

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO E-SOCIAL, QUANTO À EQUALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

RENATA MESQUITA D'AGUIAR

Brasília-DF, 2023

RENATA MESQUITA D'AGUIAR

POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO E-SOCIAL, QUANTO À EQUALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito à obtenção do título de Mestre em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Brasília-DF 2021

RENATA MESQUITA D'AGUIAR

POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO E-SOCIAL, QUANTO À EQUALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito à obtenção do título de Mestre em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Aprovado em 11 / 10 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha - Orientador

Prof. Dr. Adonias Evaristo da Costa Filho

Prof. MSc. Mathias Schneid Tessmann

Prof. Dr. Rodrigo Leandro de Moura

A283p Aguiar, Renata Mesquita D'
Política educacional no Brasil: avaliação do impacto da distribuição dos recursos do salário-educação, após a implementação do e-social, quanto à equalização das desigualdades educacionais entre os estados brasileiros/ Renata Mesquita D'Aguiar. – Brasília: IDP, 2024.

67 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Economia, Brasília, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha.

1. Salário-Educação. 2. Fundeb. 3. Falhas de Governo. 4. Política Pública Educacional. 5. ADPF 188. I. Título.

CDD: 332

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O presente estudo avalia o impacto da implementação do e-Social, na distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação na equalização da desigualdade educacional entre Estados brasileiros. Após sua adoção, em 2018, houve um aumento na distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação para os Estados que possuem maior capacidade financeira para custear a educação básica de seus alunos. Ao mesmo tempo, houve redução na distribuição para os Estados que precisam de recursos da União para ofertarem uma educação básica de qualidade para seus alunos. A metodologia foi pautada nos documentos “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *ex ante*” e “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *ex post*” produzidos conjuntamente pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os resultados corroboram com a hipótese apresentada, indicando que, após 2018, houve redução de recursos do SE para os Estados com menor capacidade financeira. Dessa forma, o e-Social aumentou a desigualdade educacional brasileira e reduziu o efeito redistributivo do Fundeb.

Palavras-chaves: Salário-Educação; Fundeb; Falhas de Governo; Política Pública Educacional; ADPF 188; e-Social.

ABSTRACT

This study evaluates the impact of the implementation of the public digital bookkeeping system of tax and social security obligations (e-Social), in the distribution of the state and municipal shares of Educational Allowance's resources, in the reduction of educational inequality between Brazilian states. After its adoption, in 2018, there was an increase in the distribution from the state and municipal shares of Educational Allowance's resources, to states which have greater financial capacity to fund the primary education of their students. At the same time, there was a reduction in distribution to states which are in greater need of resources from the Federal Government to offer better quality primary education to its students. The methodology was based on the documents "Evaluation of Public Policies: Practical Guide to Ex ante Analysis" and "Evaluation of Public Policies: Practical Guide to Ex post Analysis" produced jointly by the Civil Office of the Cabinet of Presidency of the Republic and by the Institute of Applied Economic Research. The results confirm the hypothesis presented, indicating that, after 2018, there was a reduction in Educational Allowance's resources for the states with lower financial capacities. Thus, the e-Social, increased Brazilian educational inequality and reduced the redistributive effect of the Fundeb (Fund for Maintenance and Development of Primary Education and Appreciation of Education Professionals).

Keywords: Fundeb, government failures, Salário-Educação, educational public policy, ADPF 188, e-Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Distribuição do Salário-Educação

.....**27**

Figura 2

Distribuição dos recursos do Salário-Educação por aluno (2017 e 2020)

.....**44**

Figura 3

Distribuição dos recursos do Salário-Educação por aluno do grupo de Estados que recebeu a complementação da União e do grupo que não recebeu

.....**46**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Salário-Educação vs. Fundeb 2007 - 2020 (bilhões)14

Gráfico 2

Efeito Redistributivo do Fundeb, 2018-2020 (bilhões)24

Gráfico 3

Relação entre o Ideb e a cota parte estadual e municipal do SE por aluno33

Gráfico 4

Varição da distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, 2009-202039

Gráfico 5

Cota-parte estadual e municipal do Salário-Educação por aluno, em 202041

Gráfico 6

Valor do Fundeb por aluno, em 202041

Gráfico 7

Cota-parte estadual e municipal do Salário-Educação por aluno, em 201742

Gráfico 8

Valor do Fundeb por aluno, em 201742

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Estatísticas da regressão

34

Tabela 2

Testes estatísticos para análise da distribuição dos resíduos do modelo

35

Tabela 3

Teste estatístico para análise da homoscedasticidade

36

Tabela 4

Previsão de distribuição das cotas estaduais e municipais do Salário Educação, em 2020 (R\$ milhões)

37

Tabela 5

Distribuição das cotas partes estaduais e municipais do SE, de 2008 a 2020 (milhões)

39

Tabela 6

Diferença entre o somatório dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do SE do grupo de Estados que recebeu a complementação da União e do grupo que não recebeu, entre os anos de 2017 e 2020

43

Tabela 7

Tabela de medidas dos recursos do SE por aluno

44

Tabela 8

Normalidade da distribuição do Salário-Educação por aluno

45

Tabela 9

Teste para verificar se a diferença encontrada entre os recursos do SE por aluno, entre 2017 e 2020, foi estatisticamente significativa

46

Tabela 10

Teste para verificar a existência de diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2017, e os destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2020

47

Tabela 11

Teste para verificar a existência de diferenças entre os recursos destinados para os Estados que não receberam a complementação da União, nesse período

Tabela 12

Impacto na distribuição de recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário- Educação, de uma nova política de distribuição proporcional ao número de alunos, considerando os dados de 2020

Tabela 13

Comparação do impacto da distribuição do SE, na média dos principais recursos destinados para Educação Básica, entre os Estados que receberam a complementação da União e os que não receberam, por aluno

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

1.1 Contextualização do Tema	13
1.2 Problema de Pesquisa	15
1.3 Hipóteses de Pesquisa	16
1.4 Objetivos Geral e Específico	16
1.5 Delimitação do Escopo do Estudo	17
1.6 Justificativa do Tema	17
1.7 Organização do Trabalho	19

2 REFERENCIAL TEÓRICO 21

2.1 Eficiência e Equidade na Educação	21
2.2 Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	22
2.3 Salário-Educação	25
2.4 E-Social	27

3 METODOLOGIA: AVALIAÇÃO EX-POST DA POLÍTICA DE SALÁRIO-EDUCAÇÃO 30

3.1 Relação entre o IDEB e o Salário-Educação	32
3.2 Diagnóstico do Problema	36
3.3 Análise descritiva da variável Salário-Educação por aluno	43
3.4 Teste de Normalidade para a variável recurso do SE por aluno	44
3.5 Teste de Wilcoxon	45

4 METODOLOGIA: AVALIAÇÃO EX-ANTE DA POLÍTICA DE SALÁRIO EDUCAÇÃO 49

4.1 Identificação dos Objetivos, das Ações e dos Resultados Esperados	49
4.2 Desenho, Estratégia de Implementação e Focalização	50
4.3 Impacto Econômico, Orçamentário e Financeiro	52

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA.....56

Referências	59
Apêndice.....	66

1



1

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Tema

A redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil é um dos objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 3º, inciso III). A necessidade de atenuar as diferenças socioeconômicas existentes torna necessária a implementação de políticas redistributivas por parte do Governo Federal, com vistas à equalização nas condições de acesso aos serviços públicos.

Nesse sentido, a política educacional é fundamental para o desenvolvimento econômico do país. As ações do Estado na educação ocorrem por meio de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 212 da Constituição Federal prevê que 18% da receita do Governo Federal e 25% da receita dos entes subnacionais sejam aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Apesar de a educação pública brasileira contar com esses recursos vinculados, eles são insuficientes para a implementação de um padrão de qualidade de ensino igualitário entre os entes da Federação, em decorrência das grandes disparidades financeiras existentes entre as redes educacionais do país.

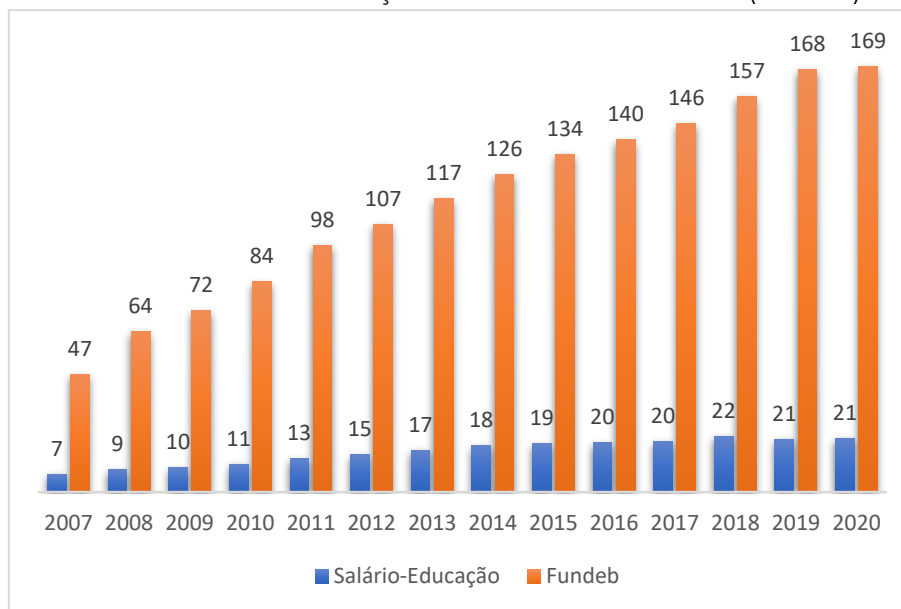
Nesse sentido, um dos papéis primordiais do Governo Federal é o de garantir o acesso igualitário à educação de qualidade a todos os cidadãos brasileiros, em qualquer que seja seu local de moradia, por meio da assistência técnica e financeira aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal (CF, art. 211, § 1º).

O sistema educacional brasileiro é dividido em dois níveis: educação básica e educação superior. A educação básica abrange a educação infantil e os ensinos fundamental e médio.¹ Dentre as principais fontes de financiamento para a educação básica pública, o

¹ Art. 21 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) desponta em primeiro lugar, seguido pelo Salário-Educação, como destacou Farenzena (2017). O Gráfico 1 ilustra os valores distribuídos do Salário-Educação e do Fundeb, no período de 2007 a 2020.²

Gráfico 1: Salário Educação vs. Fundeb 2007 - 2020 (bilhões)



Fonte: Elaborado pela autora. FNDE

De acordo com a decisão do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)³, citada no relatório da ADPF 188, o Salário-Educação é espécie de tributo, qualificado como uma contribuição social geral, de competência federal, voltado a custear atividade desenvolvida pela União relativamente à educação.

A Lei nº 4.440 de 27/10/1964 instituiu o Salário-Educação, criando uma responsabilização para as empresas, vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social, quanto à suplementação das despesas públicas, em educação, dos filhos de seus empregados, com idade de escolarização obrigatória. Ficou definido que os valores recolhidos seriam distribuídos entre a União e os Estados, de forma proporcional à arrecadação do respectivo Estado, de acordo com a legislação vigente. Dessa forma, desde a sua instituição, o Salário-Educação possui um caráter regressivo, em que a maior parte da distribuição dos seus

² Os valores do Fundeb de 2016 a 2020 se referem aos valores estimados de distribuição para os referidos anos, enquanto os valores entre 2007 e 2016 se referem ao valor dos recursos que foram, de fato, distribuídos.

³ A Ação Declaratória de Constitucionalidade é um instrumento que busca obter uma declaração do STF acerca da constitucionalidade de lei ou de ato normativo federal.

recursos é destinada para os entes federados com maiores capacidades financeiras.

A contribuição social do Salário-Educação, bem como a sua destinação para programas, projetos e ações do ensino fundamental, passaram a fazer parte da Constituição Federal de 1988 (art. 212 § 5º). Em 2006, a Emenda Constitucional nº 59 acrescentou o § 6º ao art. 212 da CF, ampliando a possibilidade de destinação do Salário-Educação para todo o ensino básico.

De acordo com a legislação que regulamentou a previsão constitucional do Salário-Educação (SE),⁴ cerca de 60% dos recursos do Salário-Educação são destinados para os Estados, na proporção da sua arrecadação. Posteriormente, esses recursos são redistribuídos entre o Estado e seus Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas suas redes.

Em 2017, foi instituído o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas, conhecido como e-Social⁵. Esse novo sistema pode ter agravado o caráter regressivo da contribuição social do Salário-Educação, já que concentrou a arrecadação e, conseqüentemente, a distribuição de recursos do SE nos Estados com maior capacidade de investimento.

1.2 Problema de Pesquisa

O e-Social é o sistema por meio do qual as empresas passaram a comunicar ao Governo Federal, de forma unificada, as informações relativas aos seus trabalhadores. Apesar de o e-Social gerar mais eficiência à Administração Pública do ponto de vista da arrecadação, o recolhimento dos tributos federais, tanto das matrizes das empresas quanto de suas filiais, passou a ser de responsabilidade exclusiva da matriz. Ou seja, a arrecadação passou a ocorrer centralizadamente na Unidade Federada, onde se situa a sede das empresas, impossibilitando a geração de guias de recolhimento separadas entre matriz e filiais. Dessa forma, houve aumento das receitas do Salário-

⁴ Lei nº 9.424/1996, Lei nº 9.976/1998, Lei nº 11.457/2007 e Decreto 6.003/2006.

⁵ O Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-Social) foi instituído pelo Decreto nº 8.373, de 2014. Contudo, conforme seu cronograma de implementação, o sistema tornou-se obrigatório em 2018. O e-Social é o instrumento de unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, e tem por finalidade padronizar sua transmissão, validação, armazenamento e distribuição.

Educação nos Estados onde estão localizadas as matrizes, ou seja, nos Estados que já recebiam valores superiores do Salário-Educação.

Face ao exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: a distribuição do Salário-Educação, após a implementação do e-Social, agravou a desigualdade educacional entre diferentes Estados brasileiros?

1.3 Hipóteses de Pesquisa

Esta pesquisa irá analisar a hipótese de que, após a implementação do e-Social, houve aumento na distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação para os Estados que possuem maior capacidade de financiamento à educação básica de seus alunos. Ao mesmo tempo, houve redução dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do SE para os Estados que precisam da complementação da União para o Fundeb (entes da Federação que precisam de recursos da União para complementarem seus recursos do Fundeb, por possuem menor capacidade de financiamento à educação básica de seus alunos).

1.4 Objetivos Geral e Específico

O presente estudo tem por objetivo geral analisar se a distribuição do Salário-Educação, após a implementação do e-Social, agravou a desigualdade educacional existente entre diferentes Estados brasileiros.

Em termos de objetivos específicos, este estudo se propõe a:

- i) Avaliar o impacto do Salário-Educação no desenvolvimento da educação básica brasileira.
- ii) Verificar se, após a implementação do e-Social, houve aumento (redução) do montante total das cotas-partes estaduais e municipais do SE destinadas para o grupo de Estados que não receberam (receberam) complementação da União para o Fundeb.
- iii) Analisar os principais recursos públicos destinados para o financiamento da educação básica (Fundeb e Salário-Educação), por aluno, para os Estados, antes e após a implementação do e-Social.
- iv) Verificar se houve aumento da diferença, entre as médias dos valores dos recursos destinados para educação básica, dos

Estados que receberam a complementação da União e dos Estados que não receberam, no período posterior à implementação do e-Social.

- v) Apresentar proposta de redesenho econômico da política pública, segundo o guia produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante, e segundo o guia produzido pela Presidência da República, Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post.

1.5 Delimitação do Escopo do Estudo

Este estudo apresenta as seguintes delimitações:

- i) O foco são as 27 unidades federativas (Estados e Distrito Federal). Esses entes da Federação foram separados em dois grupos: (1) Estados que não receberam a complementação da União para o Fundeb, ou seja, aqueles entes que conseguiram arrecadar recursos suficientes para alcançar o custo mínimo nacional investido por aluno na educação básica, definido anualmente; (2) Estados que receberam a complementação da União, ou seja, aqueles entes que não conseguiram arrecadar recursos suficientes para alcançar o valor mínimo nacional para a educação básica de seus alunos.
- ii) O e-Social tornou-se obrigatório em 2018, por isso a base de dados utilizada será referente ao período anterior à implementação do e-Social (2009 a 2018) e, ao período posterior (2019 e 2020). Tendo em vista que sua implementação ocorreu de forma gradativa, o ano de 2020 será o foco para análise do período posterior à implementação do e-Social.
- iii) Não está contemplada no escopo deste estudo a cota-parte da União do Salário-Educação (40%), destinada aos Programas do FNDE, e a diferença entre o custo de vida dos Estados brasileiros.

1.6 Justificativa do Tema

Os Estados que não recebem a complementação da União para o Fundeb são aqueles que possuem maior capacidade econômica e, por isso, conseguem arrecadar mais recursos para financiar a educação básica de seus alunos. Tendo em vista que possuem um

desenvolvimento econômico e social maior que o de outros Estados brasileiros, acabam sendo as escolhas das médias e grandes empresas para sediarem suas matrizes. Por isso, com a implementação do e-Social, que concentrou os valores das contribuições sociais dessas empresas nas suas matrizes, houve aumento da arrecadação desses Estados. Como as cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação são distribuídas segundo a arrecadação dos Estados, é relevante analisar se, após a implementação do e-Social, houve aumento na distribuição dos recursos do Salário-Educação para esses Estados, em detrimento de outros que não são capazes de arrecadar recursos suficientes para financiar o valor mínimo nacional por aluno, definido anualmente, para a educação básica de seus alunos.

Em 2009, foi impetrada a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 188 por governadores de nove Estados nordestinos, que alegaram estar sendo prejudicados pela regra atual de distribuição do Salário-Educação. A ação, que tramita no Supremo Tribunal Federal, defende que a distribuição proporcional das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, ao percentual de arrecadação em cada Estado, é incompatível com o § 6º do art. 212 da Constituição Federal. Argumenta-se que as cotas partes estaduais e municipais deveriam ser distribuídas observando-se tão somente a proporcionalidade do número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Este estudo deve contribuir com os trabalhos dos formuladores de políticas públicas educacionais, analisando o impacto da distribuição do Salário-Educação para o alcance dos objetivos previstos na Constituição Federal. Trata-se de um tema com importantes implicações para políticas educacionais, com foco na redução da desigualdade econômica e social existente, entre as regiões brasileiras, e na equalização de oportunidades educacionais para todos os cidadãos brasileiros.

Ademais, como o e-Social foi implementado recentemente, o tema pode ser utilizado para incentivar estudos que tenham como objetivo a construção de regras para a distribuição dos recursos do Salário-Educação que, de fato, priorizem a redução da desigualdade educacional brasileira. Vale ressaltar que, apesar de o Salário-Educação ser a segunda maior fonte de financiamento da educação básica brasileira, é um tema pouco estudado pelos pesquisadores de financiamento da educação.

O possível agravamento da regressividade do Salário-Educação torna ainda mais urgente as decisões dos Poderes Judiciário e Legislativo quanto às regras de distribuição das cotas-partes estaduais do Salário-Educação. Desse modo, o presente estudo também se torna relevante para os legisladores do país e corrobora com o funcionamento harmônico das competências legislativas, executivas e judiciárias.

1.7 Organização do Trabalho

O presente projeto de pesquisa está organizado em cinco seções. Além desta introdução, a próxima seção trata do referencial teórico, em que são apresentadas as principais características do financiamento da educação básica brasileira, subsidiando o desenvolvimento do tema em análise. Na terceira seção, são apresentados os aspectos da abordagem metodológica que se propõe serem aqui utilizados. A seção quatro é destinada ao resumo dos resultados e à proposta de redesenho da política do Salário-Educação. Por fim, a quinta seção expõe às considerações finais, encerrando-se com as referências bibliográficas utilizadas.

2



2

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Eficiência e Equidade na Educação

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento enfatiza que, no contexto do financiamento escolar, a eficiência alocativa é alcançada quando os recursos são distribuídos da forma mais eficiente possível, em termos sociais, entre os níveis educacionais. Destaca-se também que priorizar o financiamento da educação pública para a pré-escola (0 a 5) anos gera maiores retornos sociais (HECKMAN, 2012, *apud* BID, 2018, p. 181). Além disso, experiências em fases precoces da vida frequentemente têm efeitos persistentes e significativos em uma ampla gama de resultados da vida adulta (BERLINSKI e SCHADY, 2015, *apud* BID, 2018, p. 181). Por fim, investimentos feitos nos primeiros anos do desenvolvimento infantil podem aumentar o retorno dos investimentos feitos em fases posteriores da vida (CUNHA e HECKMAN, 2007, *apud* BID, 2018, p. 181).

A educação gera externalidades positivas para a sociedade e afeta diretamente o desenvolvimento econômico do país. A atuação do governo, apesar de essencial para a equalização de oportunidades educacionais pelos mecanismos de financiamento da educação, também pode gerar falhas de governo⁶. Caso a alocação de recursos públicos educacionais do Salário-Educação esteja gerando falhas de governo, a situação atual de desigualdade existente entre alunos de diferentes Estados do país pode se agravar.

Mas, embora a eficiência alocativa seja uma questão importante na reforma das políticas educacionais, a maioria dos governos preocupam-se com a equidade em seus sistemas escolares. Sistemas educacionais que distribuem os recursos do país e da escola de maneira mais igualitária tendem a apresentar um melhor desempenho acadêmico (CHIU, 2010, *apud* BID, 2018, p. 187).

⁶ Falhas de governo ocorrem quando intervenções do Estado resultam em alocações ineficientes de bens ou recursos.

A concepção de um sistema educacional equitativo, no qual os resultados sejam independentes de fatores que levem a desvantagens na educação, é uma tentativa de fornecer uma distribuição justa de insumos, processos e resultados entre todos os que participam da educação (KELLY, 2012, *apud* BID, 2018, p. 187).

A literatura sobre financiamento da educação identificou cinco critérios de equidade na alocação de recursos: (1) neutralidade, minimizando o vínculo entre a riqueza das comunidades escolares e o financiamento das escolas; (2) equidade horizontal, ou seja, alunos iguais devem ser tratados da mesma forma; (3) equidade vertical, ou o reconhecimento de que alguns grupos de estudantes precisam de mais recursos do que outros para obter equidade; (4) baseado em necessidades, isto é, a equidade é obtida por meio de uma compensação diferencial por aluno por déficits iniciais; e (5) igualdade de oportunidades educacionais, implicando que há um ponto de partida justo, especialmente para estudantes de grupos carentes e/ou minoritários (BENDAVID-HADAR, 2016, *apud* BID, 2018, p. 187-188).

2.2 Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e pelo Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que no âmbito de cada Estado seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A totalidade de recursos que compõem o fundo é redistribuída, independentemente da origem do recurso.

Cada Estado e Município contribui com 20% das receitas de um conjunto de impostos para a formação do Fundeb. Os recursos federais também compõem o Fundeb a título de complementação da União, com a finalidade de assegurar um valor anual mínimo nacional, por aluno, aos governos estaduais e municipais onde esse valor não for alcançado com os recursos próprios do fundo.

Várias análises técnicas demonstraram os resultados positivos do Fundeb, tanto no efeito redistributivo intraestadual quanto na redução das desigualdades entre os Estados em decorrência da complementação da União. De acordo com o Acórdão nº 734/2020 do Tribunal de Contas da União (TCU), o que se observa é que o mecanismo de redistribuição do Fundeb consegue ser eficaz em reduzir a diferença entre o quartil de municípios com maior receita e o quartil com menor receita. Essa constatação é, de fato, positiva, haja vista que o Fundeb foi pensado como modelo para equalizar a distribuição de recursos intrarredes estaduais, e não como um fundo único nacional.

A redistribuição de recursos que compõem os fundos é realizada, primeiramente, entre o governo estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes da educação básica pública presencial, observadas as ponderações de cada etapa e modalidade de ensino.

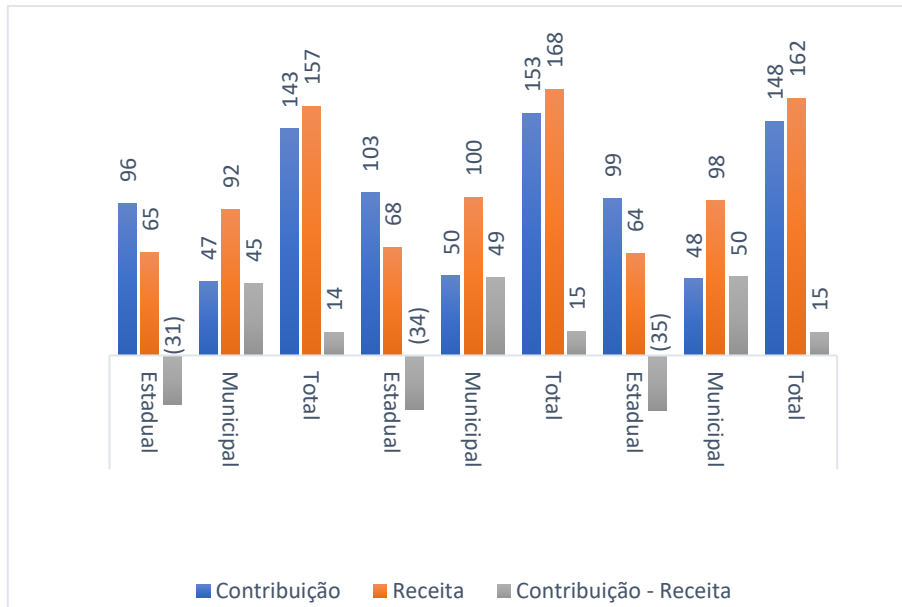
Tendo em vista que as arrecadações recolhidas pelos Estados são maiores que as dos Municípios, suas contribuições para a cesta do Fundeb são maiores. Com isso, e somada a complementação da União, quando couber, após a redistribuição dos recursos do fundo, os Municípios passam a dispor de mais receitas para financiarem a educação básica de seus alunos. Dessa forma, passam a ter mais segurança para aumentar o número de matrículas das suas redes.

Esse efeito redistributivo intraestadual do Fundeb pode ser visualizado no Gráfico 2. As colunas azuis correspondem aos valores das contribuições dos impostos e transferências vinculados ao Fundeb, em que se pode constatar que as contribuições dos Estados para o fundo são maiores que as dos Municípios. As colunas laranjas correspondem às receitas disponíveis, incluindo a complementação da União, após a redistribuição realizada pelo Fundeb. Percebe-se que as receitas disponíveis dos municípios aumentam, em valor superior ao repassado pelos Estados, após a redistribuição intraestadual dos recursos do Fundeb. Essa diferença corresponde ao valor da complementação da União, que é representado pelas colunas cinzas.

Em 2020, por exemplo, os governos estaduais contribuíram com R\$ 99,2 bilhões e, após a redistribuição dos recursos do Fundeb, ficaram com uma receita disponível de apenas R\$ 64,4 bilhões. A diferença de R\$ 34,8 bilhões corresponde ao valor redistribuído dos Estados aos Municípios. Já os Municípios contribuíram com R\$ 48,3 bilhões e, após a redistribuição do Fundeb, ficaram com uma receita disponível de R\$

97,9 bilhões. Os R\$ 97,9 bilhões a mais para os Municípios correspondem aos R\$ 34,8 bilhões redistribuídos dos Estados, somados aos R\$ 14,7 bilhões da complementação da União ao Fundeb.

Gráfico 2: Efeito Redistributivo do Fundeb, 2018 - 2021 (bilhões)



Fonte: Cartilha do Novo Fundeb. FNDE, 2021

Em 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, o Fundeb se tornou uma política pública permanente. A Lei nº 14.113/2020 regulamentou o novo Fundeb e trouxe importantes inovações com os objetivos de corrigir distorções em relação aos seus efeitos redistributivos, bem como de adotar uma política de incentivos para redes educacionais que alcancem resultados positivos na sua gestão. Além disso, houve aumento considerável do percentual de recursos da União destinado para complementar o fundo.

O atual modelo do fundo, chamado de Novo Fundeb, implementou três mecanismos de complementação da União: O primeiro segue a mesma lógica da complementação da União que já existia no Fundeb anterior. O segundo tem como objetivo corrigir as distorções redistributivas observadas no modelo anterior. E, o terceiro visa contemplar as redes que tenham aprimoramento na sua gestão educacional. Juntos, esses três mecanismos representarão um aumento de mais de 100% da complementação da União, que, até 2026, chegará a, no mínimo, 23% do valor total arrecadado pelo fundo.

Uma das grandes críticas em relação ao Fundeb era a possibilidade de destinação dos recursos da complementação da União

para redes municipais com maior capacidade de investimento, por estarem localizadas em Estados com valor anual total por aluno menor que mínimo nacional. E, ao mesmo tempo, prejudicando redes com baixa capacidade de investimento, localizadas em Estados que não tinham direito de receber a complementação da União por apresentarem valor anual total por aluno maior que o mínimo nacional.

O segundo modelo de complementação adotado no Novo Fundeb leva em consideração a capacidade financeira de cada rede educacional, além de considerar outras receitas para educação básica, dentre elas, o valor do Salário Educação. Dessa forma, buscou-se distribuir os recursos do Fundeb de acordo com a efetiva capacidade de financiamento de cada ente federado, de modo a contemplar as redes de maior vulnerabilidade. Tanno (2020) considerou que o Novo Fundeb inovou ao abranger a totalidade de recursos destinados para fins de distribuição da complementação da União. Agora, uma parte da complementação da União será destinada diretamente para as redes de ensino municipais que não atingirem o valor total anual mínimo, por aluno, definido nacionalmente.

Tanno, Martins e Capuzzo (2020) explicaram que o dimensionamento da distribuição de recursos apenas com as receitas do Fundeb, desconsiderando as demais receitas vinculadas à educação, distorcia o alcance de um dos principais objetivos constitucionais, ao destinar recursos da complementação da União a redes ricas de Estados pobres, ao mesmo tempo que não atendia as redes pobres de Estados ricos.

As transferências, sejam da União aos Estados e Municípios, sejam dos Estados aos Municípios, são regidas por princípios que nem sempre assumem propósitos redistributivos, como escreveu Bassi (2020). Essa distorção ocorre por essas transferências se balizarem ora por um critério compensatório, ora por um critério devolutivo, como é o caso do Salário-Educação, segunda maior fonte de financiamento da educação básica brasileira. No caso do Salário-Educação, a devolução dos dois terços cabíveis aos Estados e Municípios acompanha a origem da arrecadação, retornando à UF onde ocorreu o recolhimento da contribuição social.

2.3 Salário-Educação

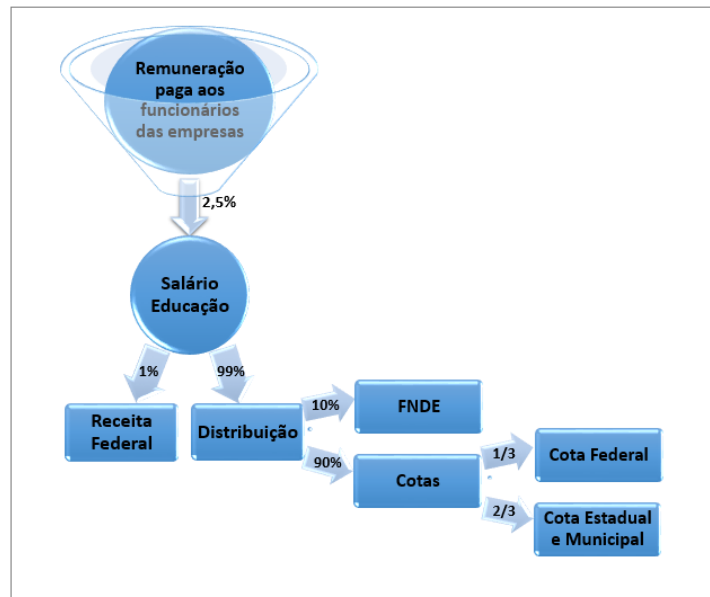
O Salário-Educação foi instituído, em 1964, pela Lei 4.440. Foi acolhido pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo 5º, do artigo 212. O SE é uma contribuição social, de competência federal,

arrecadada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o financiamento de programas voltados à educação básica pública. É calculado com base na alíquota de 2,5%, sobre o total da remuneração paga ou creditada, aos empregados das empresas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. Do montante arrecadado, é deduzida a remuneração dessa Secretaria, correspondente a 1% do valor total arrecadado. Os 99% restantes são disponibilizados ao FNDE, na Conta Única do Tesouro Nacional, a título de Salário-Educação.

As informações relativas à arrecadação do Salário-Educação são enviadas ao FNDE com vistas à identificação da origem da arrecadação por Estado, para possibilitar que a distribuição dos recursos ocorra proporcionalmente à arrecadação de cada ente (artigo 7º do Decreto nº 6.003/2006). Anualmente, o FNDE publica portaria específica divulgando a estimativa de arrecadação das receitas do exercício e os coeficientes de distribuição das cotas estadual e municipal do Salário-Educação, com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior.

Do total recebido pelo FNDE, noventa por cento do seu valor é distribuído em cotas, da seguinte forma: cota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, que é aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; e cota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, que é creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios, para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

O FNDE aplica os 10% restantes do montante arrecadado no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Figura 1: Distribuição do Salário-Educação

Fonte: Lei nº 10.832 de dezembro de 2003. Elaborado pela autora.

A distribuição dos recursos da cota estadual e municipal do Salário-Educação é realizada proporcionalmente à arrecadação da contribuição social dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, acompanha a origem da sua arrecadação. Dessa forma, há uma acentuada concentração na distribuição dos recursos do Salário-Educação em favor dos Estados mais ricos, já que estes, por terem atividades econômicas mais aquecidas e maior contratação formal de trabalhadores, possuem arrecadação mais elevada. Dessa forma, o Salário-Educação, diferentemente do Fundeb, possui um caráter regressivo. Segundo Alves, Farenzena e Pinto (2020), uma das principais limitações do sistema de financiamento da educação básica vigente é a capacidade de financiamento das redes públicas associada à capacidade de arrecadação, dada a riqueza local.

2.4 E-Social

O Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas, conhecido como e-Social, foi instituído pelo Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014 e, segundo seu cronograma de implementação, passou a ser obrigatório, a partir de 2018. Uma das inovações trazidas pelo e-Social foi a obrigatoriedade de centralização da arrecadação das empresas nas suas matrizes. Com isso, a contribuição social do Salário-Educação passou a se concentrar nos centros econômicos do país, ou seja, nos Estados onde estão as sedes das empresas públicas e privadas do Brasil. Vale destacar que o



cronograma de implementação do e-Social ainda não foi concluído, e tem previsão de conclusão apenas em 2021.





3

3

METODOLOGIA: AVALIAÇÃO EX-POST DA POLÍTICA DE SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A metodologia utilizada se pautou no guia Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2018, e no Guia Prático de Análise *Ex Post*, produzido pela Casa Civil da Presidência da República, em 2018. Os dois documentos cobrem todo o ciclo de avaliação das políticas públicas.

Segundo o Guia Prático Análise *Ex Post*, a análise ex ante tem como objetivo promover uma reflexão quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que sejam melhor desenhadas e planejadas. Já, a avaliação ex post é um instrumento para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo.

Considerou-se a implementação do e-Social, em 2018, como aperfeiçoamento de uma política pública existente. Entretanto, apesar dos benefícios auferidos, quanto à otimização na arrecadação de tributos, esse aprimoramento pode ter gerado uma falha de governo, tendo aumentado a desigualdade educacional entre os Estados.

Ao mesmo tempo em que as demandas sociais brasileiras são crescentes e cada vez mais complexas, a sociedade também é a fonte de financiamento para as políticas públicas adotadas pelo governo. Naturalmente, esses recursos são escassos e, por isso, devem ser utilizados de forma eficiente. A racionalização do gasto público, priorizando políticas eficazes e eficientes no atendimento das demandas dos cidadãos, é fundamental para as decisões alocativas do orçamento e pode ser alcançada através da avaliação de políticas públicas.

O governo federal vem buscando consolidar uma cultura de avaliação na administração pública federal, sobretudo após o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e popularmente conhecido como Teto de Gastos. As novas regras fiscais impõe o crescimento nulo do agregado da despesa pública, nos dez primeiros anos de sua vigência. Nesse sentido, os referidos guias, buscaram disponibilizar um roteiro básico para que as decisões alocativas de uma política pública sejam orientadas por análises

técnicas mais robustas e que prezem pela eficiência e economicidade dos gastos.

A sistemática de avaliação tem como foco a análise dos custos e dos benefícios sociais da intervenção pública no território nacional. Um dos casos em que se recomenda a execução de uma análise ex ante ocorre quando os resultados da avaliação de uma política mostram que seu desempenho foi baixo ou insatisfatório, havendo a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais elementos de seu desenho.

A análise orçamentária e financeira é uma importante ferramenta às políticas escolhidas pelo governo para solucionar os problemas enfrentados pela sociedade, à medida que busca identificar os seus potenciais benefícios e soluções inovadoras para lidar com a limitação de recursos. Vale ressaltar, conforme exposto no Guia Prático de Análise Ex Ante, que muitas políticas públicas são difíceis de ser avaliadas, pois os dados necessários não foram planejados e coletados ou não está definido a quem caberá essa avaliação.

De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Post, buscou-se também levantar evidências sobre o desempenho da política de distribuição do Salário-Educação, no alcance dos objetivos e das prioridades do governo quanto à redução da desigualdade educacional brasileira entre os Estados. Nesse sentido, a metodologia utilizada avaliou se, de fato, a implementação do e-Social repercutiu negativamente na política educacional, aumentando a desigualdade na educação básica entre os Estados brasileiros, e propôs o aprimoramento da política de distribuição do Salário-Educação existente.

O principal instrumento de avaliação da educação básica é o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Inicialmente, foi avaliada a correlação entre a cota-parte estadual e municipal do Salário-Educação e o Ideb, e a existência de uma relação de causalidade da cota-parte estadual e municipal do SE, na variação dos valores do Ideb de cada Estado. Essa análise tem como objetivo verificar a importância da política pública no Salário-Educação na redução da desigualdade na educação básica brasileira.

Posteriormente, avaliou-se a diferença entre a média das cotas-partes estaduais e municipais do SE, dos grupos de Estados que receberam a complementação da União e dos grupos de Estados que não receberam, entre os anos de 2017 e 2020. Com o objetivo de avaliar a significância estatística entre as diferenças, foram realizados testes

utilizando o método de Wilcoxon. Este é um método não paramétrico, realizado quando as amostras são menores do que 30 ou quando não cumprem o requisito de normalidade. É utilizado para comparar duas amostras pareadas e tem como objetivo comparar as performances dos pares, no sentido de verificar a existência de diferenças significativas entre os resultados em duas situações. A verificação da normalidade da variável Salário-Educação por aluno foi realizada através do teste estatístico Anderson- Darling.

Em seguida, foi realizada uma análise sobre a possibilidade de aprimoramento da política do Salário-Educação existente. O estudo sinalizou ser possível neutralizar o impacto negativo da política pública do Salário-Educação por meio de uma mudança na sua regra de distribuição.

3.1 Relação entre o IDEB e o Salário-Educação

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi instituído pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), em 2007. O Ideb é calculado a cada dois anos e abrange dois conceitos: a aprovação escolar e a média de desempenho dos estudantes nas disciplinas de português e matemática. Os seus valores variam em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), servindo como uma importante base para a tomada de decisões referentes a políticas educacionais.

Os valores do IDEB de 2007 a 2019 foram utilizados para avaliar a relevância dos recursos do Salário – Educação para o desenvolvimento da educação básica brasileira. Os dados utilizados foram extraídos do banco de dados anuais “Síntese de Indicadores Sociais”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A variável Salário-Educação por aluno se refere ao valor das cotas partes estaduais e municipais do SE dividido pela quantidade de alunos matriculados na educação básica de cada Estado. Os valores do SE foram extraídos do banco de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e os da quantidade de alunos, do censo escolar, realizado pelo INEP.

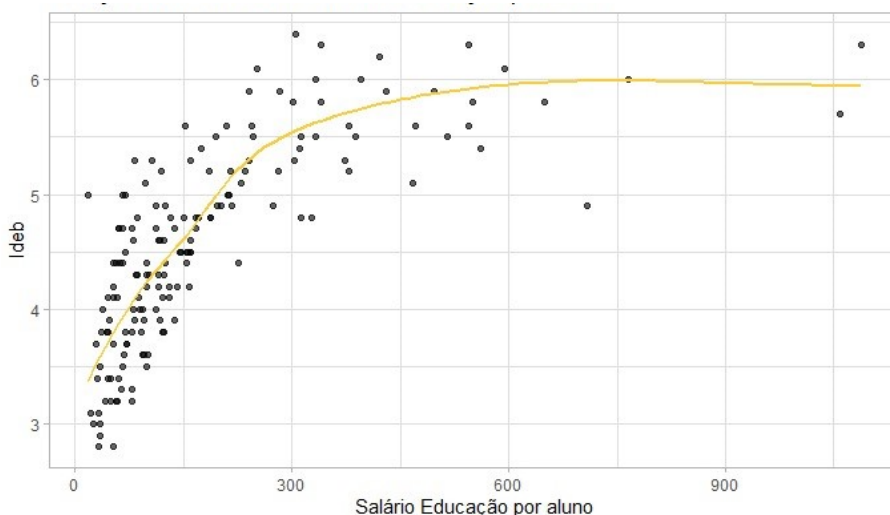
De acordo com Alves e José (2013), mesmo pequenos incrementos no Ideb representam grandes avanços para a educação básica brasileira. Segundo dados do Inep, a média nacional das escolas públicas, registrada em 2007, atingiu o valor de 4 (quatro) e a meta para 2021 é 6 (seis), o que demonstra uma pequena variação, nesse intervalo

de 14 anos. Em 2019, por exemplo, os valores do Ideb dos 27 Estados e do DF se mantiveram entre o intervalo de 4,6 e 6,5.

Inicialmente, com vistas à avaliar a correlação entre a cota-parte estadual e municipal do Salário-Educação e o Ideb, foi calculado o coeficiente de correlação de Pearson. Utilizou-se uma amostra com valores das cotas partes estaduais e municipais do SE, por aluno, de 2009 a 2019, e valores do Ideb, no mesmo período. Vale lembrar que o Ideb é calculdo a cada 2 anos e, por isso, o seu último valor calculado foi o de 2019.

O resultado encontrado foi de 0,7053, o que indica uma correlação forte entre as variáveis Salário-Educação por aluno e Ideb. O gráfico de dispersão das duas variáveis (Gráfico 3), evidencia que a relação é positiva, ou seja, o aumento do Ideb está diretamente associado a um aumento do Salário-Educação.

Gráfico 3: Correlação entre o Ideb e a cota parte estadual e municipal do SE por aluno



Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE e do INEP, utilizando o programa R-Studio.

Com objetivo de avaliar a existência de uma relação de causalidade, ou seja, se a variável explicativa (Salário-Educação) causa um aumento no Ideb, foi ajustado um modelo polinomial de segunda ordem, que pode ser expresso matematicamente pela fórmula:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1x + \beta_2x^2 + \varepsilon_i \quad (1)$$

Em que y é a variável preditora (IDEB), x é o regressor (salário-educação), os coeficientes β_j , $j = 0,1,2$ são os parâmetros do modelo, e ε_i são os termos de erros aleatórios⁷.

A regressão resultou no modelo:

$$Y_i = 4,765 + 0,005772x_{i11} - 0,000005674x_{i11}^2 \quad (2)$$

Tabela 1: Estatísticas da Regressão

Coeficientes	Estimado	Erro padrão	Estatística t	P-Valor
Intercepto	4,765	0,045	103,947	4,336E-148
x_{i11}^2	-5,673 E-06	6,768E-07	-8,382	2,602E-14
x_{i11}	0,0057	0,0003	15,947	8,311E-35
Erros dos resíduos padronizados: 0,5141 em 159 graus de Liberdade				
R ² = 0.6515, R ² ajustado = 0.6471				
Estatística F: 148,6 em 2 e 159 G.L., p- valor: < 2.2e-16				

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE e do INEP, utilizando o programa R-Studio.

As funções quadráticas, como a equação (2), podem ser usadas para capturar efeitos marginais crescentes ou decrescentes. Sempre existirá um valor positivo de x (regressor), no qual o efeito de x sobre y (variável dependente) é zero, chamado de ponto crítico: $x^* = \beta_1 / (2\beta_2)$. Por um lado, quando o coeficiente β_1 de x é positivo, e o coeficiente β_2 de x^2 é negativo, a função quadrática tem um formato parabólico (formato de invertido: Ω). Antes desse ponto, x tem um efeito positivo sobre y . Após esse ponto, x tem um efeito negativo sobre y . Por outro lado, se β_1 é negativo e β_2 é positivo, a função tem formato de U.

O efeito marginal é obtido a partir do cálculo da derivada: $dy/dx = 0,005772 - [2 \times (0,000005674x)]$. Suponha, por exemplo, um aumento de R\$ 100,00 do salário educação, ou seja, $x = 100$. Assim, o efeito marginal será expresso por: $0,005772 - [2 \times (0,000005674 \times$

⁷ Uma outra forma funcional alternativa a ser utilizada seria o modelo nível-log, em que o salário-educação seria expresso em forma de logaritmo. Assim, seria possível analisar o aumento de 1% no salário-educação aumenta o IDEB em $(\beta_1/100)$ unidades. Ou então, utilizar a forma funcional log-log, em que os coeficientes estimados podem ser interpretados como sendo elasticidades. Por fim, reconhece-se que a equação econométrica a ser estimada possa estar sendo afetada por endogeneidade devido à omissão de regressores relevantes. Mas, apesar de ser simples, o exercício econométrico aqui apresentado é intuitivo ao apresentar uma forma de se analisar a relação de causalidade funcional entre salário-educação e IDEB.

100)] = 0,005772 – 0,0011348 = 0,0046372. Ou seja, os coeficientes encontrados indicam que, para cada aumento de R\$ 100 do Salário-Educação por aluno, há um aumento de 0,004637 do IDEB. Tendo em vista que pequenos aumentos do IDEB representam grandes avanços, infere-se que a política pública do Salário-Educação possui grande relevância para o desenvolvimento da educação básica brasileira.

Em seguida, foi realizado o teste de ausência de regressão para avaliar a significância dos parâmetros e testar se há pelo menos um parâmetro significativo no modelo (hipótese alternativa). A hipótese nula considerou que nenhum parâmetro é significativo para a predição. Dessa forma, pode-se definir as hipóteses como:

$$H_0 = \beta_0 = \beta_1 = \beta_2 = 0$$

$$H_1 = \text{pelo menos um } \beta_j \text{ é diferente de 0, em que } j = 0, 1, 2.$$

A hipótese nula de que nenhum parâmetro é significativo para o modelo foi rejeitada, ao nível de significância estatística de 1% (p-valor < 2.2e⁻¹⁶). Dessa forma, existem evidências estatísticas que indicam que pelo menos um dos parâmetros é significativo para o modelo.

Um dos pressupostos para que a regressão seja adequadamente utilizada é a normalidade na distribuição dos resíduos. Os testes estatísticos realizados nesse sentido, demonstrados na Tabela 2, confirmaram a normalidade na sua distribuição. As hipóteses nulas consideraram que os resíduos seguem uma distribuição normal, e não foram rejeitadas ao nível de significância estatística de 1%, 5% e 10%.

Tabela 2: Testes estatísticos para análise da distribuição dos resíduos do modelo

Teste	Estatística	P-valor
W Shapiro-Wilk	0,9908031	0,3802993
D Kolmogorov-Smirnov	0,0494018	0,8240376
A Anderson-Darling	0,4589748	0,2595075

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE e do INEP, utilizando o programa R-Studio.

Outro pressuposto importante para a utilização adequada da regressão é a existência de homocedasticidade. Com objetivo de testá-la, foi realizado o teste estatístico Breusch-Pagan; seus resultados estão dispostos na Tabela 3. A hipótese nula do teste não foi rejeitada aos

níveis de significância estatística de 1% e de 5%, indicando que os resíduos são homocedásticos.

Tabela 3: Teste estatístico para análise de homocedasticidade

Teste	Estatísticas	P-valor
Breusch-Pagan	5,586458	0,0612232

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE e do INEP, utilizando o programa R-Studio.

O teste de ausência de regressão, realizado anteriormente, indicou que o modelo possui parâmetros significativos. Com o objetivo de testar separadamente cada parâmetro, foi realizado o teste t de Student. As hipóteses testadas estão descritas abaixo:

$$H_0: \beta_k = 0$$

$$H_1: \beta_k \neq 0$$

em que $k = 0,1,2$

Todos os parâmetros do modelo foram considerados significativos, ao nível de significância estatística de 1%. Os p-valores encontrados foram $2e^{-16}$, $2e^{-16}$ e $2,6e^{-14}$, respectivamente.

O valor do R^2 ajustado, disposto na Tabela 1, indicou que a variável Salário-Educação consegue explicar 64,71% da qualidade da educação básica (Ideb).

3.2 Diagnóstico do Problema

A distribuição dos recursos do Salário-Educação opera na ótica contrária à do Fundeb, reduzindo seu efeito redistributivo. A Tabela 4 ilustra o caráter regressivo do Salário-Educação, com dados de 2020. A previsão total do valor arrecadado do SE, a ser distribuído em 2020, pelo FNDE, foi de R\$ 13,6 bilhões. Os Estados com maior capacidade de investimento foram os apontados como os maiores receptores do montante a ser distribuído. São Paulo, por exemplo, previa receber R\$ 5,81 bilhões, o que correspondia a 42% do valor total a ser distribuído, enquanto Roraima previa receber R\$ 9,8 milhões, o que correspondia a 0,1% do valor total a ser distribuído. Esses valores desiguais são resultado do critério devolutivo que regulamenta os repasses do Salário-Educação.

O Gráfico 4 ilustra a comparação dos dados da distribuição das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação de Estados que não receberam a complementação da União para o Fundeb,⁸ com dados de Estados que receberam recursos da União para complementação do Fundeb. Também evidencia que a distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, em 2020, aumentou em 7% para os Estados que não receberam a complementação da União, e reduziu em 27% para os Estados que receberam a complementação da União.

Tabela 4: Previsão de distribuição das cotas estaduais e municipais do Salário Educação, em 2020 (R\$ milhões)

Estados	Montante a ser distribuído	%
Acre	14,5	0,1
Alagoas	47,5	0,3
Amapá	10,0	0,1
Amazonas	138,5	1,0
Bahia	342,8	2,5
Ceará	282,9	2,1
Distrito Federal	799,5	5,9
Espírito Santo	174,0	1,3
Goiás	254,8	1,9
Maranhão	81,3	0,6
Mato Grosso	174,3	1,3
Mato Grosso do Sul	103,3	0,8
Minas Gerais	1.049,1	7,7
Pará	145,4	1,1
Paraíba	66,9	0,5
Paraná	726,3	5,3

⁸ Apesar de o Estado do Rio de Janeiro ter recebido complementação da União para o Fundeb, em 2020, os dados do RJ não foram considerados entre os dos Estados que receberam a complementação da União. Entre os anos de 2008 e 2020, período utilizado na análise, apenas nove Estados receberam complementação da União de forma recorrente: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI. Por isso, tanto os dados do Rio Grande do Norte, que recebeu complementação da União de 2012 a 2015, quanto os dados do Rio de Janeiro, que recebeu complementação da União apenas em 2020, foram incluídos no grupo dos Estados que não receberam complementação da União.

Pernambuco	242,9	1,8
Piauí	46,5	0,3
Rio de Janeiro	1.540,9	11,3
Rio Grande do Norte	66,5	0,5
Rio Grande do Sul	734,3	5,4
Rondônia	41,8	0,3
Roraima	9,8	0,1
Santa Catarina	642,9	4,7
São Paulo	5.809,0	42,6
Sergipe	47,5	0,3
Tocantins	33,3	0,2
Total	13.626,4	100,0%

Fonte:

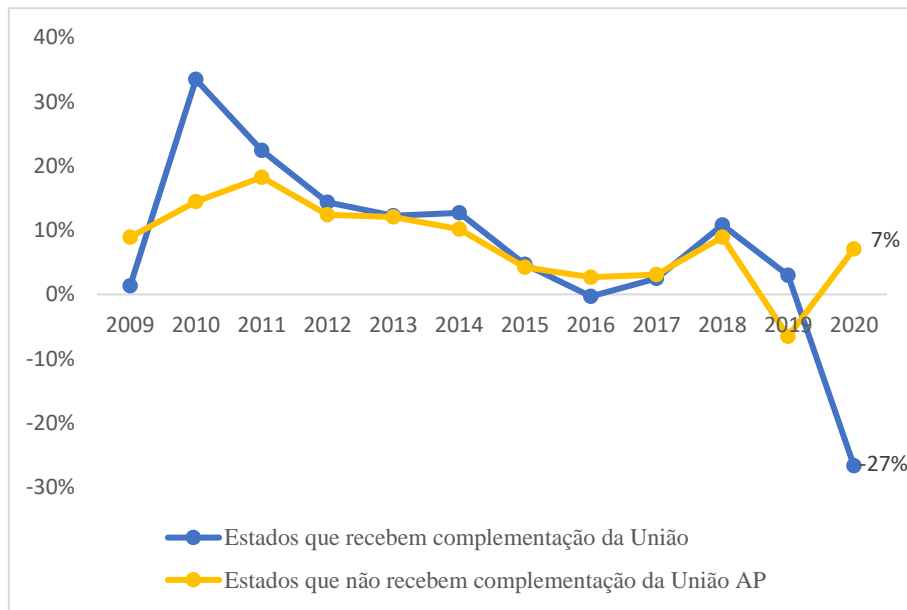
Elaborada pela autora, com base na Portaria nº 115, de 14 de fevereiro de 2020, publicada pelo FNDE

O aumento percentual da distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação para os Estados que não receberam a complementação da União, concomitantemente à redução percentual da distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais para os Estados que receberam a complementação da União, coincide com o período posterior à implementação do e-Social. Esse fato representa um indício do impacto do e-Social no aumento da desigualdade na distribuição dos recursos do Salário-Educação.

Nos anos anteriores a 2017, não houve essa tendência na distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, entre esses dois grupos de Estados. Esse fato pode indicar que a causa do aumento do percentual de distribuição para os Estados com maior capacidade de investimento, concomitantemente à redução do percentual da distribuição para os Estados com menor capacidade de investimento, foi a implementação do e-Social, em 2018.

É importante ressaltar que a implementação do e-Social vem ocorrendo gradativamente, o que pode justificar o fato de não ter ocorrido o mesmo padrão de variação, na distribuição das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, entre 2018 e 2019.

Gráfico 4: Variação da distribuição dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do Salário-Educação, 2009-2020



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados divulgados pelo FNDE

A Tabela 5 ilustra a distribuição das cotas-partes estaduais e municipais do Salário- Educação, em valores absolutos, entre 2008 e 2020. O Distrito Federal, um dos entes que não recebeu complementação da União, teve um aumento de 92% nos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, enquanto o Maranhão, um dos Estados que recebeu complementação da União, teve redução de 36% nos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, no mesmo período.

Os Estados que receberam a complementação da União (Ceará, Maranhão, Paraíba, Bahia, Amazonas, Pará, Pernambuco, Piauí e Alagoas) são também os que menos receberam recursos das cotas estaduais e municipais do Salário-Educação.⁹ Após a implementação do e-Social, esse problema se agravou.

Tabela 5: Distribuição das cotas partes estaduais e municipais do SE, de 2008 a 2020 (milhões)

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC	6	7	6	11	12	13	15	15	16	17	22	29	14
AL	28	29	32	42	46	49	54	54	55	58	67	74	50
AM	67	69	79	97	108	119	128	129	121	123	140	142	131
AP	6	6	7	9	10	12	14	14	12	12	14	19	9
BA	170	131	237	277	310	338	373	387	387	396	437	435	316

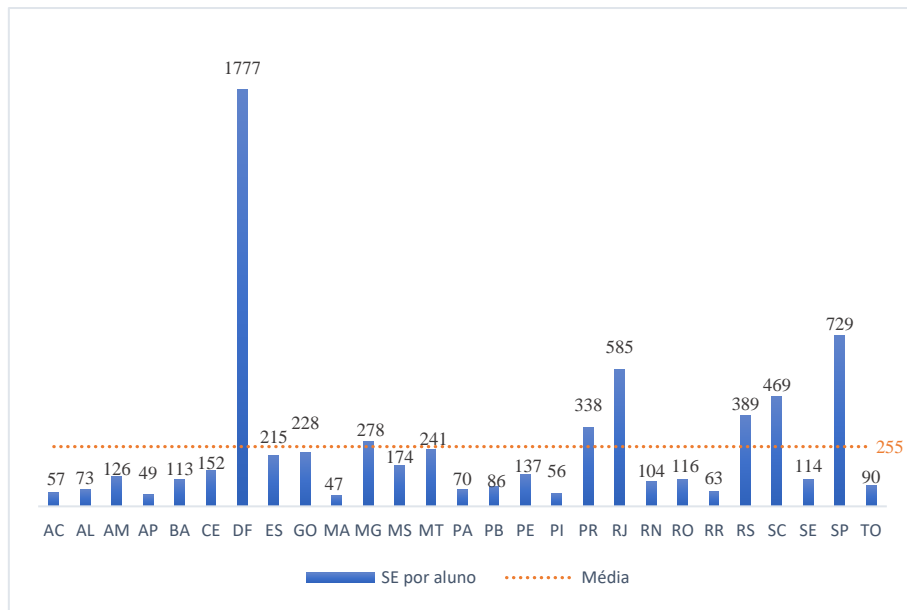
⁹ Com exceção do Rio de Janeiro, em 2020.

CE	80	91	113	137	158	180	212	235	246	268	290	258	262
DF	151	158	168	191	227	249	286	307	340	360	401	514	771
ES	91	99	112	134	151	166	183	189	187	188	213	215	159
GO	107	121	145	175	197	229	260	272	290	362	375	405	255
MA	38	43	52	68	79	88	98	101	99	114	126	141	81
MG	449	490	568	673	774	854	919	955	953	986	1.114	1.169	989
MS	43	48	59	70	82	95	107	110	118	128	149	184	98
MT	58	64	75	90	107	126	144	154	161	161	210	295	177
PA	72	76	89	111	134	158	179	196	192	183	208	240	138
PB	28	33	39	47	53	60	69	74	75	79	94	109	64
PE	110	124	154	194	230	262	288	284	277	276	308	318	224
PI	19	23	29	39	38	43	61	71	74	67	64	67	42
PR	291	316	364	434	496	559	621	662	689	719	794	743	684
RJ	605	680	775	938	1.086	1.229	1.355	1.405	1.395	1.327	1.355	1.184	1.395
RN	38	43	51	60	65	72	80	82	85	79	94	99	63
RO	16	21	31	43	48	51	52	50	48	47	59	73	41
RR	4	5	6	7	8	9	9	9	10	11	13	21	9
RS	314	332	381	454	507	570	632	650	674	697	784	752	688
SC	212	221	255	304	342	390	445	480	499	551	616	555	610
SE	27	31	38	46	53	56	60	63	65	63	96	70	47
SP	2.225	2.414	2.742	3.199	3.523	3.935	4.307	4.470	4.610	4.757	5.085	4.297	5.410
TO	13	14	17	20	22	26	29	32	34	35	43	63	28
Total	5.266	5.688	6.626	7.869	8.865	9.937	10.980	11.450	11.712	12.064	13.171	12.473	12.754

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pelo FNDE

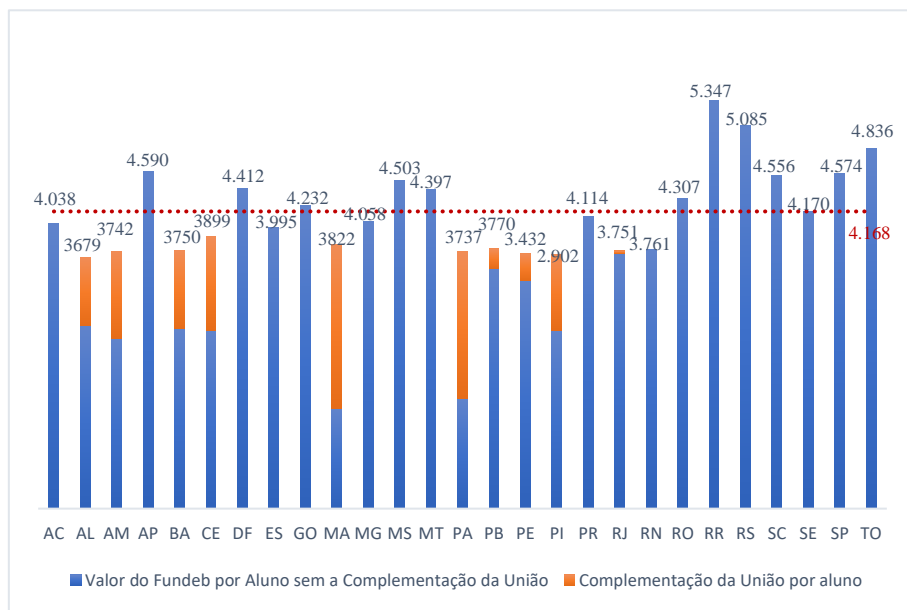
Em 2020, conforme observado nos Gráficos 5 e 6, com exceção do Rio de Janeiro, todos os Estados que receberam a complementação da União receberam menos do que a média da cota estadual e municipal do Salário-Educação, no valor de R\$ 255, por aluno. Vale ressaltar que, mesmo após receberem a complementação da União ao Fundeb, esses Estados continuaram com um valor total do Fundeb menor do que o da média de todos os entes federados, no valor de R\$ 4.168, por aluno.

Gráfico 5: Cota Parte Estadual e Municipal do Salário-Educação por Aluno, em 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Portaria nº 794 de dezembro de 2020, do FNDE/MEC.

Gráfico 6: Valor do Fundeb por Aluno, em 2020

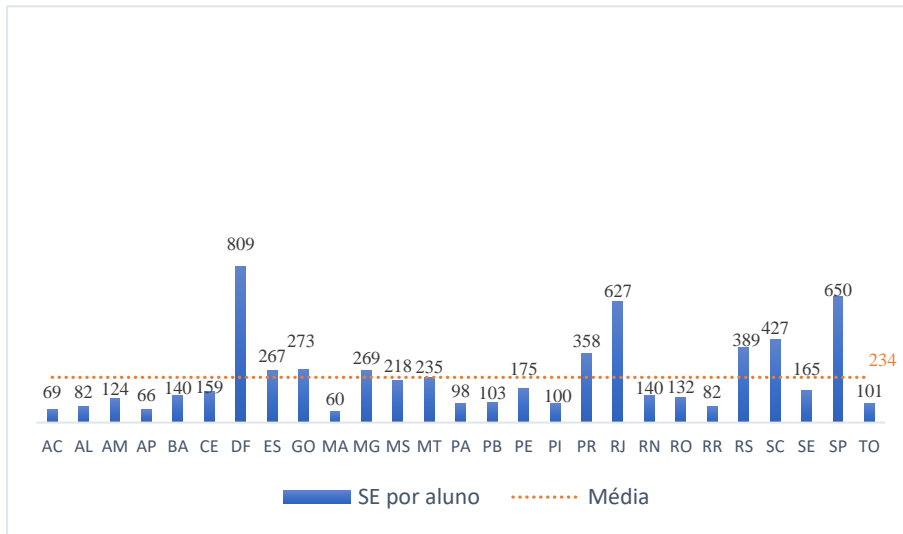


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Portaria Interministerial nº 3 de novembro de 2020, do MEC/ME

Em 2017, ano anterior à implementação do e-Social, conforme observado nos Gráficos 7 e 8, todos os Estados beneficiados pela complementação da União receberam menos do que a média de R\$ 234, por aluno, da cota estadual e municipal do Salário-Educação. Vale ressaltar que mesmo após receberem a complementação da União ao Fundeb, esses Estados continuaram com um valor total do Fundeb

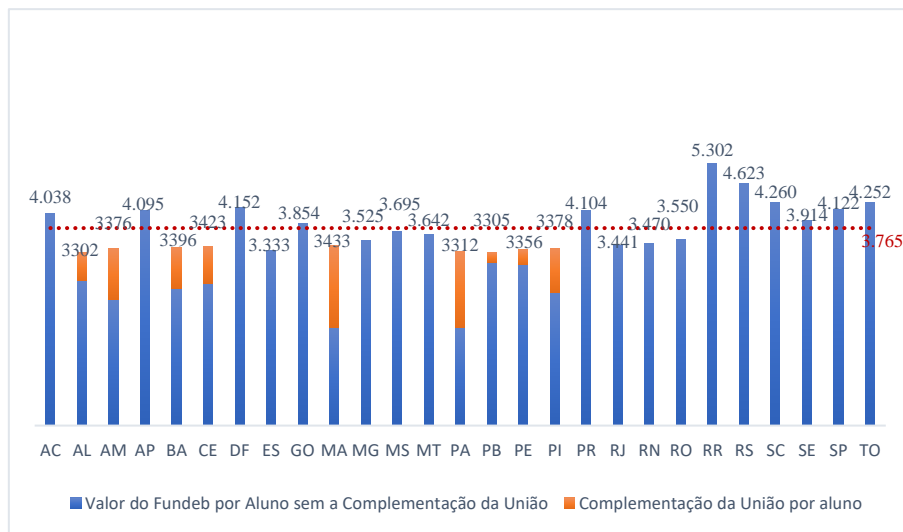
menor do que o da média de todos os entes federados, no valor de R\$ 3.765.

Gráfico 7: Cota Parte Estadual e Municipal do Salário Educação por Aluno, em 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Portaria nº 93 de fevereiro de 2017, do FNDE/MEC.

Gráfico 8: Valor do Fundeb por Aluno, em 2017



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Portaria Interministerial nº 10, de dezembro de 2017, do MEC/ME

Os resultados de 2017 e de 2020 demonstram a elevada desigualdade existente entre esses dois grupos de Estados, mesmo após a implementação das políticas públicas do Fundeb e do Salário-Educação.

Observa-se, na Tabela 6, que o somatório dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do Salário-Educação destinados aos Estados que receberam complementação da União diminuiu em R\$ 300 milhões, após a implementação do e-Social. Em contrapartida, os

recursos do Salário-Educação destinados para Estados que não precisaram da complementação da União ao Fundeb aumentaram em R\$ 719 milhões.

Tabela 6: Diferença entre o somatório dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do SE do grupo de Estados que recebeu a complementação da União e do grupo que não recebeu, entre os anos de 2017 e 2020

Cotas Partes Estaduais e Municipais do SE	2017	2020	Diferença
Estados que receberam complementação da União	R\$ 1.632.786.300	R\$ 1.332.281.432	-R\$ 300.504.869
Estados que não receberam complementação da União	R\$ 10.899.105.583	R\$ 11.618.413.947	R\$ 719.308.364
Total	R\$ 12.531.891.883	R\$ 12.950.695.378	R\$ 418.803.495

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da Portaria nº 794, de dezembro de 2020 do FNDE/ME, e da Portaria nº 93, de fevereiro de 2017, do FNDE/ME.

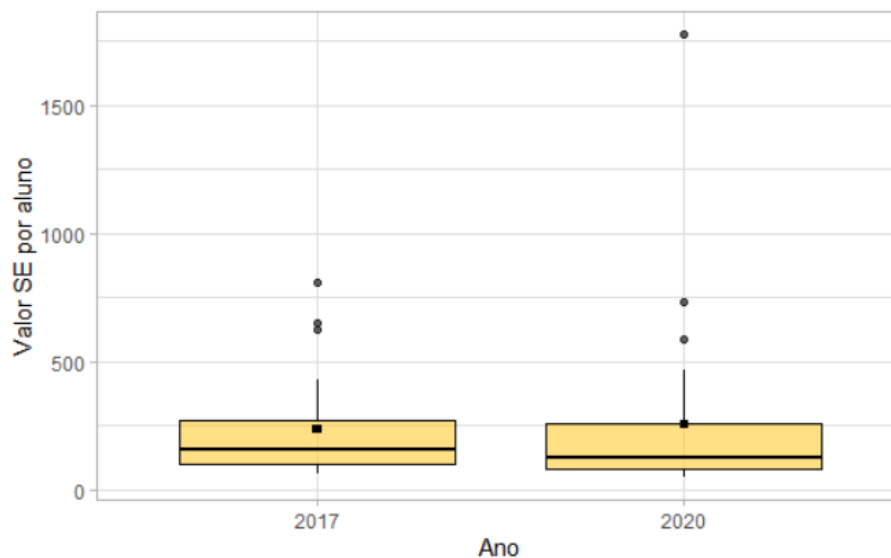
3.3 Análise descritiva da variável Salário-Educação por aluno

Como pode ser visualizado no *boxplot* da Figura 2 e nos dados da Tabela 7, os recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação por aluno possuem distribuições diferentes, em 2017 e 2020. Também fica evidente que os valores do Salário-Educação por aluno sofreram mudanças entre 2017 e 2020. No primeiro ano, a média foi de R\$ 233,88, enquanto, em 2020, foi de R\$ 254,80. Apesar da média ter aumentado, houve uma redução da mediana do Salário Educação por aluno, de R\$ 159, em 2017, para R\$ 126, em 2020. Ou seja, metade dos Estados passaram a ter o Salário Educação por aluno menor.

Tabela 7: Tabela de medidas dos recursos do SE por aluno

ano	min	prim_qua r	median a	media	ter_qua r	max	Curt
2017	59,6998 4	100,49464	159,2095	233,886 8	271,0505	808,560 9	4,632822
2020	47,15831	79,49109	126,1138	254,800 3	259,829 9	1776,741 7	14,56484 8

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados publicados pelo FNDE e com cálculos realizados no Rstudio)

Figura 2: Distribuição dos recursos do Salário-Educação por aluno (2017 e 2020)

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados publicados pelo FNDE e com cálculos realizados no Rstudio.

Em 2017, foram observados 3 *outliers*: Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro. O Distrito Federal apresentou o maior Salário-Educação por aluno, no valor de R\$ 808,56, enquanto o menor valor foi observado no Estado do Maranhão: R\$ 59,69. Já, em 2020, o Distrito Federal apresentou o maior valor, R\$ 1.776,74, e novamente foi considerado um valor discrepante (junto com São Paulo e Rio de Janeiro). O Maranhão repetiu sua posição, em 2020, com o menor Salário-Educação por aluno: R\$ 47,15.

3.4 Teste de Normalidade para a variável recurso do SE por aluno

O teste estatístico Anderson-Darling foi realizado com o objetivo de avaliar a normalidade da distribuição da variável SE por aluno. Essa

análise é necessária para posterior realização de testes estatísticos adequados à distribuição da variável.

O p-valor do teste Anderson- Darling foi equivalente a $1,804e^{-13}$, indicando que os recursos das cotas partes estaduais e municipais do Salário-Educação por aluno das duas amostras não possuem distribuição normal.

Tabela 8: Normalidade da distribuição do Salário-Educação por aluno

Teste	Estatística	P-valor
Anderson - Darling	5,384	$1,8041E^{-13}$

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE, utilizando o programa R-Studio.

3.5 Teste de Wilcoxon

Tendo em vista a ausência de normalidade e se tratando de uma amostra pequena, foi aplicado o teste de Wilcoxon para comparar as amostras entre os anos de 2017 e 2020 e avaliar a significância da diferença entre as médias dos grupos de Estados que receberam a complementação da União e dos que não receberam.

Esse teste é realizado para comparar pares de uma variável, que é medida antes e depois de um tratamento, comparando as performances dos pares, no sentido de verificar se existem diferenças significativas entre os resultados nas duas situações.

Primeiramente, foi realizado o teste de Wilcoxon (Tabela 9) para comparar as amostras do Salário Educação por aluno de 2017 e de 2020, e verificar se a diferença encontrada entre os recursos do SE por aluno foi estatisticamente significativa.

H_0 : Não há diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados nos anos de 2017 e 2020;

H_1 : Há diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados nos anos de 2017 e 2020;

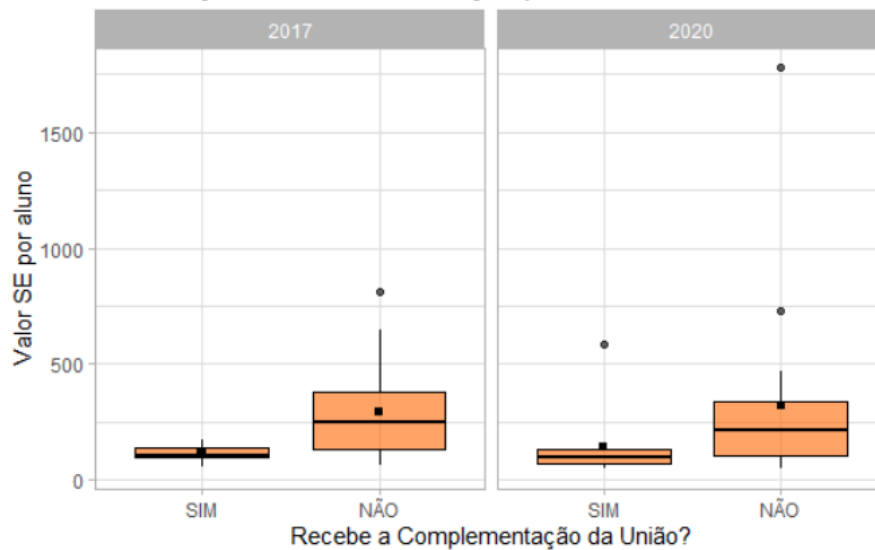
O p-valor do teste foi equivalente a 0,0146. Logo, a H_0 foi rejeitada a um nível de significância de 5%, indicando que existem diferenças estatisticamente significantes, entre os recursos do SE por aluno, destinados aos Estados entre os anos de 2017 e 2020.

Tabela 9: Teste para verificar se a diferença encontrada entre os recursos do SE por aluno, entre 2017 e 2020, foi estatisticamente significativa.

Teste	Estatística	P-valor
Wilcoxon	309	0,0145

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE, utilizando o programa R-Studio.

Figura 3: Distribuição dos recursos do Salário-Educação por aluno do grupo de Estados que recebeu a complementação da União e do grupo que não recebeu (2017 e 2020)



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados publicados pelo FNDE e com cálculos realizados no Rstudio)

Em seguida, foi realizado outro teste de Wilcoxon (Tabela 10), que indicou a existência de evidências estatísticas que comprovam haver diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2017, e os destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2020.

H_0 : Não há diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União, nos anos de 2017 e 2020;

H_1 : Há diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União, nos anos de 2017 e 2020;

A H_0 foi rejeitada a um nível de significância de 1%, já que o p-valor do teste bilateral foi equivalente a 0,007812. Também foi realizado um teste unilateral à direita, em que a hipótese alternativa considera que os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União eram maiores em 2017. O resultado do p-

valor do teste foi equivalente a 0,0039, indicando que existem evidências estatísticas que comprovam que os recursos do SE por aluno dos Estados que receberam a complementação da União eram maiores, em 2017.

Tabela 10: Teste para verificar a existência de diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2017, e os destinados aos Estados que receberam a complementação da União, em 2020.

Teste	Estatística	P-valor
Wilcoxon unilateral	44	0,00390
Wilcoxon bilateral	44	0,007812

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE, utilizando o programa R-Studio.

Já, o teste de Wilcoxon realizado para verificar se existem diferenças entre os recursos destinados para os Estados que não receberam a complementação da União, nesse período (Tabela 11), indicou que não existem evidências estatísticas que comprovem haver diferença estatisticamente significativa. O p-valor do teste bilateral foi equivalente a 0,154. Logo, a hipótese nula que afirma não haver diferença entre os recursos do SE por aluno destinados aos Estados que não receberam a complementação da União, nos anos de 2017 e 2020, não pôde ser rejeitada ao nível de significância estatística de 10%.

Tabela 11: Teste para verificar a existência de diferenças entre os recursos destinados para os Estados que não receberam a complementação da União, nesse período

Teste	Estatística	P-valor
Wilcoxon	119	0,154

Fonte: elaborado pela autora com dados do FNDE e do INEP, utilizando o programa R-Studio.

Tendo em vista que não tiveram outras mudanças relevantes nas regras do Salário-Educação, entre o período analisado, é possível inferir que as diferenças encontradas são consequências da implementação do e-Social, que agravou o caráter regressivo da política do Salário-Educação.



4

METODOLOGIA: AVALIAÇÃO EX-ANTE DA POLÍTICA DE SALÁRIO EDUCAÇÃO

4.1 Identificação dos Objetivos, das Ações e dos Resultados Esperados

A política pública do Salário-Educação vai de encontro aos objetivos principais das novas regras do Novo Fundeb, que buscaram aumentar o aspecto redistributivo do Fundeb. Por isso, é fundamental que haja uma correção na política de distribuição de recursos do Salário-Educação para que ela opere no mesmo sentido do Fundeb, reduzindo a desigualdade educacional do país.

A regressão polinomial obtida no capítulo 3 evidenciou a importância da política do Salário-Educação no desenvolvimento da educação básica do país. Os resultados demonstram que uma variação nos recursos do SE por aluno causam um aumento no valor do Ideb, principal instrumento de avaliação da educação básica brasileira.

A análise descritiva de dados, realizada no Capítulo 3, evidenciou que a média dos recursos do SE aumentou de 2017 para 2020. Entretanto, houve uma redução da mediana do SE, ou seja, metade dos Estados passaram a ter o valor da cota-parte estadual e municipal do SE menor.

Além disso, os resultados encontrados no teste de Wilcoxon indicaram que a mudança do e-Social foi prejudicial para os Estados que receberam a complementação da União, tendo em vista que a diferença na distribuição de recursos do Salário Educação foi considerada estatisticamente significativa.

É possível realizar uma correção da política pública do SE, sem perder os ganhos de eficiência auferidos com a implementação do e-Social quanto à otimização da arrecadação. Para isso, é preciso que a distribuição das cotas estaduais e municipais do Salário-Educação não seja destinada segundo a arrecadação dos Estados, mas proporcionalmente ao número de alunos.

Caso a distribuição das cotas estaduais e municipais do Salário-Educação fosse realizada de acordo com o número de matrículas por Estado, não haveria um favorecimento aos Estados com maior poder econômico. Dessa forma, os recursos seriam distribuídos de forma

equitativa e não impactariam negativamente o objetivo central do Fundeb.

O Projeto de Lei nº 347, apresentado em 2019, vai ao encontro desse entendimento, propondo alteração de dispositivos da Lei nº 9.424, de 1996, e da Lei nº 9.766, de 1998, para que a distribuição do Salário-Educação seja realizada, em sua magnitude, de acordo com as matrículas da educação básica. A justificativa do PL se pauta no caráter regressivo dessa contribuição social.

Nesse novo formato de distribuição, todos os Estados passariam a receber o mesmo valor por aluno da cota-parte estadual e municipal do Salário-Educação. Com isso, a distribuição dos recursos do Salário-Educação não aumentaria a diferença entre as médias dos principais recursos destinados para educação básica por aluno, entre os Estados com maior e menor poder econômico.

4.2 Desenho, Estratégia de Implementação e Focalização

Foram observadas as distribuições dos recursos do Salário-Educação e do Fundeb, por aluno, para todos os entes federados, considerando os anos de 2017, ano anterior ao da implementação do e-Social; e de 2020, ano posterior à implementação do e-Social.

Uma alteração na regra de distribuição dos recursos do Salário-Educação, considerando uma distribuição proporcional ao número de alunos, impactaria positivamente os valores dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do SE dos Estados que recebem poucos recursos dessa política pública. Em 2020, por exemplo, todos os Estados receberiam R\$ 340 por aluno.

Em contrapartida, alguns Estados (DF, SP, RJ, SC e RS) com maior poder econômico, que recebem mais recursos do Salário-Educação, sobretudo o Distrito Federal, seriam prejudicados por esse novo desenho da política pública, conforme ilustrado na Tabela 12.

Tabela 12: Impacto na distribuição de recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário- Educação, de uma nova política de distribuição proporcional ao número de alunos, considerando os dados de 2020

Estados que não receberam a complementação da União																
DF	SP	SC	RS	PR	MG	MT	GO	ES	MS	RO	SE	RN	TO	RR	AC	AP
-423%	-114%	-38%	-14%	1%	18%	29%	33%	37%	49%	66%	66%	69%	74%	81%	83%	85%
Estados que receberam a complementação da União																
			RJ	CE	PE	AM	BA	PB	AL	PA	PI	MA				
			-72%	55%	60%	63%	67%	75%	79%	79%	83%	86%				

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da Portaria nº 93 de fevereiro de 2017, do FNDE/MEC

A atual regra de distribuição dos recursos do Salário-Educação é a responsável pela maior parte da desigualdade causada pela distribuição dos recursos públicos destinados para a educação básica. Na atual regra de distribuição, segundo dados de 2020, o Distrito Federal recebeu R\$ 1.777 por aluno, enquanto o Maranhão recebeu R\$ 47, dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do Salário Educação.

Além disso, vale mencionar que a regra atual de distribuição tem sido questionada judicialmente por Estados prejudicados por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188, no Supremo Tribunal Federal.

Uma mudança gradual na distribuição de recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação poderia ser realizada por meio de uma desvinculação gradual da distribuição ao local de arrecadação. Dessa forma, os Estados que hoje recebem mais recursos dessa política pública, apesar de serem os que possuem maior capacidade financeira, teriam menos impacto no planejamento das suas políticas públicas educacionais.

Diante de todo o exposto, fica claro que é necessário aprofundar o debate sobre o Salário-Educação, importante fonte de financiamento da educação básica, com vistas ao desenho de um mecanismo de redistribuição de recursos que reduza a desigualdade educacional existente entre os entes federados, aumentando o efeito redistributivo do Fundeb.

4.3 Impacto Econômico, Orçamentário e Financeiro

Considerou-se o valor dos recursos do Fundeb e do Salário-Educação por aluno como um parâmetro para avaliar os recursos disponíveis para custear a educação básica de um aluno em cada ente federado.

Em 2017, a diferença entre a média dos recursos do Fundeb por aluno, entre o grupo de Estados que não recebeu a complementação da União e o grupo que recebeu a complementação da União, era de R\$ 624, conforme disposto na Tabela 13. Após a distribuição dos recursos do Salário-Educação, a diferença entre os recursos destinados para educação básica, por aluno, aumentou 17%, alcançando o valor de R\$ 731.

Em 2020, a diferença entre a média dos recursos do Fundeb por aluno, entre o grupo de Estados que não recebeu a complementação da União e o grupo que recebeu a complementação da União, era de R\$ 653, conforme disposto na Tabela 13. Após a distribuição dos recursos do Salário-Educação, a diferença entre os recursos destinados para educação básica, por aluno, aumentou 21%, alcançando o valor de R\$ 828.

Ou seja, após a implementação do e-Social, houve aumento percentual da diferença entre a média dos recursos do Fundeb por aluno, entre o grupo de Estados que não recebeu a complementação da União e o grupo que recebeu.

Um novo modelo de distribuição mais equitativo do Salário-Educação não geraria custo orçamentário e financeiro adicional para a União, e aumentaria o bem-estar social do país. A distribuição segundo o número de matrículas reduziria a desigualdade entre os Estados que possuem menor capacidade de financiamento da educação básica, ou seja, aqueles que precisam receber complementação da União.

Pode-se considerar que haveria um custo político na implementação da nova forma de distribuição desses recursos, tendo em vista que os Estados que mais arrecadam teriam uma redução do valor recebido do Salário-Educação. Entretanto, apenas cinco Entes Federados teriam uma redução nos valores percentuais recebidos do Salário-Educação, conforme exposto na Tabela 12. Logo, o ganho político com o novo modelo da política pública também seria maior.

Tabela 13: Comparação do impacto da distribuição do SE, na média dos principais recursos destinados para Educação Básica, entre os Estados que receberam a complementação da União e os que não receberam, por aluno

		2020	2017
a	Média do valor do Fundeb por aluno, dos Estados que não recebem a complementação da União (a)	4.410	3996
b	Média do valor do Fundeb por aluno, dos Estados que recebem a complementação da União (b)	3.757	3372
c	Diferença entre as médias (a -b)	653	624
d	Média do Salário Educação por aluno, dos Estados que não recebem a complementação da União ao Fundeb (d)	320	273
e	Média do Salário Educação por aluno, dos Estados que recebem a complementação da União ao Fundeb (e)	145	167
		2020	2017
f	Média do valor do Fundeb e do SE, por aluno, dos Estados que não recebem complementação da União ao Fundeb (a+ c)	4.730	4269
		2020	2017
g	Média do valor do Fundeb e do SE, por aluno, dos Estados que recebem complementação da União ao Fundeb (b+ d)	3.901	3539
h	Diferença entre as médias (f - g)	828	731
i		21%	17%



	Impacto do Salário Educação na diferença entre as médias (h-c)		
--	---	--	--

Fonte: Elaborada pela autora, com base na Portaria nº 794, de dezembro de 2020, do FNDE/MEC e com dados da Portaria Interministerial nº 3, de novembro de 2020 do MEC/ME





5

5

**CONSIDERAÇÕES FINAIS E
RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA**

O presente estudo buscou realizar a avaliação do impacto da implementação do e-Social, na distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação, em favor de Estados com maiores capacidades financeiras. Além disso, também evidenciou a importância da política pública do Salário-Educação para o resultado do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) - principal instrumento de avaliação da educação básica brasileira. Dessa forma, deixou clara a importância do SE para a redução da desigualdade educacional brasileira.

Análises anteriores expuseram o caráter regressivo do Salário-Educação, evidenciando que, mesmo antes da implementação do e-Social, a distribuição das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação já priorizava Estados com maior capacidade financeira, agravando a desigualdade educacional existente no país.

Após sua implementação, foram encontradas evidências sobre o aumento da desigualdade educacional, entre o grupo de Estados que não recebeu complementação da União, e os grupo que recebeu a complementação da União para o Fundeb. Entende-se que os Estados que precisam da complementação da União para o Fundeb são aqueles que não possuem capacidade própria de arrecadar recursos para financiar o valor mínimo, definido nacionalmente, para a educação básica de seus alunos.

As análises realizadas demonstram que, em 2020, após a implementação do e-Social, houve aumento da diferença entre as médias dos recursos disponíveis para educação básica, por aluno, entre esses dois grupos de Estados. No estudo, foram considerados o Fundeb e o Salário-Educação, as duas principais fontes de financiamento da educação básica, como os recursos destinados para a educação básica brasileira.

O teste estatístico Wilcoxon indicou que, entre 2017 e 2020, apenas a diferença entre a média dos recursos das cotas partes estaduais e municipais do SE, do grupo de Estados que receberam a complementação da União, foi considerada estatisticamente significativa.

Tal situação demonstra a incapacidade das políticas de alcance nacional em reverter as desigualdades educacionais, corroborando as evidências de Tanno (2020) de que a ação final das políticas de financiamento tem cristalizado e até ampliado as desigualdades.

Diante de todo o exposto, fica evidente que a atual regra de distribuição dos recursos das cotas-partes estaduais e municipais do Salário-Educação é responsável por aumentar a desigualdade educacional entre Estados e Municípios brasileiros e que seu caráter regressivo aumentou após a implementação do e-Social.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. A.; PINTO, J. d. Implicações da pandemia da covid-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200279>.

ALVES, M.; SOARES, J. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n.1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100012>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. (Org.). Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. **Departamento de Pesquisa e Economista-Chefe**, 2019.

BASSI, C. **PEC do Pacto Federativo – PEC nº 188/2019**: Uma discussão sobre a descentralização do salário-educação. Nota técnica. Brasília: Ipea, 2020.

BENDAVID-HADAR, I. School finance policy and social justice. **International Journal of Educational Development**, v. 46, p. 166-174, 2016.

BERLINSKI, S.; SCHADY, N. **The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy**. Nova York, NY: Palgrave Macmillan, 2015.

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BRANDÃO, J. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/13149>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Revogada pelo Decreto-Lei nº 1.422, de outubro de 1975. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 out. 1975.

BRASIL. Lei nº 9.424, de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o salário-educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, Edição Extra, p. 1, 19 dez. 1998.

BRASIL, Lei nº 11.457, de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2006.

BRASIL. Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014. Institui o sistema de escrituração digital das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas – E-Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020.

BRASIL. Portaria nº 93, de 16 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre os coeficientes de distribuição e a estimativa anual de repasses das quotas estaduais e municipais do salário-educação a vigorar no exercício de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 2017.

BRASIL. Portaria nº 115, de 14 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre os coeficientes de distribuição e a estimativa anual de repasses das quotas estadual e municipal do Salário-Educação a vigorar no exercício de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 25 dez. 2020.

BRASIL. Portaria nº 794, de 30 de dezembro de 2020. Retifica os coeficientes de distribuição e a estimativa anual de repasses das quotas estadual e municipal do Salário-Educação do exercício de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Economia. Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no exercício de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2017.

BRASIL. Portaria nº 93, de fevereiro de 2017. Dispõe sobre os coeficientes de distribuição e a estimativa anual de repasses das quotas estaduais e municipais do salário-educação a vigorar no exercício de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Economia. Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, para o exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 347/2019**. Altera o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, para dispor sobre a distribuição nacional dos recursos do salário-educação de acordo com as matrículas da educação básica. Brasília: Câmara dos Deputados, 4 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 591, de 10 de março de 2020**. Altera dispositivos da Lei nº 9.424 de dezembro de 1996 e da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, para dispor sobre a distribuição nacional dos recursos do Salário-Educação de acordo com as matrículas da educação básica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238677>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 875/2010. Relatório do Senhor Ministro GILMAR MENDES. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF, ADI nº 2.727/DF e ADI nº 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar nº 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**, Distrito Federal, 29 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 188/09. Relatório do Senhor Ministro EDSON FACHIN. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelos Governadores do Estado de Pernambuco, do Estado de Sergipe, do Estado do Piauí, do Estado do Ceará, do Estado de Alagoas, do Estado da Bahia, do Estado do Maranhão, do Estado do Rio Grande do Norte e do Estado da Paraíba, contra o art. 15, § 1º, da Lei 9.424/1996 e o art. 2º da Lei 9.766/1998, ambos alterados pela Lei 10.832/2003, por afronta ao preceito fundamental contido nos artigos 149 e 212, § 6º, da Constituição Federal. Brasília, 22 de novembro de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**, Distrito Federal, 2 ago. 2018. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotorelatorADPF188.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 734/2020 – TCU – Plenário**. Relatório de auditoria de natureza operacional. Análise do modelo atual do Fundeb, a fim de subsidiar as discussões em curso no Congresso Nacional, acerca do seu novo marco jurídico (PECS 15/2015, 65/2019 e 33/2019). Identificação de riscos e de oportunidades de melhoria na sua concepção, operacionalização e accountability.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf

CHIU, M. M. Effects of inequality, Family and School on mathematics achievement: country and student differences. **Social Forces**, v. 88, n. 4, p. 1645-1676, 2010.

COMPARATO, F. K. Retenção de recursos estaduais pela União. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 24, p. 87-91, 1998.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. The technology of skill formation. **American Economic Review**, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

DAGUIAR, R. *et al.* **Cartilha do Novo Fundeb**. Brasília: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>

FARENZENA, Nalu. Nas pegadas do Salário-Educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**. v. 19. n. 40, p. 139-157, maio/ ago. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Consultas**. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Repasse de recursos do Fundeb**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972?Itemid=1210>.

HECKMAN, J. J. Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy. **The Heckman Equation**. Disponível em: << <https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/> >> Acesso em 25 de setembro de 2021.

KELLY, A. Measuring ‘equity’ and ‘equitability’ in School Effectiveness Research. **British Educational Research Journal**, v. 38, n. 6, p. 977-1002, 2012.

TANNO, C.R. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Nota técnica**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017.

TANNO, C. R. PEC 15/2015 **Fundeb: Texto aprovado na Câmara dos Deputados – Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação**. Nota técnica. Brasília, Câmara dos Deputados, 2020.

ZAGO, M. A. S. **Federalismo no Brasil e na Alemanha: Estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2016.tde-04102016-181431>



APÊNDICE

APÊNDICE

APÊNDICE

INDICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO A SER MODIFICADA

Em 2019, foi apresentado o Projeto de Lei nº 347, de autoria do Deputado Danilo Cabral, propondo alteração de dispositivos da Lei nº 9.424, de 1996, e da Lei nº 9.766, de 1998, para que a distribuição do Salário-Educação seja realizada, em sua magnitude, de acordo com a proporção das matrículas da educação básica.

A justificação do projeto de lei, que tramita na Câmara dos Deputados, se pauta no caráter regressivo dessa contribuição social. Informa-se que *“a proposição visa ajustar os termos da legislação infraconstitucional ao que já determina a Constituição Federal: o salário-educação é uma fonte adicional de financiamento da educação básica, e não apenas no ensino fundamental, como ainda está na letra da lei, embora, em vista do mandamento constitucional, evidentemente a distribuição alcance todas as etapas da educação básica pública”*.

A justificação dá destaque também ao Projeto de Lei n. 1.655/2011, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, de que a distribuição dos recursos do Salário-Educação deve ser nacional e conforme as matrículas, independentemente da arrecadação obtida em cada ente federativo.

O Projeto de Lei n.591/2020, de autoria do deputado General Girão, apensado ao Projeto de Lei n.347/2019, também propõe a alteração da Lei nº 9.424, de 1996, e da Lei nº 9.766, de 1998, para que a distribuição do Salário-Educação seja realizada segundo a proporção de matrículas da educação básica.

A justificação pauta-se na utilização gradativa do e-Social, a partir de 2018, que tornou ainda mais grave as distorções redistributivas da cota estadual e municipal do Salário-Educação, decorrentes do critério previsto no § 1º do art. 15 da Lei nº 9424, de 1996.

Espera-se que a aprovação do Projeto de Lei nº 347/2019, ou iniciativas similares, possam melhorar a eficiência alocativa e a equidade relacionadas ao uso dos recursos do Salário-Educação.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO