.711	119.103	98.452
C – Resultado líquido das transferências intraestaduais do Fundeb - RL (B1-A)	61.934.826	55.255.433	81.844.002	69.366.524	- 31.516.137

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da base BRASIL, FNDE/SIOPE, 2019.

Em se tratando do RL, somente Camaçari apresentou decréscimos entre as transferências destinadas ao Fundo (A) e o montante recebido. Destaca-se que o efeito favorável da redistribuição intraestadual promovida pelo Fundeb em 3 (três) dos 5 (cinco) municípios foi superior a 50%, chegando a mais de 100% em dois deles, a saber, Vitória da Conquista e Juazeiro. Se não houvesse o Fundeb, esses governos municipais contariam com menos da metade do valor recebido via transferências intraestaduais, em 2019. Assim, esses municípios teriam bem menos recursos anuais por aluno do que tem com o Fundeb. Desse cenário, apreende-se a pertinência dos argumentos de Gouveia e Souza (2015) de que, diante das profundas diferenças de capacidade fiscal e da distribuição de riqueza no País, a garantia da vinculação constitucional de recursos não significa prover os entes federados de condições equânimes de financiamento da educação.

Outra ocorrência observada na composição do Fundeb no município de Camaçari é que a complementação da União, equivalente a 24,7% das receitas recebidas (B), revelou-se importante, mas não foi capaz de superar os valores aportados. O que se constata é que esse ente teria um valor anual por aluno um pouco maior sem o Fundeb. Esse cenário tem relações com o efeito *Robin Hood* do Fundo, destacado por Pinto (2012) e ocorre quando o mecanismo de distribuição retira recursos dos municípios mais ricos e os transfere para aqueles de menor arrecadação. Segundo o autor, isto ocorre com muitos

municípios que têm como principais fontes as transferências estaduais, basicamente ICMS e IPVA. É curioso notar o fato de que, em um seletivo grupo com cinco municípios baianos que estão entre os maiores geradores de riqueza na Bahia, esse fenômeno tenha ocorrido apenas em um deles, certamente em decorrência da pujança econômica de Camaçari e do número de matrículas municipais. Isto sugere a hipótese de que o Fundeb promoveu uma minirreforma tributária a partir da redistribuição de recursos (VAZQUEZ, 2007), mas com efeitos diversos no âmbito de cada unidade federada.

O segundo grupo, com os cinco Municípios da Bahia com menores receitas recebidas do Fundeb em 2019, é composto por: Dom Macedo Costa, Catolândia, Lajedão, Lajedinho e Aiquara. A seguir, a Tabela 2 demonstra a composição das receitas do Fundeb nessas unidades federativas:

Tabela 2 - Composição das Receitas do Fundeb - 2019 (em R\$)

Receitas	Dom Macedo Costa	Catolândia	Lajedão	Lajedinho	Aiquara
A – Receitas destinadas ao Fundeb	2.201.726	2.170.623	2.668.818	2.290.305	2.172.642
B – Receitas recebidas do Fundeb (B1+B2+B3)	2.509.383	2.865.152	3.108.091	3.250.646	3.330.678
B1 – Transferências intraestaduais de recursos do Fundeb	1.911.157	2.158.352	2.427.884	2.438.493	2.508.468
B2 – Complementação da União ao Fundeb	592.725	704.834	678.261	805.187	817.064
B3 – Receitas de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	5.500	1.967	1.945	6.966	5.146
C – Resultado líquido das transferências intraestaduais do Fundeb (B1 - A)	- 290.568	- 12.271	- 240.933	148.188	335.826

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da base BRASIL, FNDE/SIOPE, 2019.

Diferentemente do primeiro grupo, de municípios com maiores economias no Estado da Bahia, onde somente um município apresentou efeito desfavorável, no segundo grupo, o RL é negativo em três dos cinco municípios: Dom Macedo Costa, Catolândia e Lajedão. Destaca-se que o Município de Dom Macedo Costa, um dos menores PIB do Estado, apresentou o maior decréscimo entre o montante de recursos destinados e aquele que recebeu na repartição intraestadual do Fundeb.

É importante ressaltar, no entanto, que o Fundo tem cumprido um importante efeito redistributivo, uma vez que torna, pelo menos quanto ao montante de recursos por aluno, o grupo mais homogêneo, diminuindo as desigualdades. Daí surge a compreensão de que o Fundeb é uma expressão do federalismo cooperativo. Nas palavras de Martins (2010), o estudo sobre o atual modelo federativo brasileiro perpassa necessariamente pela discussão sobre sua função redistributiva que diz respeito à atribuição de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização.

Embora o indicador RL evidencie efeito desfavorável em 3 (três) dos 5 (cinco) municípios desse grupo, constata-se que esses governos tiveram receita recebida (B) superior ao que destinou ao Fundo (A), em razão da complementação da União, confirmando o argumento de Conte (2018) de que uma das formas do efeito equalizador da política de fundos se dá via participação da União com o propósito de garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido. Nesse contexto, a complementação da União aos Municípios com menores receitas do Fundo foi imprescindível para reduzir as disparidades dos gastos educacionais em âmbito intra-estadual.

Mesmo nesse estudo, que considerou apenas as análises com dez municípios baianos, já foi possível constatar que a melhoria ocorrida foi importante, porém não eliminou o desafio de reduzir ainda mais as desigualdades nas condições de financiamento da educação desses municípios, tendo em vista o descompasso das receitas de impostos próprios - IPTU, ITBI e ISS -, em 2019. Essas receitas não fazem parte da cesta do Fundeb, mas possuem percentual de vinculação para a educação.

Tabela 3 – Receitas de Impostos Municipais - 2019 (em R\$)

Municípios	Receitas Resultantes de Impostos			TOTAL
	IPTU	ITBI	ISS	
Salvador	733.871.483	180.763.534	1.153.113.898	2.067.748.915
Camaçari	129.759.690	28.020.845	132.643.229	290.423.764
Feira de Santana	85.415.061	23.637.085	133.791.906	242.844.052
Vitória da Conquista	33.130.317	13.454.452	68.700.527	115.285.296
Juazeiro	11.890.194	4.118.191	34.098.884	50.107.269
Lajedão	45.161	227.207	415.924	688.292
Aiquara	8.391	4.694	324.937	338.022
Lajedinho	1.313	20.904	180.137	202.354
Dom Macedo Costa	52.606	9.940	216.757	279.303
Catolândia	3.480	817	127.389	131.686

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da base BRASIL, FNDE/SIOPE, 2019.

Os resultados demonstram que os municípios do primeiro grupo, ou seja, aqueles com maiores receitas recebidas do Fundeb e com maior incidência de RL favorável da redistribuição do Fundo, também apresentam pujança econômica em relação à arrecadação própria. A mesma força não é constatada nos municípios do segundo grupo, cuja arrecadação própria é muito baixa, sugerindo dependência financeira das transferências de outros entes federados para a manutenção dos serviços públicos, incluindo a educação. Esse fenômeno corrobora a lição de Abrucio (2010) de que a equalização decorrente dos fundos se dá num patamar mínimo, mantendo a diferença substancial dos entes mais ricos em relação aos demais. Portanto, além da necessidade de maior complementação da União, torna-se necessária na atual política a criação de mecanismos para amenizar essas desigualdades, visando maior equidade no financiamento da educação básica brasileira.

Considerações finais

O direito à educação, consagrado na Carta de 1988 como direito social, não pode subsistir sem um adequado financiamento. Logo, este assunto apresenta-se como tema central quando se tem por expectativa a garantia de padrões de qualidade de ensino e dos insumos necessários ao desenvolvimento do processo de aprendizagem.

O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais, pois envolve a capacidade de mobilização de recursos públicos via caráter progressivo e redistributivo com finalidade de promover uma distribuição mais justa de recursos. Para a composição do fundo público destinado a educação, foi estabelecida a vinculação de receitas dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino com percentuais mínimos pela União, Estados, Distrito Federal e municípios. (BRASIL, 1988, art. 212)

Diante das profundas diferenças de capacidade fiscal dos entes federados, resultantes do modelo do sistema tributário e da distribuição de riqueza no País, a garantia de vinculação não resultou na provisão de condições equânimes de financiamento da educação (GOUVEIA e SOUZA, 2015). Como forma de atenuar essa questão, engendrou-se no âmbito das relações intergovernamentais a política de fundos, considerando os seus efeitos redistributivos, tendo o propósito de reduzir as desigualdades na capacidade de gasto dos entes federados. Essa política passou a ser vista como expressão do federalismo cooperativo, registro jurídico de nossa atual Constituição.

A política de fundos na educação brasileira surgiu em 1996 com o Fundef. Apesar de suas relações com o cenário de desequilíbrios na arrecadação de recursos dos entes

federados, foi concebida como mecanismo de distribuição de recursos em cada estado da Federação sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos nos entes federados (GOUVEIA e SOUZA, 2015). Tendo como tônica o aprimoramento dessa política e o fortalecimento do Estado federativo cooperativo via mecanismo redistributivo, surge o Fundeb em 2006, trazendo modificações importantes.

Ao incluir outras fontes, aumentar os percentuais de recursos, ampliar a abrangência para toda a educação básica e estabelecer percentual mínimo de Complementação da União, o Fundeb promoveu avanços consideráveis para o sistema de financiamento da educação básica brasileira, ocasionando efeito redistributivo dos recursos dentro de cada Estado e mesmo interestadual, no caso dos Estados que recebem a Complementação. De fato, a política de fundos, especialmente o Fundeb, promoveu uma redistribuição de recursos, todavia com efeitos diversos no âmbito de cada unidade federada. Esse cenário foi revelado nos resultados desta pesquisa.

As desigualdades no financiamento da educação são bastante mitigadas entre os municípios do primeiro e do segundo grupo, face ao valor aluno/ano repassado pelo Fundo na proporção do número de matrículas e diferentes pesos atribuídos a elas nas respectivas redes. Além disso, observa-se que no período analisado a característica principal da redistribuição intraestadual foi a de que 6 (seis) dos 10 (dez) governos municipais teve RL favorável, evidenciando acréscimo de recursos com o Fundeb.

O fato que chama mais a atenção é que, entre os 5 (cinco) Municípios com maiores recursos do Fundeb e com maiores economias do Estado, apenas 1 (um) apresentou decréscimos em relação ao que ele destinou e o que ele recebeu desse Fundo, enquanto que, entre os cinco com menores recursos, 3 (três) obtiveram resultado desfavorável. Outro fenômeno observado e já apontado por Pinto (2012) reside na condição de que municípios mais pujantes economicamente tendem a apresentar uma receita própria de impostos elevada que não faz parte do Fundo. Isto mostra o longo caminho para se garantir o princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência, considerando as assimetrias existentes, mesmo nas redes públicas dentro de um mesmo Estado.

Em intensidades distintas, todos os Municípios tiveram receita disponível superior ao que destinou, em razão da complementação da União. Caso o Estado da Bahia não recebesse a complementação, o efeito desfavorável do RL teria maior abrangência no segundo grupo de Municípios, em decorrência da quantidade de matrículas ponderadas que são oferecidas e da capacidade financeira desses entes. Pelo visto, o efeito negativo da redistribuição intraestadual, preponderante no segundo grupo foi atenuado com a

complementação da União. Assim, o efeito equalizador do Fundeb nesses municípios se dá em maior força pela participação da União no financiamento do Fundo.

Apesar de a austeridade econômica ter ganhado força, nos últimos tempos, como política de ajuste fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em detrimento das políticas sociais, incluindo as educacionais - princípio base de sustentação da EC 95/2016 -, a realidade do financiamento da educação básica, conforme evidenciada nessa pesquisa aponta para a importância da complementação da União ao Fundeb e para a necessidade de novos mecanismos de redistribuição de recursos ainda que dentro de um mesmo Estado para reduzir as desigualdades, tendo em vista maior equidade no financiamento.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

BAHIA. SEI. **O Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. 2018. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284> Acesso em 17 jun. 2020.

BAHIA. SEI / IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2017. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=335>. Acesso em 16 de jun. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 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, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. **Lei 9.424**, de 24/12/96, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9424.pdf>>. Acesso em 29 de jun 2020.

BRASIL. Emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 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, DF, 20 dez. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. IBGE. **Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. 2019. Disponível em <http://https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 16 de jun. de 2020

BRASIL. IBGE. **Taxa de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais**. 2010. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfba.def>>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

BRASIL. FNDE. SIOPE. 2019. **Relatório resumido da execução orçamentária – RREO**. Disponível em:<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=atualizar&pag=result&anos=2019&periodos=-1&cod_uf=29&municipios=120001>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. INEP. 2019. **Microdados do Censo Escolar**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

CONTE, Nelson Carlos. A Política de Fundos (Fundef/Fundeb) e suas Disparidades no Financiamento da Educação Básica no Estado do Rio Grande do Sul. **FINEDUCA**, Porto Alegre, v. 8, n. 4, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-78205>.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 8, p. 14-23, jul./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v4i8.21828>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009.

FRANÇA, M. Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020) In: FRANÇA, M. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro/ UFRN, 2009.

GOUVEIA, Andréia Barbosa, SOUZA, Ângelo Ricardo. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015

MARTINS, Paulo de Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, Recife-PE, vol. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício A. de. **Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PINTO, José Marcelino R. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** [Online], Londrina, PR, v. 14, p. 4-22, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2012v14n2p4>.

SOUSA, Antonia de Abreu. **A Política de Fundo Público para o Financiamento da Educação Básica**: impacto e impasses no Município de Fortaleza. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2009.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.