

Audiência Pública:



Impactos do FUNDEB sobre a qualidade e equidade do Ensino Básico Público: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto

Bruno Campos – Economista, Pesquisador de Políticas e Finanças Públicas

Câmara dos Deputados, 04 de abril de 2017

Agenda:



- **Avaliação Geral da PEC**
- **O FUNDEB e o gasto público em Educação Básica**
- **O FUNDEB e a remuneração do magistério**
- **Perspectivas diante da Atual Conjuntura**
- **A Complementação dos Recursos pela União**
- **Indicadores de Qualidade na Gestão da Educação Pública Básica numa Perspectiva Regional**
- **Conclusões**
- **Sugestões para o Aprimoramento do FUNDEB**

Avaliação Geral da PEC

PONTOS POSITIVOS:

- **Consolida a vinculação constitucional de recursos para a Educação Básica** (inserção do Art. 212-A)
 - **Equipara o tratamento das receitas para a Educação Básica ao tratamento das despesas primárias instituído pela PEC 241/2016**
 - **Garante orçamento mínimo para a Educação Básica, reduzindo efeitos de cortes orçamentários discricionários**
- **Veda o retrocesso nos direitos e prestações sociais educacionais** (inserção do inciso IX no Art. 206)
- **Assegura à sociedade o direito de participar, monitorar e avaliar as políticas planejadas pelo Estado** (inserção de § único no Art. 193)

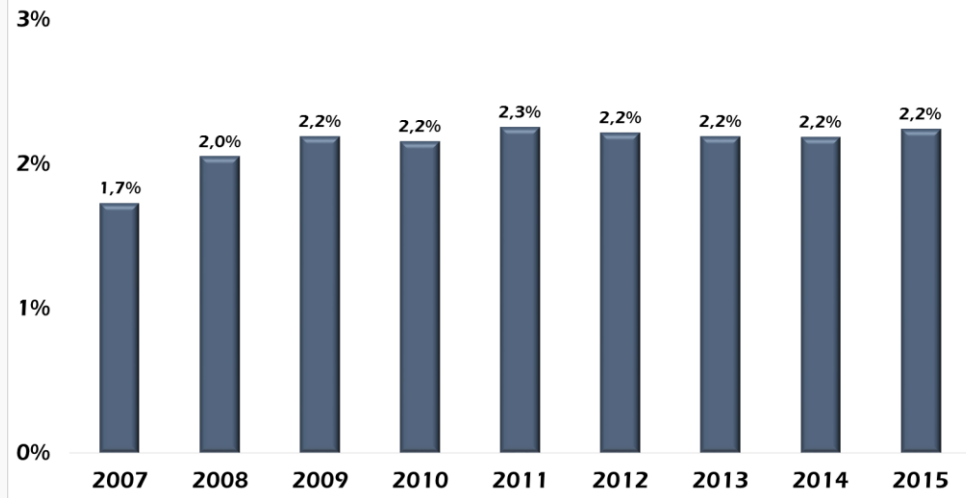
Avaliação Geral da PEC

FRAGILIDADES:

- **Manutenção dos parâmetros atuais de vinculação de receitas:**
 - **Percentuais de recursos assegurados à Educação Básica pelo FUNDEB têm se mostrado abaixo do ideal (inciso II do Art. 212-A)**
 - **Papel da União como promotora da equidade regional da Educação Básica não tem sido efetivo (incisos V e VI do Art. 212-A)**
 - **Recursos mínimos destinados para a remuneração do magistério ainda não asseguram sua valorização (inciso XI do Art. 212-A e seus parágrafos)**

O FUNDEB e o gasto público em Educação Básica

Participação do FUNDEB no PIB Brasileiro: 2007-15



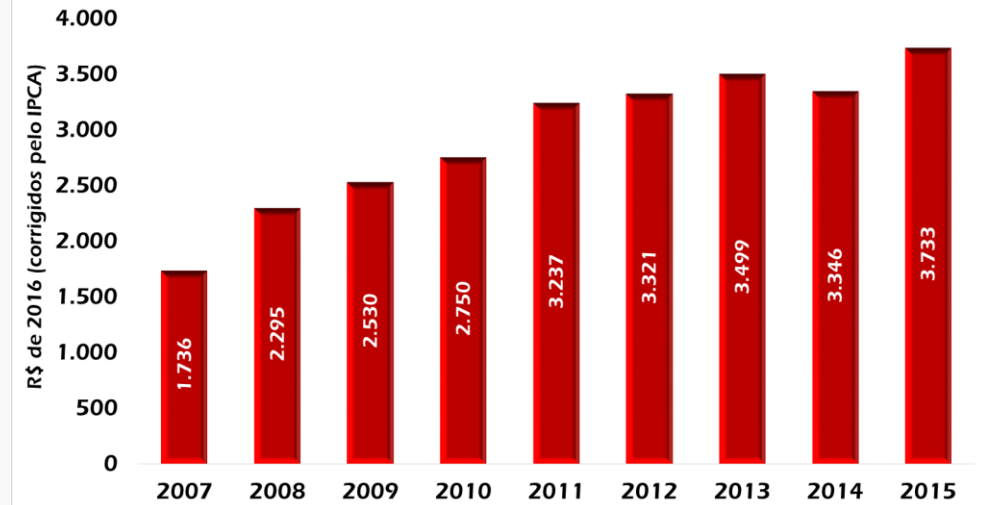
- O FUNDEB tem possibilitado um investimento mínimo em Educação Básica da ordem de 2% do PIB

Fonte: Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração Própria.

- O Fundo também assegurou um gasto médio anual por aluno do Ensino Básico de, no mínimo, R\$ 3 mil a partir de 2011
- O valor parece modesto se comparado, por exemplo, com as mensalidades da rede privada

Fonte: Tesouro Nacional, INEP e IBGE. Elaboração Própria.

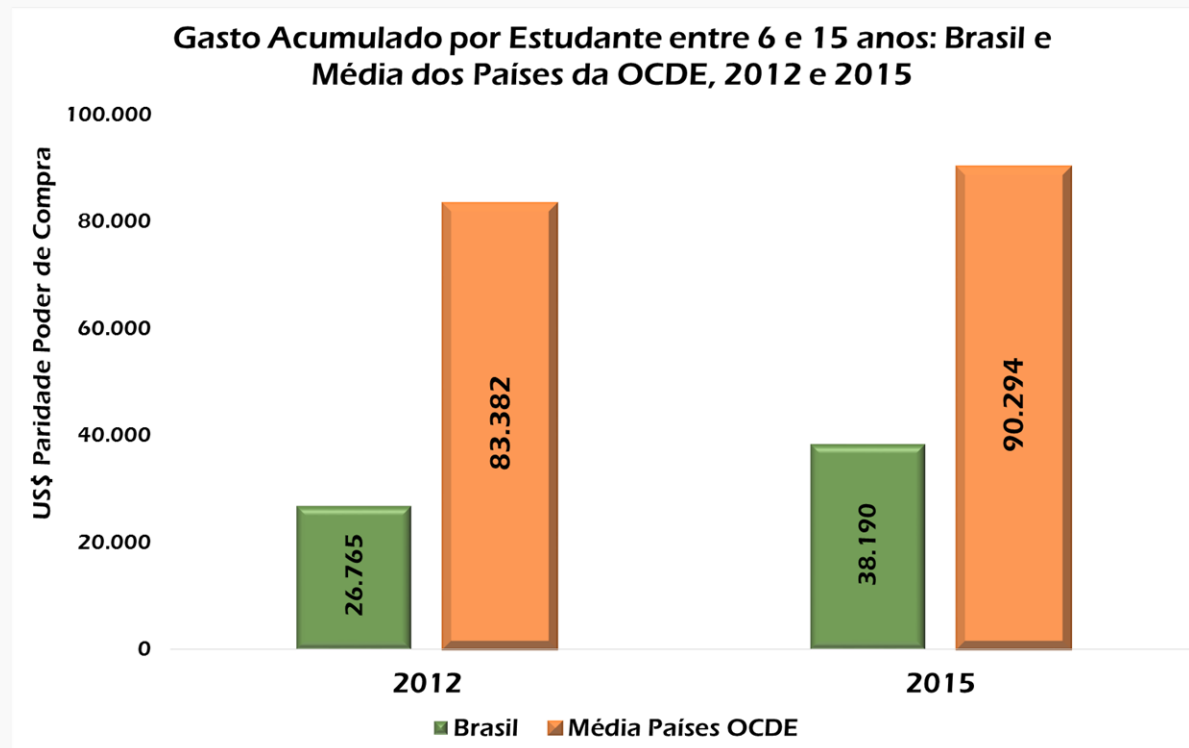
Gasto Médio Anual por Aluno assegurado pelo FUNDEB. Brasil: 2007-2015



O FUNDEB e o gasto público em Educação Básica

PISA - OCDE (Programme for International Student Assessment):

- Comparado a parâmetros internacionais, o Brasil gasta pouco em educação básica
- OCDE identifica correlação estatisticamente significativa entre gastos em educação e desempenho em exames de proficiência
- No Brasil, OCDE (2015) identificou também correlação estatisticamente significativa entre o nível sócio econômico do aluno e seu desempenho nos exames do PISA



Fonte: PISA/OCDE

O FUNDEB e a remuneração do magistério

- Pelo menos 60% do Fundo deve ser destinado para a remuneração dos professores
- A massa salarial assegurada pelo FUNDEB cresceu acima da inflação em todos os anos do intervalo 2007-2015, exceto 2012
- Contudo, o gasto mensal mínimo assegurado pelo FUNDEB é inferior a R\$ 3.700 por professor

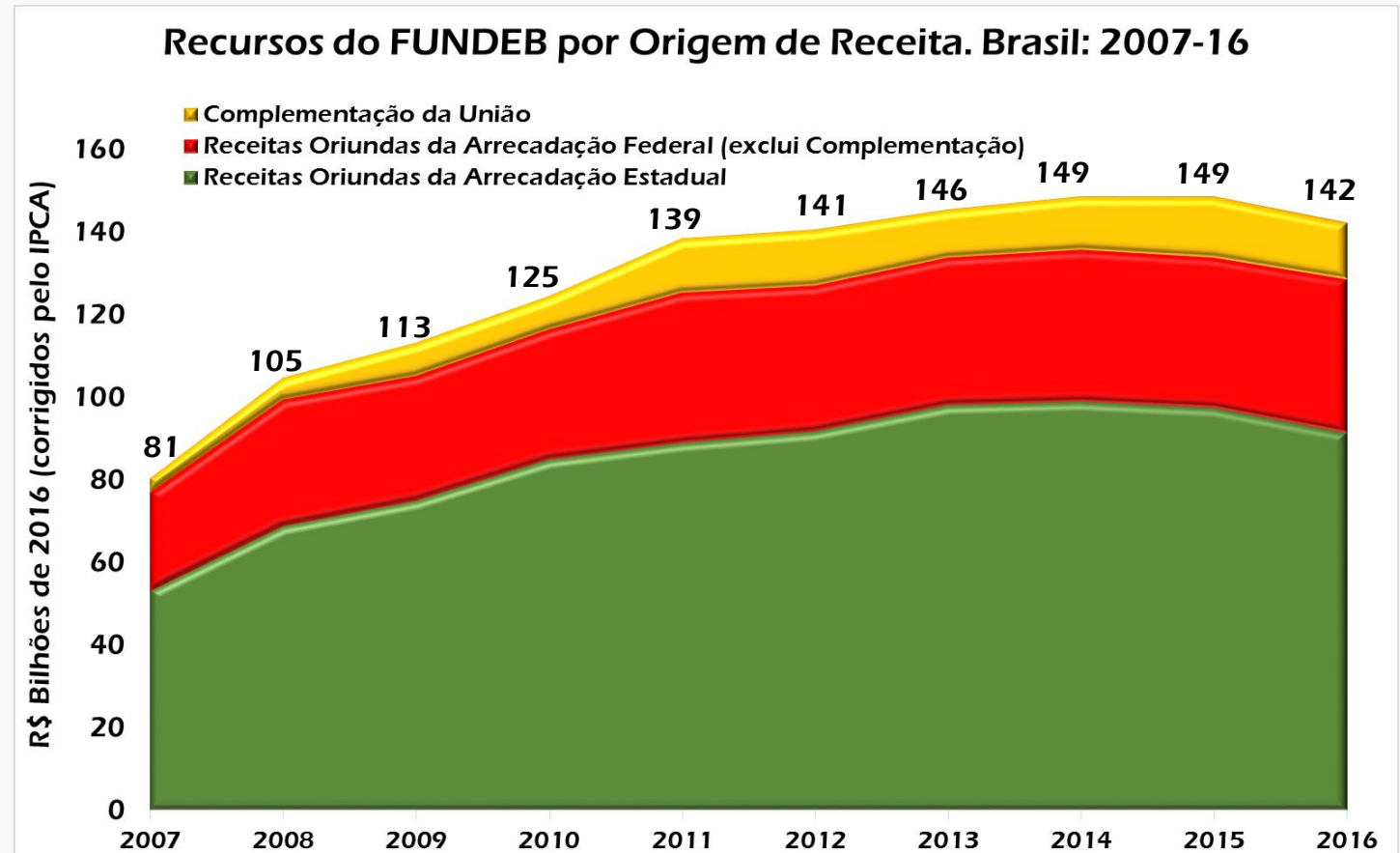
Observação: O indicador denota o gasto médio por professor, que não equivale ao salário médio



Fonte: Tesouro Nacional, INEP e IBGE. Elaboração Própria.

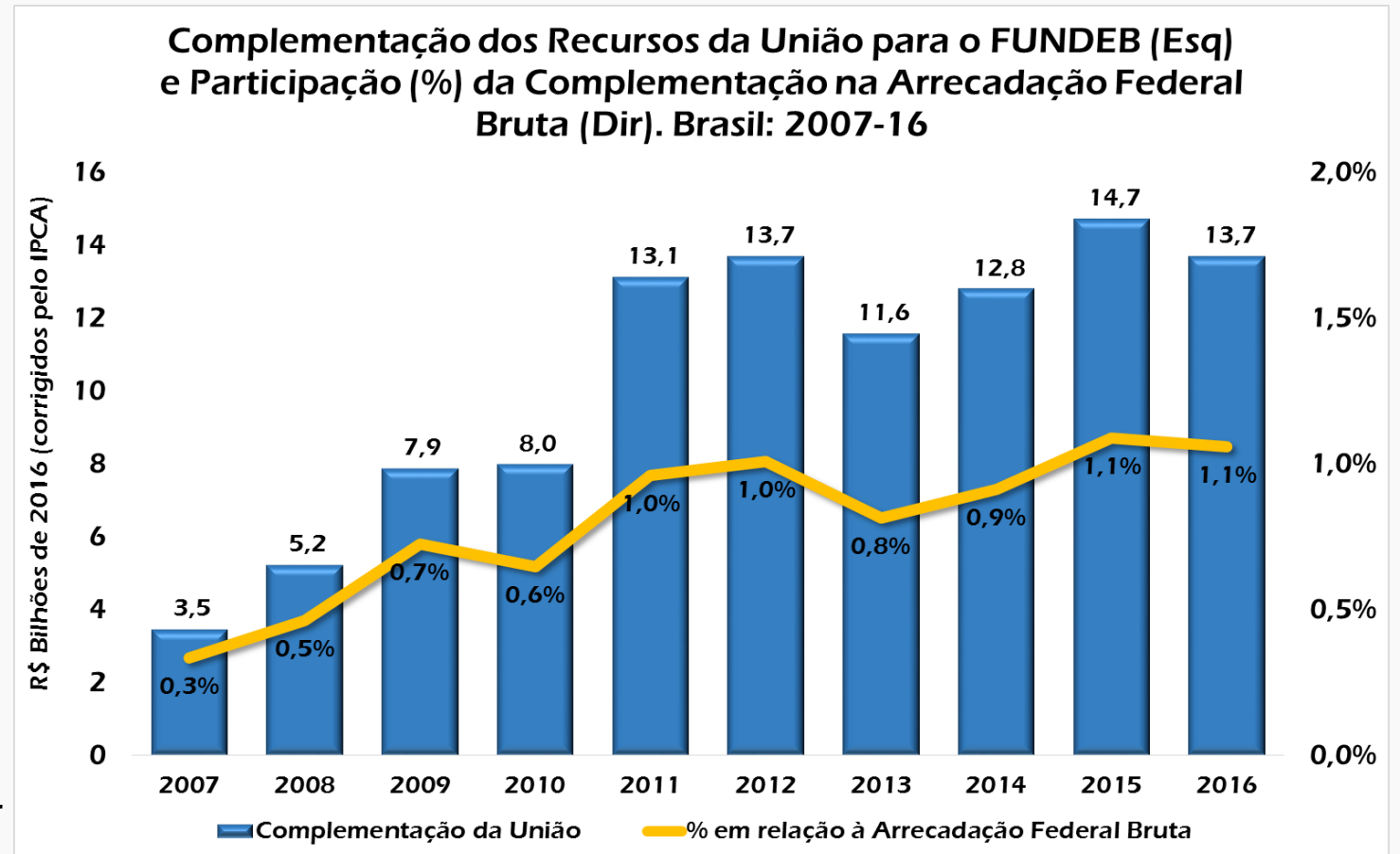
Perspectivas diante da atual conjuntura

- Pode-se dizer que o FUNDEB obteve êxito ao aumentar os gastos públicos em educação básica acima da inflação em praticamente todos os anos do intervalo 2007-16
- Todavia, em compasso com a queda na arrecadação, em 2016, o volume de recursos registrou **diminuição real de 5%** em relação ao ano anterior, retornando ao patamar de 2012
- Tal queda ocorre num momento em que os gastos ainda não atingiram patamar satisfatório
- A queda nos recursos oriundos de impostos estaduais (ICMS, IPVA e ITCMD) foi de **7%**.
- Os recursos provenientes da Arrecadação Federal permaneceram estáveis, o que reforça a importância do papel da União como provedora do Fundo



A Complementação de Recursos pela União

- A União deve complementar os recursos dos FUNDEB para os Estados onde o Gasto Médio Anual por Aluno não atingir um mínimo pré-estabelecido
- Entre 2007 e 2016, a Complementação esteve sempre abaixo de R\$ 15 bilhões por ano
- O Gasto Anual Mínimo por Aluno, definido pelo Ministério da Educação, tem garantido a Complementação para, no máximo, 10 Estados
- Em termos relativos, a Complementação da União para o FUNDEB sempre esteve próxima a 1% da Arrecadação Federal Bruta
- Em que pese o percentual baixo, há espaço para que a União amplie os recursos destinados à Complementação

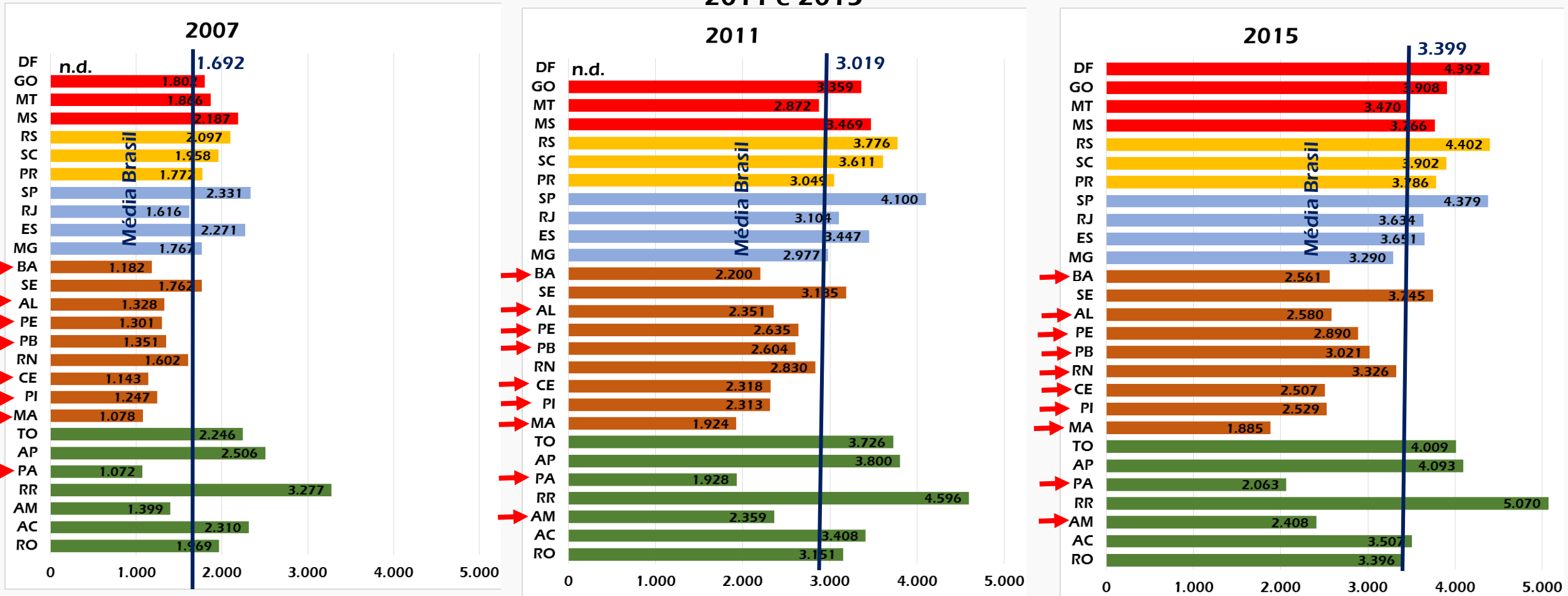


Fonte: Tesouro Nacional e Secretaria da Receita Federal.
Elaboração Própria.

A Complementação de Recursos pela União

- Entre 2007 e 2015, o gasto médio anual por aluno assegurado pelo FUNDEB antes da Complementação da União subiu de R\$ 1.182 para R\$ 2.561

Gasto Médio Anual por Aluno (R\$) Assegurado pelo FUNDEB Antes da Complementação da União. Brasil e UFs: 2007, 2011 e 2015



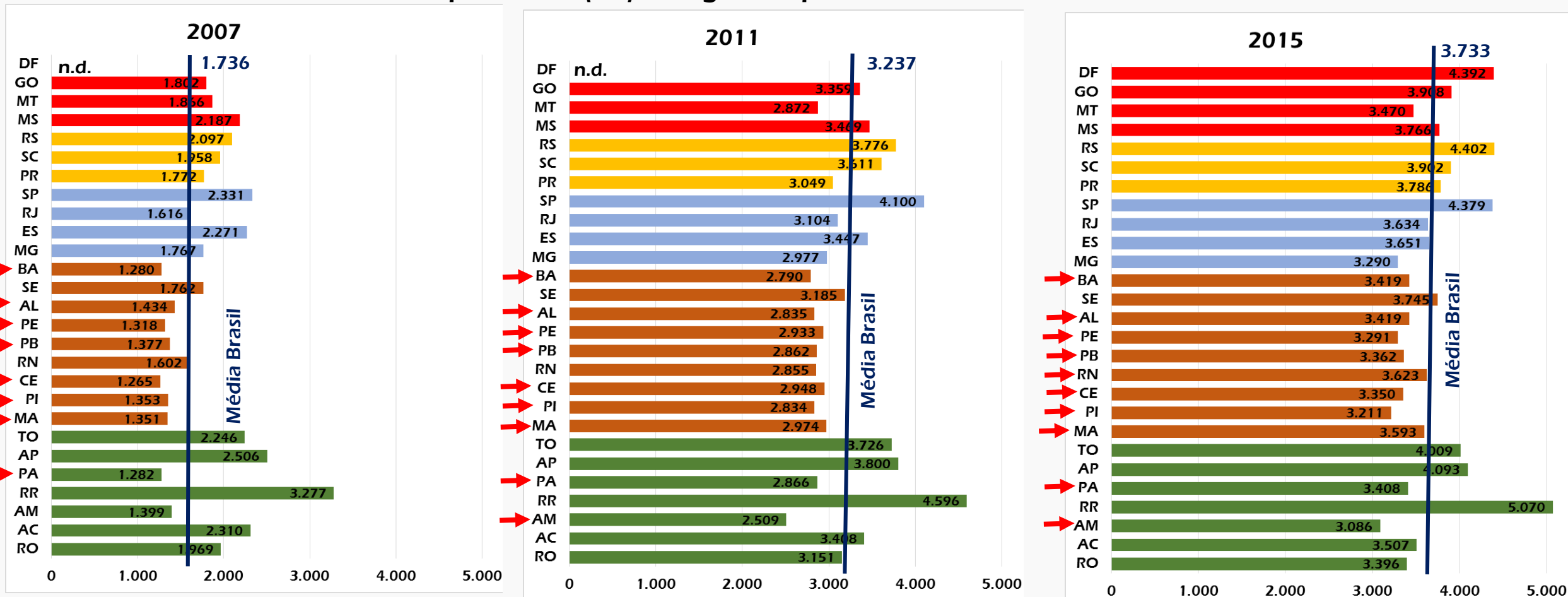
Fonte: Tesouro Nacional e INEP. Elaboração Própria.

➔ Estados Receptores de Complementação da União para o FUNDEB

A Complementação de Recursos pela União

- Considerando a Complementação da União, o Gasto Médio Anual por Aluno chega a R\$ 3.733 em 2015
- Concentração dentre os Estados contemplados: BA, MA e PA absorvem, em conjunto, 2/3 dos recursos anuais da União destinados à Complementação do FUNDEB

Gasto Médio Anual por Aluno (R\$) Assegurado pelo FUNDEB. Brasil e UFs: 2007, 2011 e 2015



Fonte: Tesouro Nacional e INEP. Elaboração Própria.

→ Estados Receptores de Complementação da União para o FUNDEB

Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

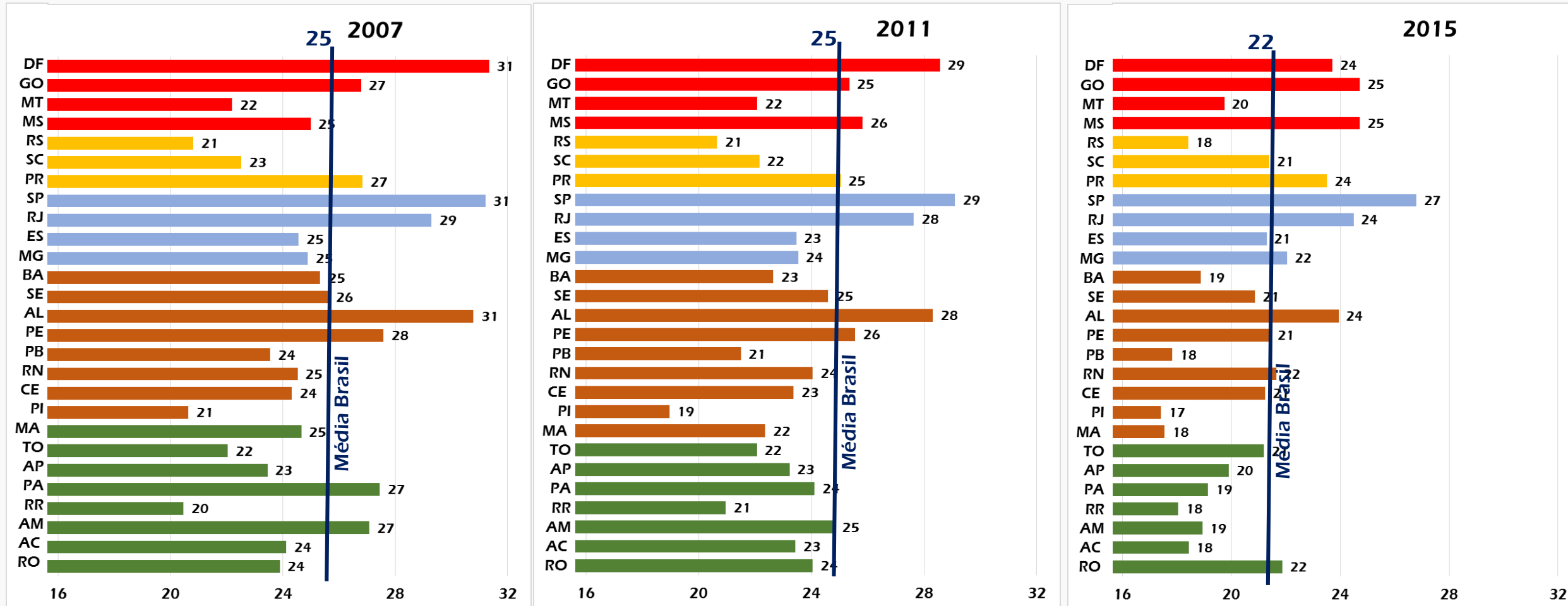


- **Em geral, indicadores que avaliam a qualidade na gestão da educação básica pública têm apresentado melhoras paulatinas ao longo dos anos de vigência do FUNDEB**
- **Todavia, ainda há espaço para melhorias nos indicadores**
- **Existe um componente regional claramente definido na determinação dos Estados com piores indicadores**
 - **Parece haver uma correlação entre o gasto médio anual por aluno e alguns indicadores de qualidade na gestão da educação pública**
 - **Situação desfavorece os Estados do N e do NE**

Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A média de alunos por turma nos Ensinos Fundamental e Médio apresentam resultados satisfatórios

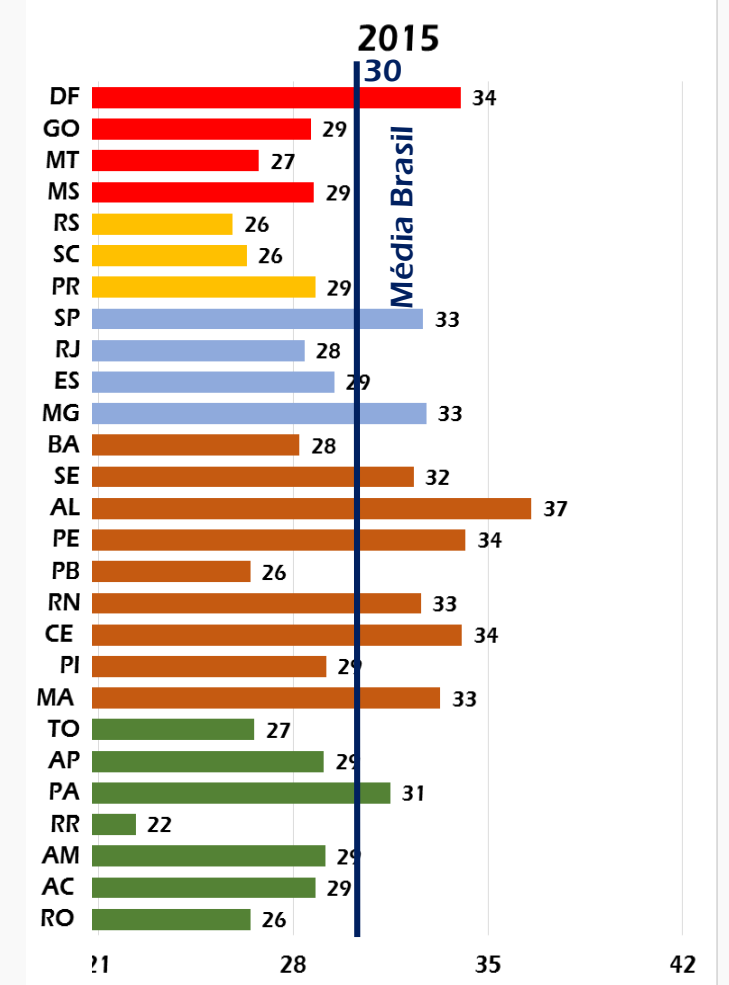
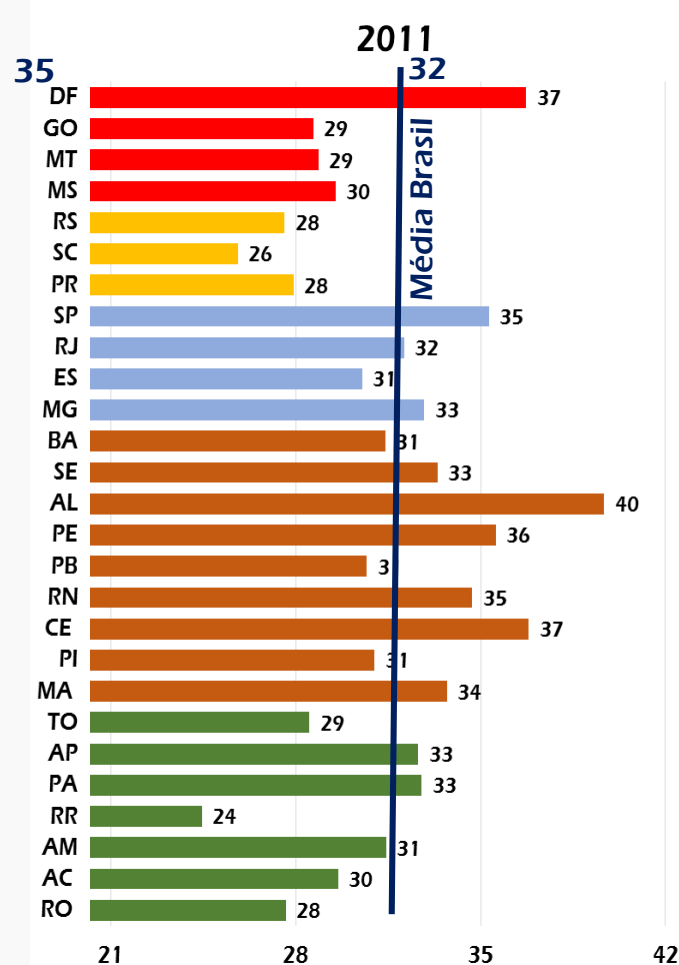
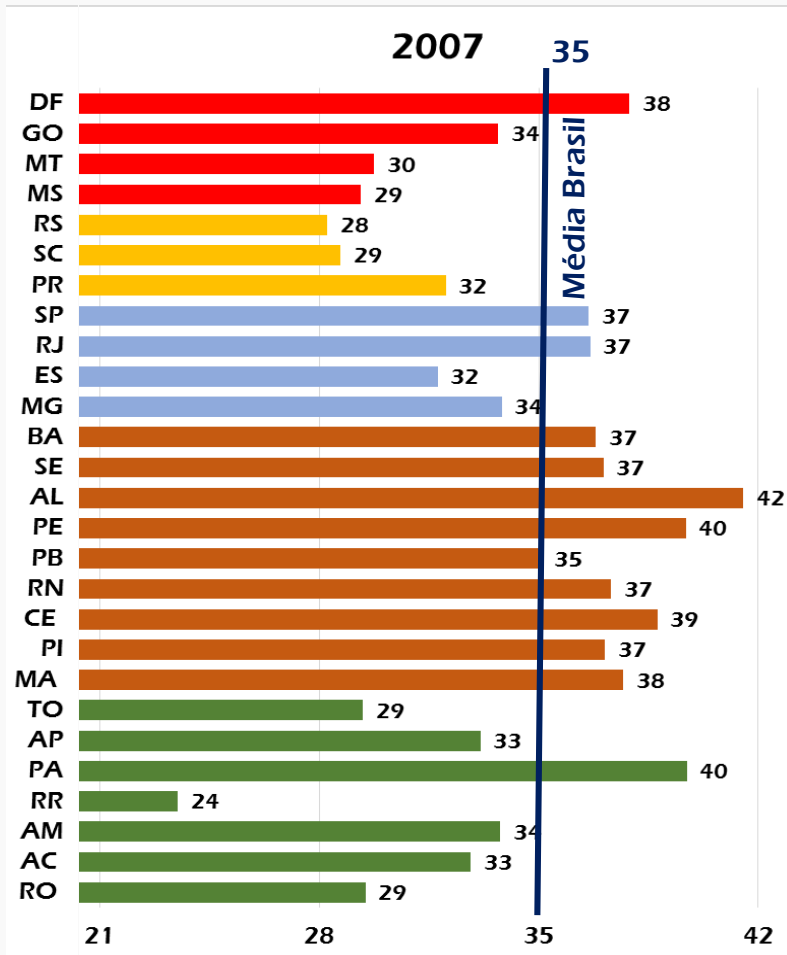
Média de Alunos por Turma do Ensino Fundamental, Redes Estadual e Municipal. Brasil e UFs: 2007, 2011 e 2015



Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A média de alunos por turma nos Ensinos Fundamental e Médio apresentam resultados satisfatórios

Média de Alunos por Turma do Ensino Médio, Redes Estadual e Municipal. Brasil e UFs: 2007, 2011 e 2015

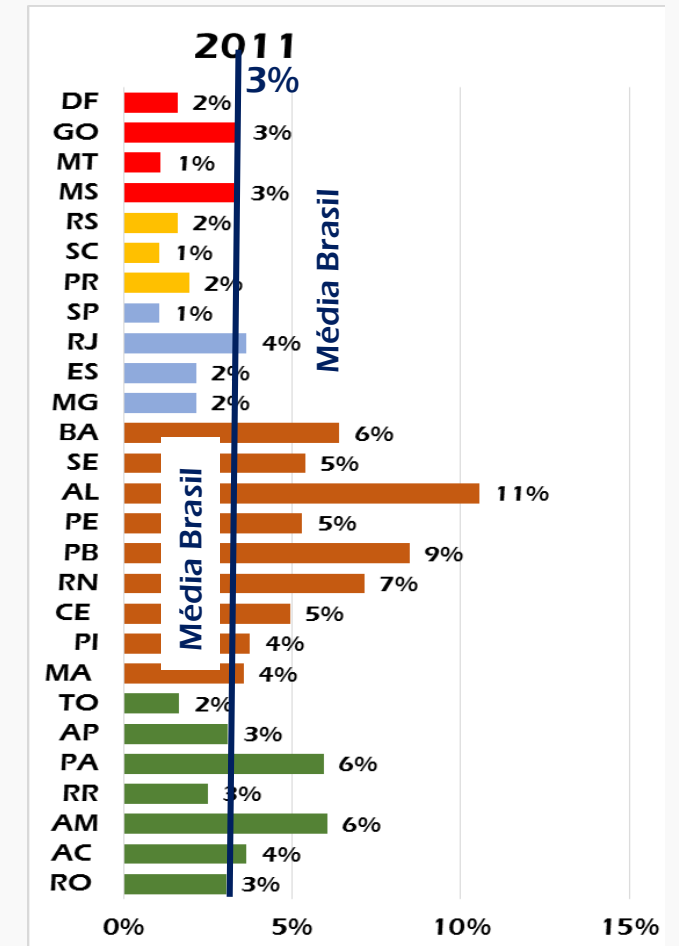
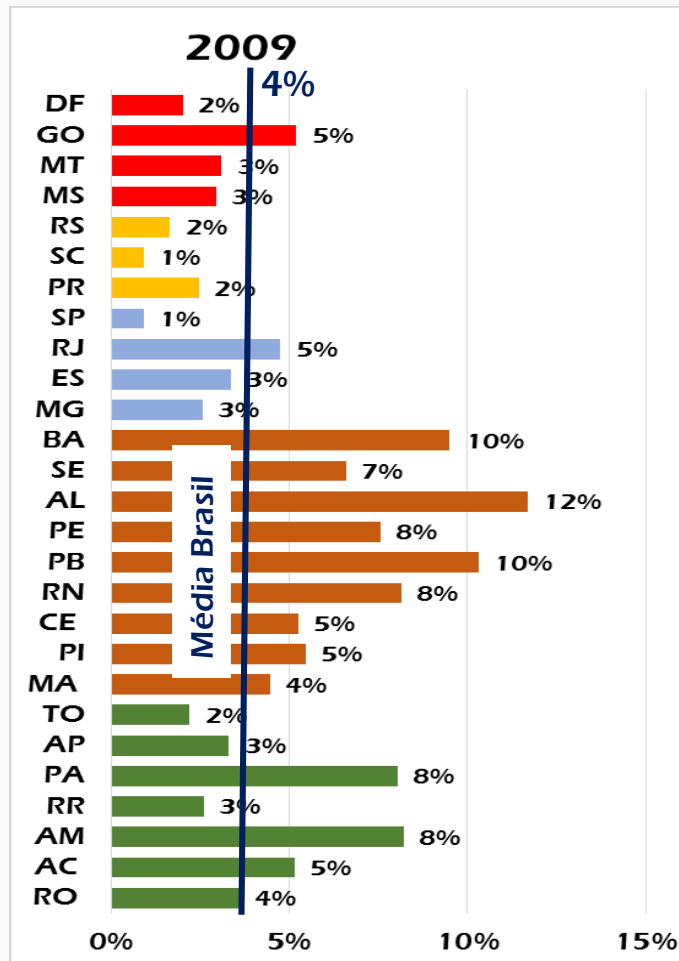
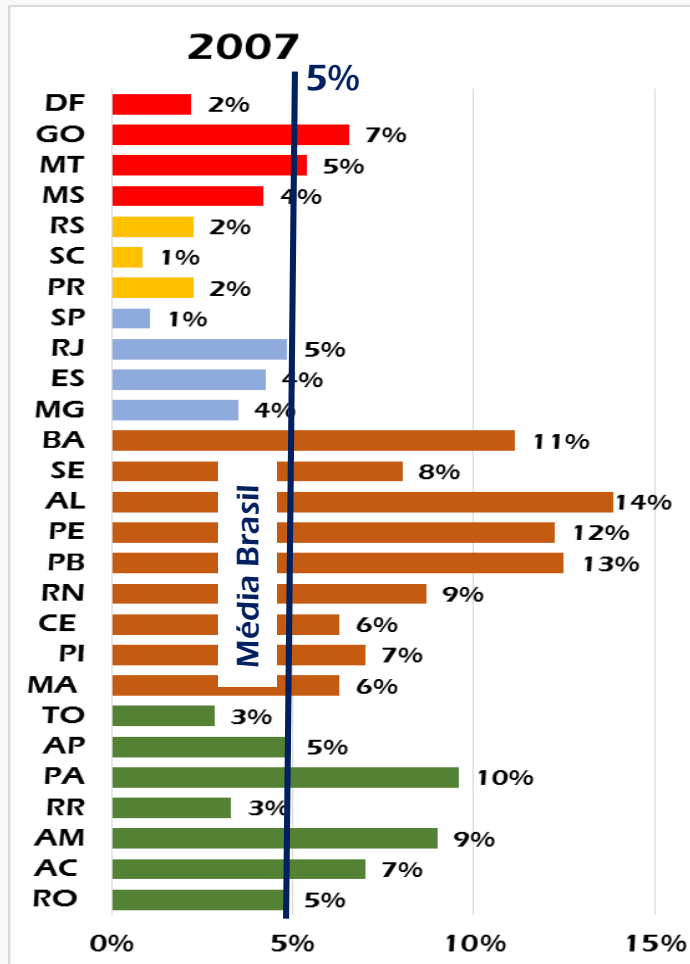


Fonte: INEP. Elaboração Própria.

Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A Taxa de Abandono do Ensino Fundamental no Brasil está abaixo de 5%.
- Os Estados do NE, juntamente com AM e PA, registram desempenho pior que a média

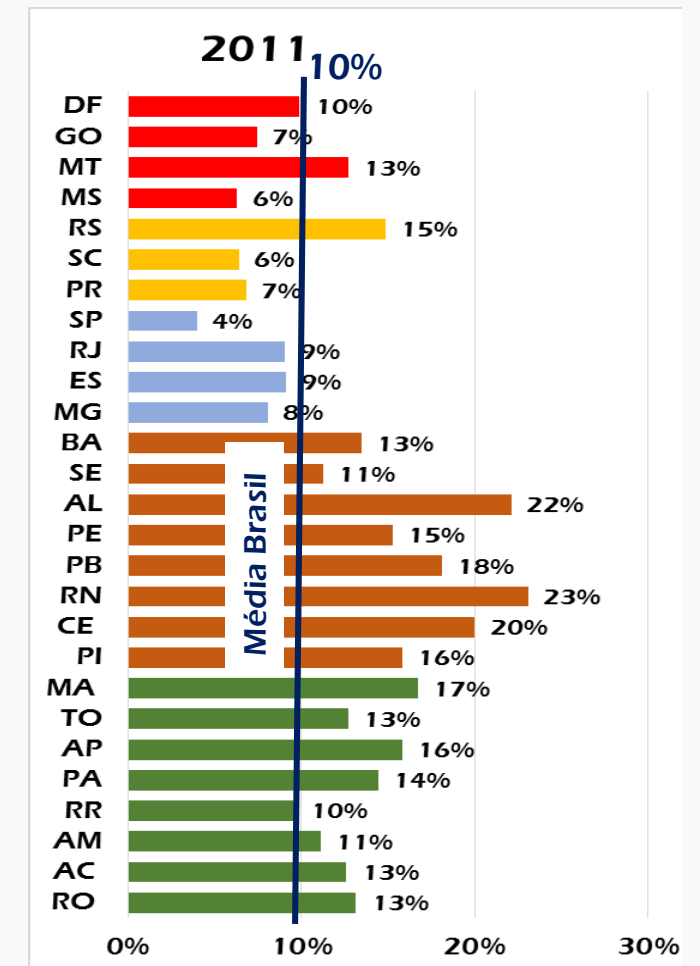
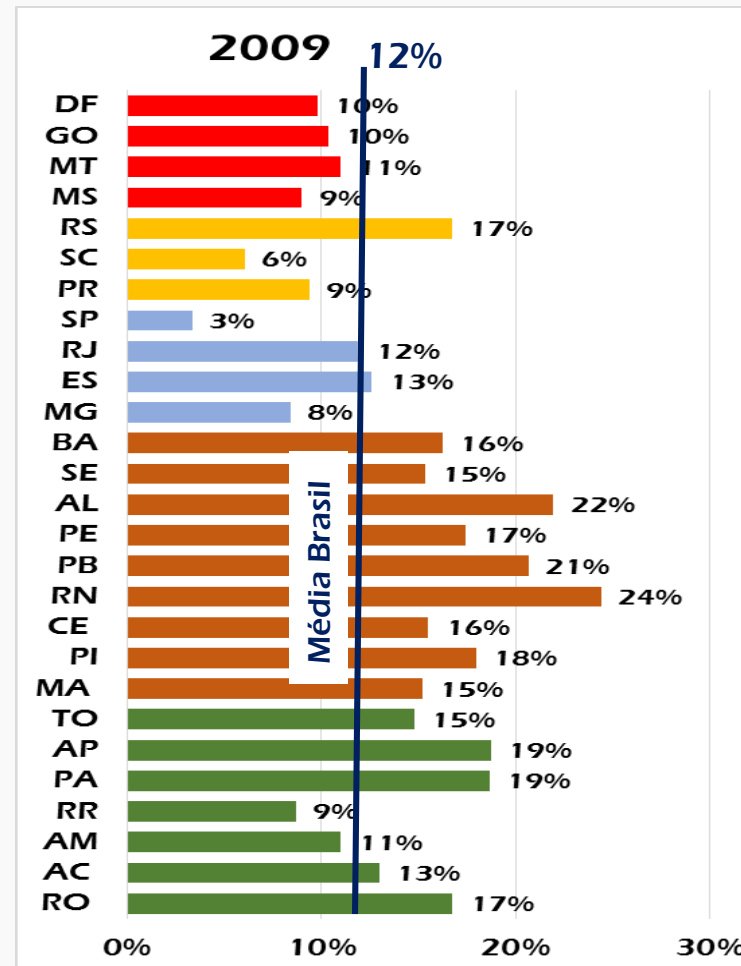
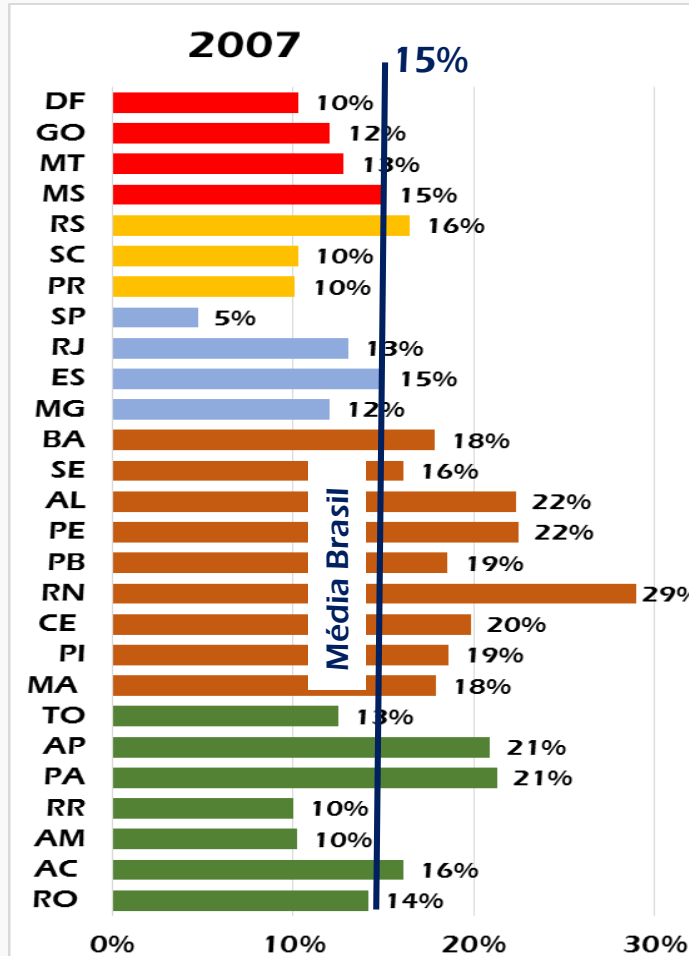
Taxa de Abandono (%) no Ensino Fundamental. Brasil e UFs: 2007, 09 e 11



Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A Taxa de Abandono do Ensino Médio no Brasil supera 10%
- Novamente, os Estados do NE possuem rendimento pior que a média, junto com os do N e o RS

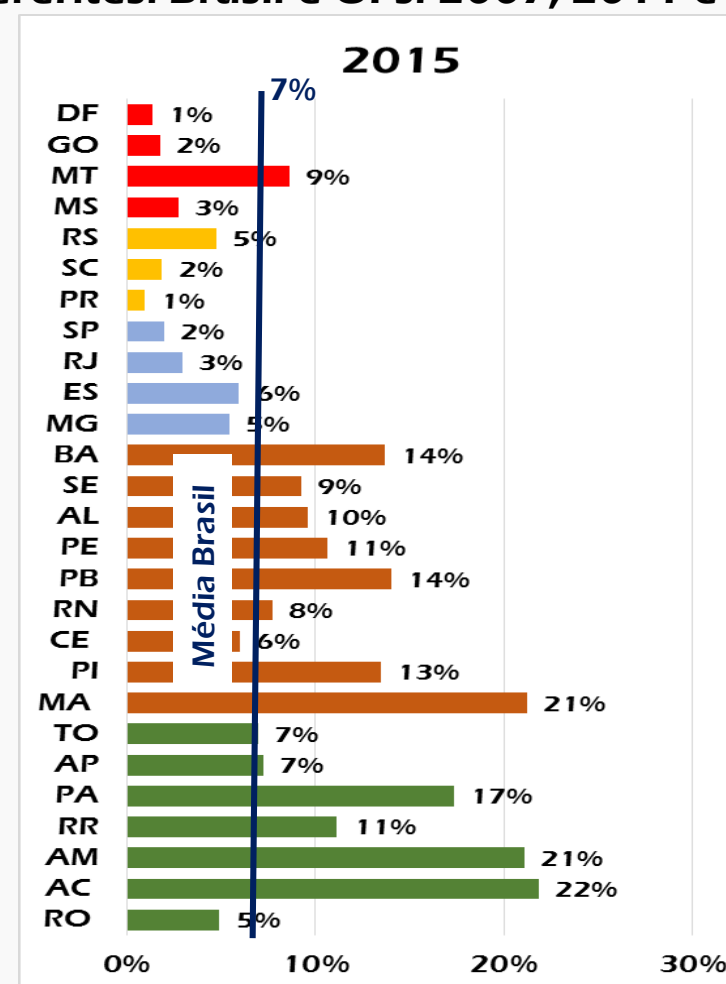
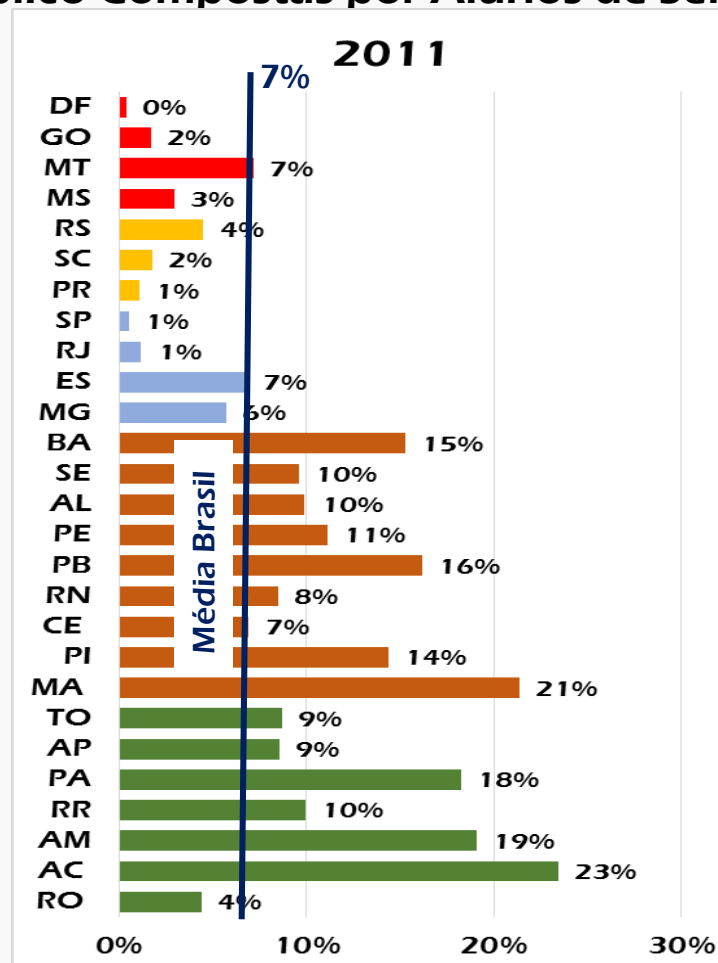
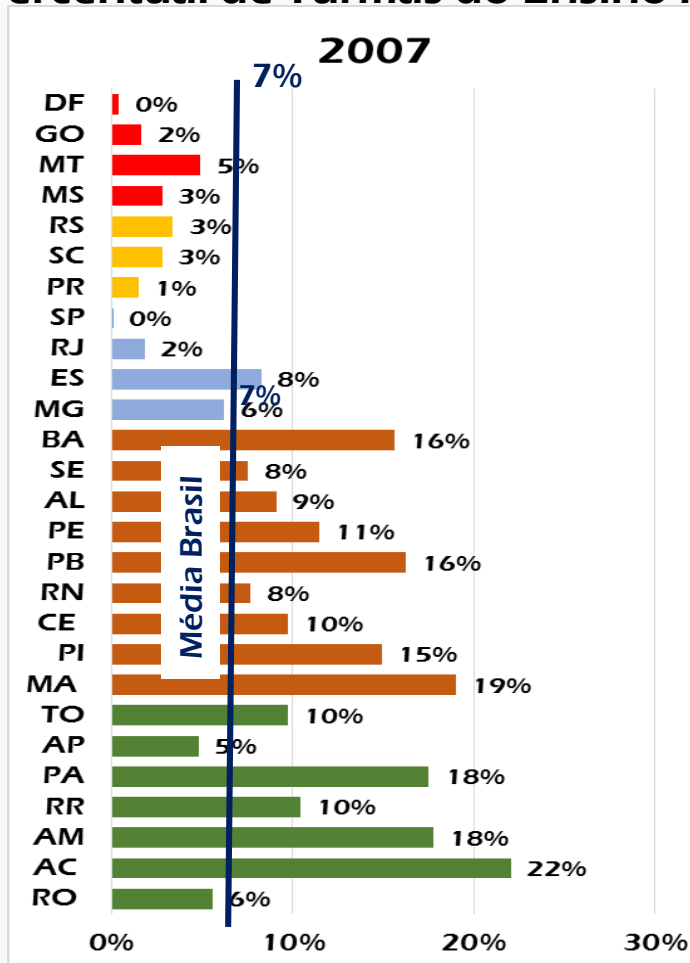
Taxa de Abandono (%) no Ensino Médio. Brasil e UFs: 2007, 09 e 11



Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- 7% das turmas do ensino básico público brasileiro são compostas por alunos de séries variadas
- O aprendizado neste tipo de turma, em tese, fica prejudicado pelo desvio de foco do professor
- As Redes Públicas do N e NE apresentam os piores desempenhos neste indicador

Percentual de Turmas do Ensino Público Compostas por Alunos de Séries Diferentes. Brasil e UFs: 2007, 2011 e 2015

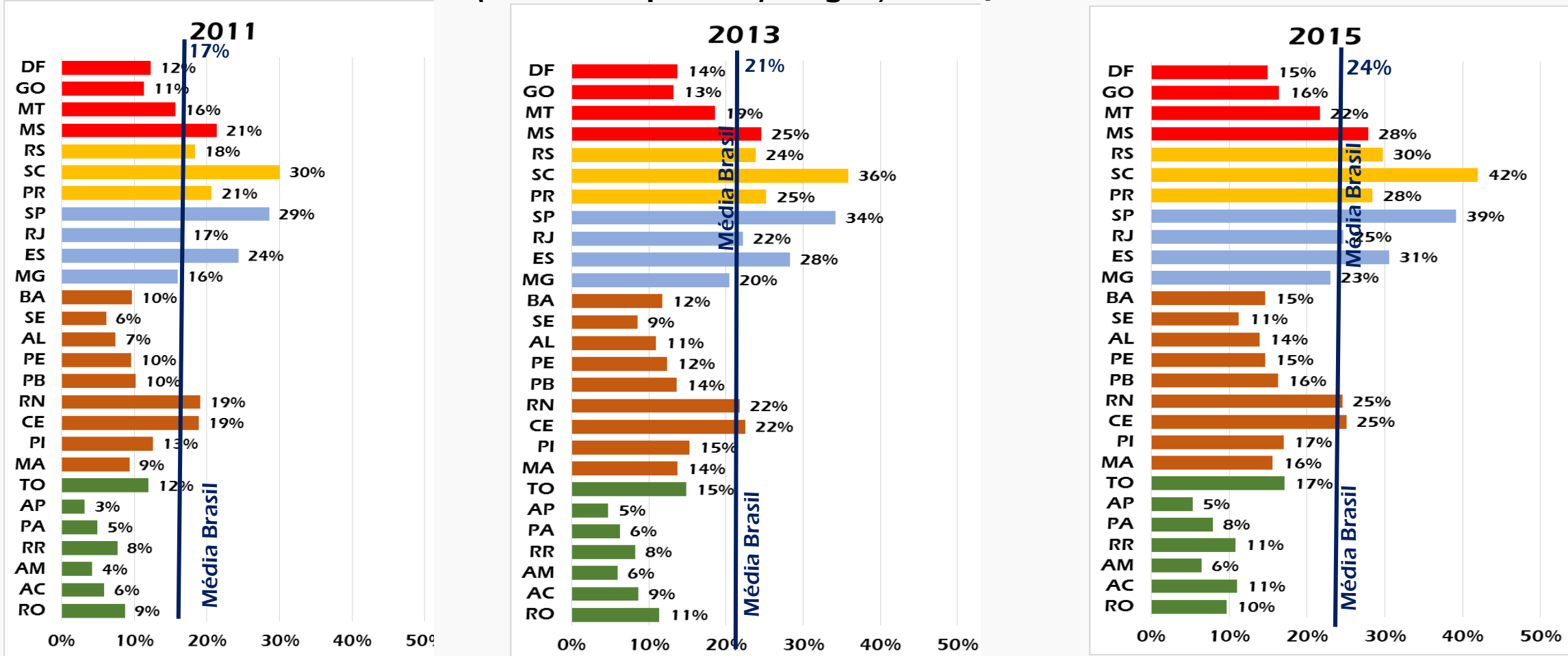


Fonte: INEP. Elaboração Própria.

Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- O país assegura vaga em creches para menos de 1 / 4 das crianças de 0 a 5 anos
- As maiores coberturas estão nas regiões S e SE. As piores nas regiões N e NE

Cobertura Total das Creches (inclui rede privada): Vagas / Crianças de 0 a 5 anos. Brasil e UFs: 2011, 2013 e 2015

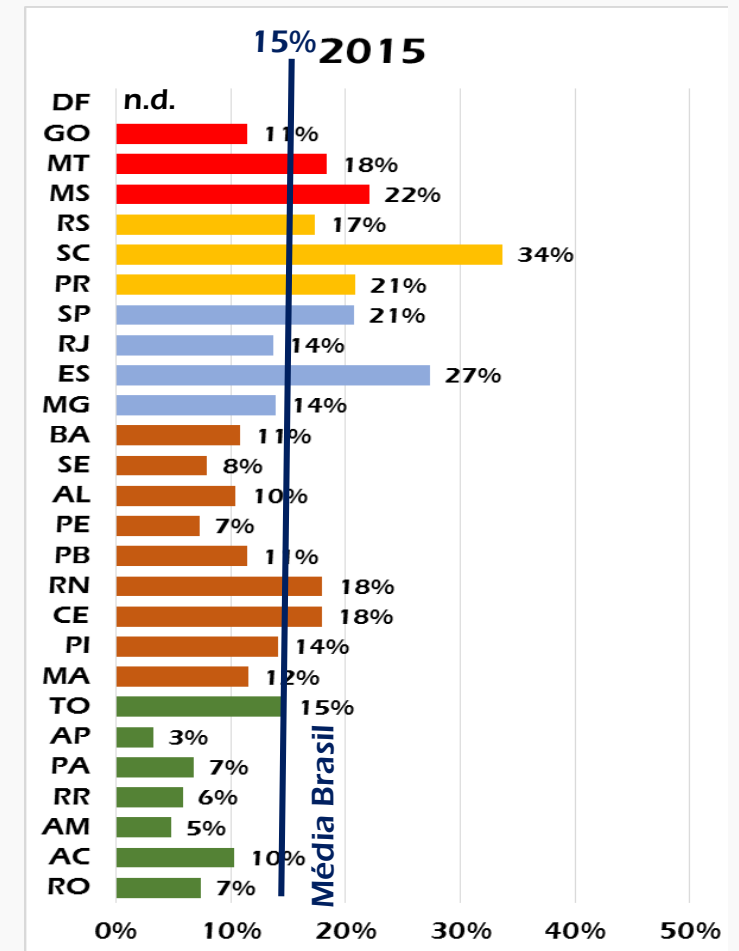
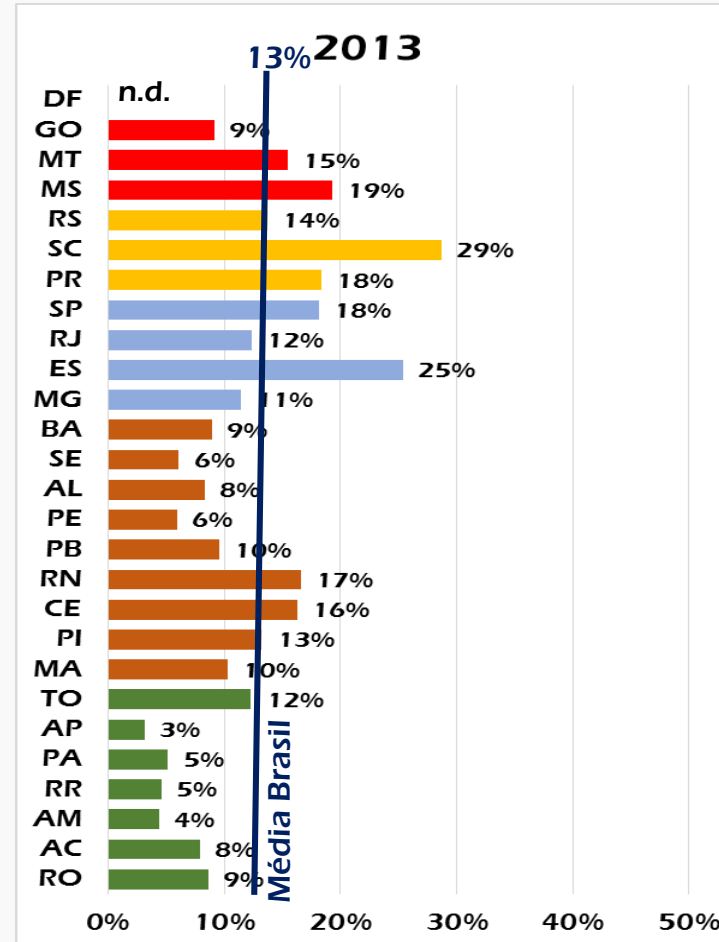
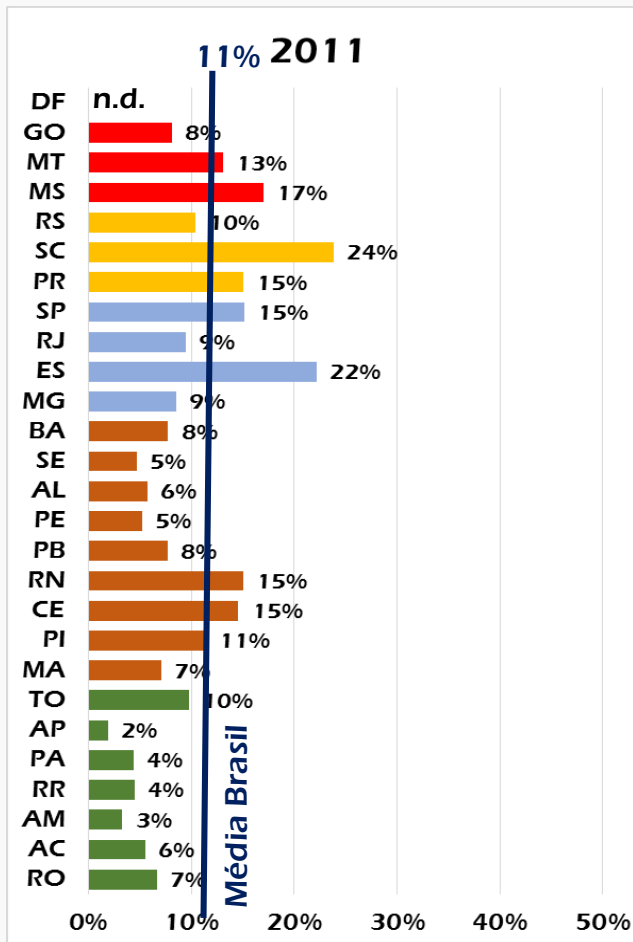


Fonte: IBGE e INEP. Elaboração Própria.

Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A cobertura das creches das redes estaduais e municipais aumentou de 11% para 15% entre 2011 e 2015
- A cobertura é relativamente pequena e tende a ser pior nos Estados do N e do NE

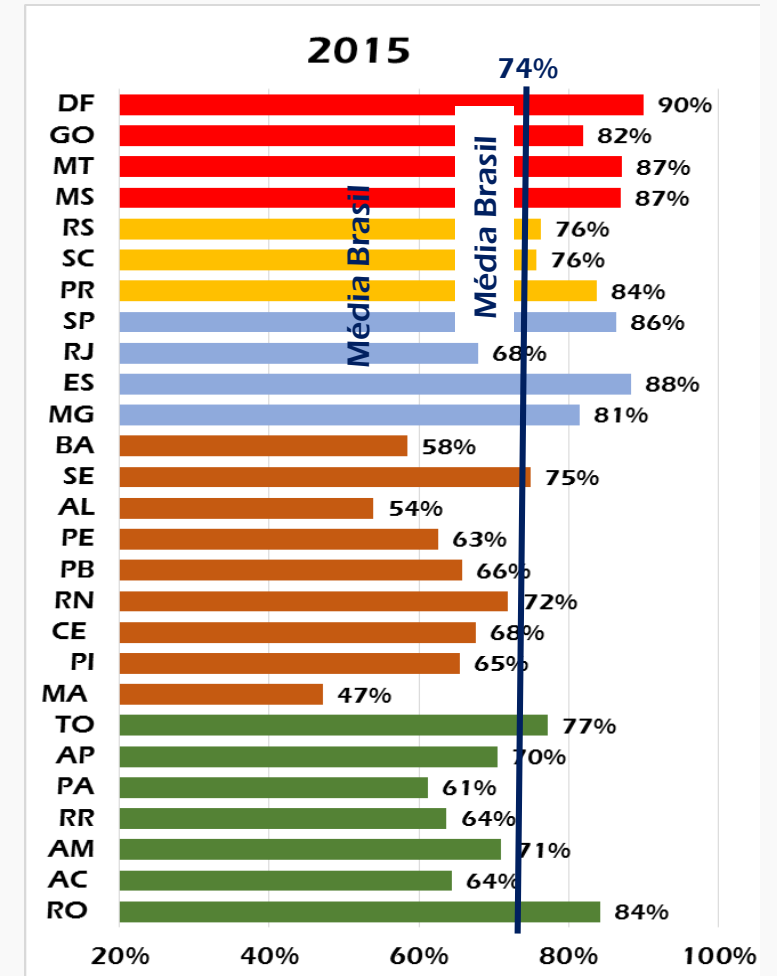
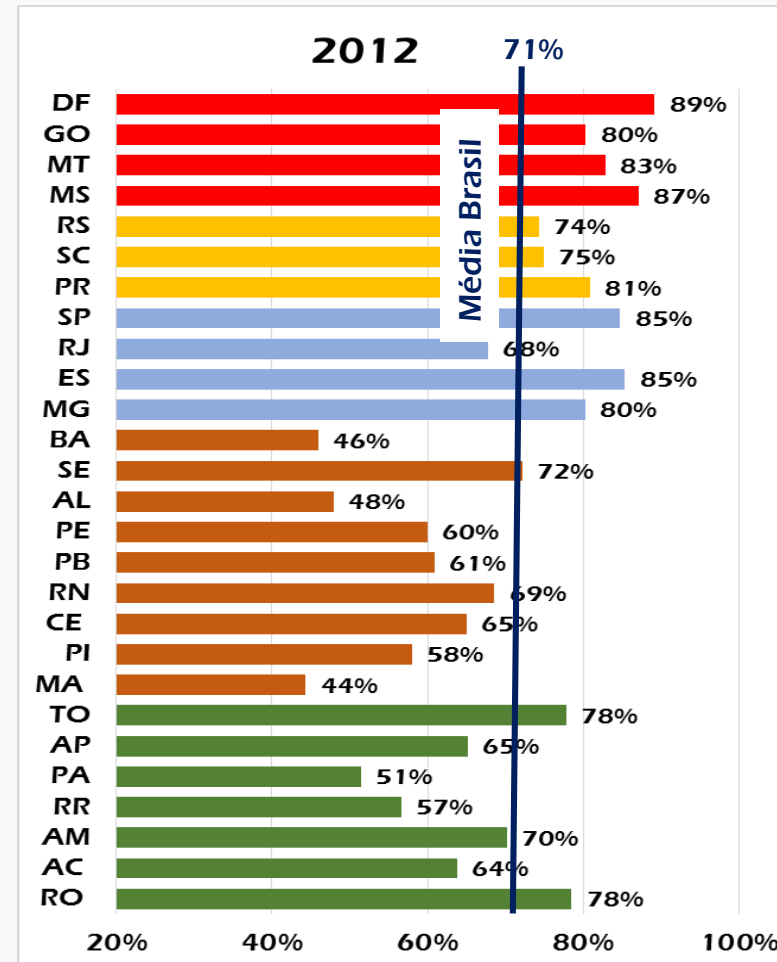
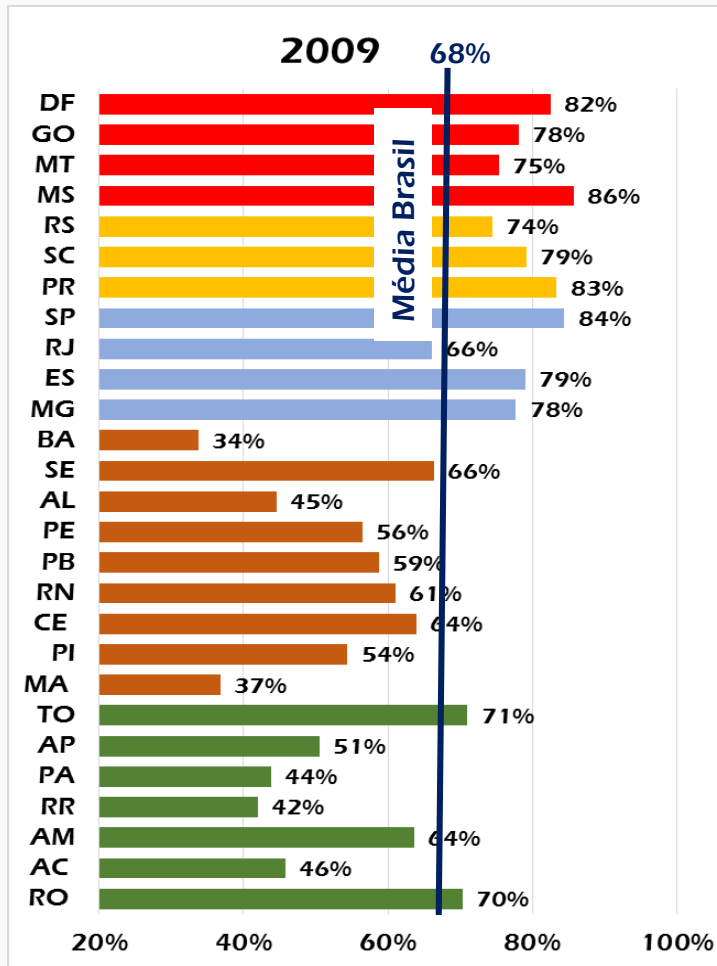
Cobertura das Creches das Redes Estadual + Municipal: Vagas / Crianças de 0 a 5 anos. Brasil e UFs: 2011, 2013 e 2015



Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

- A proporção de professores com diploma de graduação tem aumentado consistentemente
- Os Estados do N, NE e o RJ apresentam os menores percentuais de professores graduados do país

Percentual de Professores do Ensino Básico Graduados. Brasil e UFs: 2009, 2012, 2015



Indicadores de Qualidade na Gestão da Educ. Básica Pública

Frequência das Unidades Federativas que Apresentaram Indicador Pior que a Média Nacional no Último Ano Disponível para a Análise. Brasil e UFs

- Clara predominância dos Estados do N e NE dentre aqueles que apresentam desempenho abaixo da média nacional

	<i>Média Aluno/ Turma Fund.</i>	<i>Média Aluno/ Turma Médio</i>	<i>Tx. Abandono Fundamental</i>	<i>Tx. Abandono Médio</i>	<i>% Turmas com Múltiplas Séries</i>	<i>Tx. de Cobertura Creches - Total</i>	<i>Tx. de Cobertura Creches - Est + Mun</i>	<i>% Professores Graduados</i>	<i>Transporte Gratuito Alunos Zona Rural</i>	<i>Gasto Anual Médio por Aluno via FUNDEB</i>
RO	X			X		X	X		X	X
AC			X	X	X	X	X	X	X	X
AM			X	X	X	X	X	X	X	X
RR				X	X	X	X	X		
PA		X	X	X	X	X	X	X	X	X
AP			X	X	X	X	X	X		
TO				X	X	X			X	
MA		X	X	X	X	X	X	X		X
PI			X	X	X	X	X	X	X	X
CE		X	X	X				X	X	X
RN		X	X	X	X			X	X	X
PB			X	X	X	X	X	X	X	X
PE		X	X	X	X	X	X	X	X	X
AL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SE		X	X	X	X	X	X		X	
BA			X	X	X	X	X	X	X	X
MG	X	X				X	X		X	X
ES									X	
RJ	X		X				X	X		X
SP	X	X								
PR	X								X	
SC									X	
RS				X					X	
MS	X		X						X	
MT				X	X	X			X	X
GO	X		X			X	X			
DF	X	X		X		X				

Fonte: Tesouro Nacional, INEP e IBGE. Elaboração Própria.

Sugestões para o Aprimoramento do FUNDEB

- **Ampliação das Receitas:**

- **Incluir, de forma obrigatória e não optativa, receitas provenientes de royalties e participações governamentais associados à exploração e produção de petróleo e gás, conforme previsão na Lei 12.858/2013 (Art. 2º)**
- **Governo Federal parece reunir condições de contribuir em proporções maiores de sua receita**
- **Medida contemplaria a função social precípua prevista na literatura para os royalties de recursos naturais: garantia de remuneração intergeracional da riqueza de um país**

Sugestões para o Aprimoramento do FUNDEB



- **Distribuição dos Recursos**

- **A partir da iniciativa (benvinda) de tornar o FUNDEB permanente, é importante que a Lei que o regulamentará preveja revisões periódicas dos parâmetros do Fundo**
- **É desejável que a Lei Ordinária mantenha a possibilidade de ponderação de recursos de acordo com a modalidade de ensino: algumas modalidades são mais custosas e podem receber grau de priorização diferenciado**

Sugestões para o Aprimoramento do FUNDEB

- **Conselhos de Acompanhamento**
 - No FUNDEF, os Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundo eram constituídos por Esfera Administrativa (Lei 9.424/96, Art. 4º)
 - No FUNDEB, os Conselhos foram centralizados no âmbito federal (Lei 11.494/07, Art. 12)
- **Com vistas a contemplar o disposto no Parágrafo Único sugerido para o Art. 193 da PEC 15/15 é importante reestabelecer, em lei ordinária, a descentralização do Conselho**
 - Os resultados do FUNDEB deveriam ser divulgados por meio de solução digital
 - Os resultados deveriam ser desagregados por escola
 - As novas gerações de estudantes demonstram afinidade com recursos tecnológicos e disposição participativa que podem alçar a experiência a um novo patamar de participação cidadã



Obrigado!

contato: camposbc@yahoo.com.br

Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice de Preços ao Consumidor Amplo 2007 a 2015. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>

___Censos Demográficos 2000 e 2010. <<http://censo2010.ibge.gov.br>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS APLICADAS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse da Educação Básica 2007 a 2015. Brasília: INEP. <<http://portal.inep.gov.br/básica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. PISA – Programme for International Student Assessment 2012 e 2015. <<http://www.oecd.org/pisa/>>

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Relatórios do Resultado da Arrecadação 2007 a 2016. <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Transferências Constitucionais e Legais 2007 a 2016. <<http://tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>>