

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape || **epaa**

Arizona State University

Volume 30 Número 46

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341

Avaliação da Equidade Redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB

Alexsandro do Nascimento Santos

Universidade Cidade de São Paulo - Unicidade
Brasil

Caio de Oliveira Callegari

Secretaria Municipal de Educação de Mogi das Cruzes – SME-MC
Brasil



Antonio Cesar Russi Callegari

Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada - IBSA
Brasil

Citação: Santos, A. do N., Callegari, C. de O., & Callegari, A. C. R. (2022). Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(46). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6754> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

Resumo: Este artigo sistematiza resultados de investigação sobre o potencial de produção da equidade educacional no arranjo federativo brasileiro como resultante da ação supletiva e redistributiva da União no âmbito do regime normativo do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Baseando-se em subconjuntos de indicadores que mensuram a equidade no financiamento como dispersão de valores aluno/ano, elevação do limite mínimo de pobreza e

progressividade da transferência de recursos (por meio do Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais - IERRE), estima-se que o novo modelo de Complementação da União ao FUNDEB resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no ano de 2022, nas três vertentes de análise. Em relação ao formato do FUNDEB em 2020, a nova Complementação produz dispersão no valor aluno/ano total (VAAT) 14% menor, crescimento de 31% no VAAT mínimo e progressividade mensurada pelo IERRE levemente superior (ainda que tenha se ampliado o número de entes federativos beneficiados).

Palavras-chave: política educacional; equidade educacional (financiamento); relações federativas; oportunidades educacionais

Assessment of the redistributive equity of the new FUNDEB model

Abstract: This article systematizes research results on the production potential of educational equity in the Brazilian federative arrangement, resulting in the Union's supplementary and redistributive action under the normative regime of the new Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - FUNDEB. Based on subsets of indicators that measure equity in funding such as dispersion of student/year values, raising the minimum poverty limit, and progressivity of resource transfer (through the Equity Indicator in the Redistribution of Educational Resources - IERRE), it is estimated that the new model of Complementation of the Union to FUNDEB will result in greater equity in the financing of basic education in 2022, based on three strands of analysis. In relation to the FUNDEB format in 2020, the new complementation produces dispersion in the total student value/year (VAAT) 14% lower, growth of 31% in the minimum VAAT and progressivity measured by IERRE slightly higher (even if the number of federative entities benefited has been increased).

Keywords: educational policy; educational equity (finance); federative relations; educational opportunities

Evaluación del equidad redistributiva de la Complementación de la Unión en el Nuevo FUNDEB

Resumen: Este artículo sistematiza los resultados de la investigación sobre el potencial de producción de la equidad educativa en el arreglo federativo brasileño como resultado de la acción suplementaria y redistributiva del Union el régimen normativo del nuevo Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación - FUNDEB. Con base en subconjuntos de indicadores que miden la equidad en el financiamiento como la dispersión de los valores estudiantes/año, el aumento del límite mínimo de pobreza y la progresividad de la transferencia de recursos (a través del Indicador de Equidad en la Redistribución de recursos Educativos - IERRE), se estima que el nuevo modelo de Complementación de la Unión a FUNDEB resultará en una mayor equidad en el financiamiento de la educación básica en 2022, en las tres líneas de análisis. En relación al formato fundeb en 2020, la nueva Complementación produce dispersión en el valor total del alumno/año (VAAT) un 14% inferior, crecimiento del 31% en el VAAT mínimo y progresividad medida por IERRE ligeramente superior (aunque se haya incrementado el número de entidades federativas beneficiadas).

Palabras-clave: política educativa; equidad educativa (finanzas); relaciones federativas; oportunidades educativas

Avaliação da Equidade Redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB

Bandeira do Brasil, és hoje a única. Hasteada a esta hora em todo o território nacional, única e só, não há lugar no coração dos brasileiros para outras flâmulas, outras bandeiras, outros símbolos. Os brasileiros se reuniram em torno do Brasil e decretaram desta vez com determinação de não consentir que a discórdia volte novamente a dividi-los, que o Brasil é uma só pátria e que não há lugar para outro pensamento do Brasil, nem espaço e devoção para outra bandeira que não seja esta. (Correio da Manhã, 1937, p. 3)

No dia 27 de novembro de 1937, como parte das celebrações pelo Dia da Bandeira Nacional, Getúlio Vargas liderou uma cerimônia singular: fazendo cumprir um dispositivo instaurado pela Constituição recém-outorgada, o então Presidente liderou a incineração das 22 bandeiras que representavam as unidades federativas existentes até então. Se o ato simbólico ainda permitisse alguma dúvida sobre o sentido da mensagem, as palavras do Ministro da Justiça Francisco Campos¹ sobre o ritual eram explícitas, como assinala a nossa epígrafe.

Efetivamente, o governo de Getúlio Vargas – em especial a partir do chamado Estado Novo – significou, na prática, a suspensão do federalismo brasileiro, instaurado desde a proclamação da República. Se, até os anos 1930, o país se organizou a partir da combinação política de governadores, a estratégia assumida por Vargas pretendia diminuir fortemente o poder político e de gestão alocado nesse nível mediante sua transferência para o nível central, a União. Tal estratégia não aparecerá apenas uma vez ao longo do século XX. Se, em 1946, a Constituição nos devolve o federalismo na reinauguração da nossa democracia, o Golpe de 1964 e a ditadura civil-militar por ele instalada nos anos 1960 reeditou a escolha de Vargas para suprimir, mais uma vez, a autonomia dos entes subnacionais e “eliminar um dos maiores – senão o maior – contrapesos ao poder do presidente dentro do sistema político brasileiro” (Abrucio, 1998, p. 19).

O movimento cíclico de centralização-descentralização do federalismo brasileiro tem sido, de fato, uma característica contínua. E sua alternância se faz presente mesmo dentro da normalidade democrática, ainda que com menor intensidade. O fato é que essa dinâmica de sístoles e diástoles (na expressão do general Golbery do Couto e Silva) se manifesta como uma válvula de escape para as tensões e contradições do pacto federativo de um país de território gigantesco e assustadoramente desigual.

A opção brasileira por um sistema federativo aprofundou-se e ganhou novos contornos a partir da Constituição Federal de 1988. Alcançamos, na letra da Carta Magna, inclusive, a criação de um terceiro nível federativo, reconhecendo os Municípios também (e não apenas os Estados) como entes autônomos, nos limites definidos no ordenamento jurídico nacional (Brasil, 1988).

Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro e seus Desafios de Equalização

Importa sinalizar que o Brasil constrói sua opção pelo federalismo a partir de uma dinâmica de desconcentração dos poderes políticos, dos recursos e das competências de Estado que se

¹ O discurso foi proferido por Francisco Campos na celebração do Dia da Bandeira, realizada no dia 27 de novembro de 1937. O evento foi postergado em relação à data oficial (19 de novembro) por causa das intensas chuvas na cidade do Rio de Janeiro que fizeram com que a cerimônia original fosse adiada.

deslocam da União para os Estados e Municípios. Essa dinâmica é oposta àquela observada nos modelos federativos primevos e clássicos (como aquele assumido pelos Estados Unidos da América após a independência, ou aquele construído na comunidade helvética no final do século XIX). A dinâmica do federalismo brasileiro é centrífuga, enquanto aquela identificada nos modelos clássicos é centrípeta, pois são as unidades federadas locais aquelas que concordam em abrir mão de uma parte de seu poder político, de seus recursos e de suas competências em favor de um ente federado nacional (Araújo, 1995; Fiori, 1995; Lassance, 2012).

Uma vasta literatura nacional e internacional nos permite reconhecer um núcleo estruturante de quatro princípios para qualquer regime federativo: i) o princípio da autonomia de cada ente; ii) o princípio da cooperação vertical e/ou horizontal entre os entes; iii) o princípio da coordenação federativa e iv) o princípio da busca da equidade (Amaral Filho, 1998; Dye, 1990; Musgrave, 1959; Oates, 1999).

O princípio da autonomia, na lógica concorrencial, acolhe e acomoda as iniciativas locais de produção e realização de políticas públicas que sejam contextualizadas e responsivas às necessidades e características locais e singulares de cada território. Na outra ponta, o princípio da coordenação federativa impede que esse esforço concorrencial ou de autonomia prejudique o compartilhamento e corresponsabilização por objetivos comuns, pactuados em nível nacional.

O princípio da cooperação vertical e/ou horizontal reconhece que a realização plena dos objetivos nacionais e a entrega de serviços de qualidade à população – na maior parte das vezes – envolve iniciativas, estruturas e recursos combinados entre diferentes entes e níveis da federação. Já o princípio da busca da equidade parte do reconhecimento de que as capacidades estatais (incluindo a dimensão técnica e financeira) são desiguais, quer seja na comparação de entes do mesmo tipo, quer seja na comparação entre entes de tipos diferentes da federação. A partir desse reconhecimento, os regimes federativos se autoimpõem à necessidade de uma solidariedade entre territórios, deslocando e compartilhando capacidades estatais.

Tais movimentos dialogam com o papel de mecanismos equalizadores próprios do sistema fiscal em países organizados federativamente. Há uma vasta literatura sobre os efeitos positivos do “federalismo fiscal”, sobretudo na perspectiva equalizadora de receitas tributárias e no sentido de permitir o desenvolvimento de condições autônomas de legislar sobre a tributação e arbitrar sobre o uso de recursos fiscais (Catarino & Abraham, 2018).

Como dito, o fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais é base constitutiva do federalismo (Oates, 1999) e, do ponto de vista fiscal, tal propósito deriva em um dilema redistributivo contínuo. Ao partilhar responsabilidades fiscais, combinando competências centralizadas e descentralizadas, opera nos sistemas federativos uma balança entre fins de políticas públicas e meios financeiros (Musgrave & Musgrave, 1980), que parte do cenário de concentração de poder fiscal na União em direção a movimentos de colaboração interfederativa.

Oates (1999) traduz tal dilema em seu “teorema da descentralização”, colocando os recursos públicos partilhados como uma função de custo-benefício da outorga de responsabilidades. Se um sistema é mais ou menos federal, isso reflete o grau de fornecimento de uma cesta de bens e serviços públicos diretamente por um ou mais níveis demais federativos, o que por sua vez reflete na eficiência de atender às demandas heterogêneas da população. No caso brasileiro, como discutiremos, tal heterogeneidade é marcante em função dos padrões históricos de preferências culturais e de desigualdade de condições econômicas.

Esse último ponto requer, no sistema federativo brasileiro, a correção de desequilíbrios fiscais por transferências financeiras intergovernamentais, reduzindo o orçamento federal em favor do desenvolvimento e da autonomia regional. Contudo, na linha de entendimento de Amaral Filho (1998), a descentralização de responsabilidades e recursos, ocorrida no Brasil pós-Constituição

Federal, não foi capaz de eliminar o desequilíbrio estrutural entre as regiões e Estados nem de promover cooperação e coordenação entre os entes subnacionais.

Acrescenta-se que o dilema vivido no federalismo fiscal não é apenas a balança entre maior ou menor outorga de recursos pelo governo federal, com suas disputas políticas inerentes. Uma vez que mecanismos redistributivos também podem atuar na partilha financeira diretamente entre níveis subnacionais, daqueles mais favorecidos para aqueles mais vulneráveis, há uma segunda camada de disputas no federalismo fiscal, relacionada às expectativas de benefício por parte dos entes federativos. De acordo com Mendes (2017), Estados mais vulneráveis dependem de recursos advindos de tributações de outros Estados, mais dinâmicos e com maior capacidade econômica, produzindo em tese uma convergência na oferta de bens e serviços públicos. Mas qualquer redistribuição afeta tanto o equilíbrio da contas públicas em cada ente federativo quanto suas condições de atender demandas e necessidades da sociedade local (dísparas entre si), portanto há um constante cabo-de-guerra entre os diferentes atores em função das expectativas ganhar mais ou perder menos recursos tributários. Embora não seja o objetivo deste artigo realizar análise comparada, tal dilema não é específico do federalismo brasileiro: os enfrentamentos pró ou contra movimentos equalizadores são observados também em países como o Canadá (Feehan, 2020) e Austrália (Coppel, 2018).

O processo de redemocratização intensificou o conjunto de expectativas em torno do federalismo brasileiro na agenda dos direitos de cidadania e, portanto, em torno da sua capacidade de realizar políticas públicas. Para tanto, se fizeram ainda mais prementes as necessidades de: a) alcançar a maior eficiência e eficácia alocativa dos recursos; b) franquear maior participação política e engajamento da sociedade civil no governo; c) reconhecer, respeitar e valorizar as diferenças histórico-culturais que compõem seu território e se expressam nos modos de vida das populações e d) formular de modo mais inclusivo, convergente e democrático seus projetos de desenvolvimento (Aguirre & Moraes, 1997; Buitter & Kletzer, 1994; Prud'home, 1995; Rodden; 2005).

Esse conjunto de expectativas seguiram em movimento na sociedade brasileira desde então. Conforme sublinhado, elas tensionam e confrontam, nos diferentes níveis federativos, os limites presentes em diferentes campos da vida social brasileira tais como: o desenho do nosso arranjo tributário e fiscal; a distribuição das atribuições e competências dos entes federados para a produção e implementação de políticas públicas; e a possibilidade de mitigação das disparidades socioeconômicas regionais entre os Estados e entre os Municípios.

Não por acaso, boa parte das reformas propostas ao texto constitucional de 1988 pelo instrumento legislativo das emendas constitucionais buscaram encontrar soluções para parte desses limites. Entre o anúncio e a realização efetiva de um federalismo cooperativo (com mecanismos consistentes para cumprir os objetivos de eficácia alocativa e solidariedade entre os entes) que permitisse, ao mesmo tempo, a autonomia dos entes federados para apresentar respostas contextualizadas e singulares para as comunidades subnacionais, a distância era e ainda é grande.

O desenho proposto para o federalismo brasileiro estabeleceu níveis elevados de complexidade para as relações entre os entes e, por isso mesmo, a criação e aperfeiçoamento constante de ações e regimes institucionais para induzir, regulamentar e aprofundar os processos de colaboração horizontal e vertical se mostrou incontornável para a responsividade da ação do Estado na oferta de serviços e na garantia de direitos (sobretudo, sociais) para sua população. Efetivamente, a opção por aumentar a autonomia dos entes federados locais, em um país com elevado padrão de desigualdades, impõe a necessidade de movimentar maior apoio e atuação intergovernamental multinível (Abrucio et al., 2010; Segatto & Abrucio, 2016; Vazquez, 2014).

Uma das faces mais importantes da lógica cooperativa do federalismo é a justiça tributária e fiscal entre os entes. A Constituição Federal de 1988 avançou neste aspecto, promovendo um movimento de desconcentração da arrecadação de impostos.

Os Estados melhoraram sua posição na alocação dos recursos tributários sobretudo: a) com a inclusão de um adicional no Imposto de Renda devido à União por pessoas físicas ou jurídicas incidentes sobre lucros, dividendos e rendimentos do capital até 5% do imposto pago; e b) com a transformação do ICM em ICMS, ampliando bastante a sua base de arrecadação. Já os Municípios foram beneficiados com a ampliação da cota-parte do ICMS (de 20% para 25%), com a ampliação da proporcionalidade de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (IR e IPI), que saltou de 17% para 22,5% e com a ampliação, para 70%, da parcela de arrecadação do IOF sobre o ouro que deveria ser distribuída aos Municípios (Serra & Afonso, 1999).

Todavia, o texto da Constituição Federal de 1988 e as reformas produzidas ao longo dos anos 1990 também impuseram aos Estados – e, sobretudo, aos Municípios – um conjunto de despesas adicionais bastante significativo, uma vez que parcelas consideráveis da prestação do serviço à população passaram a ser responsabilidade dos entes subnacionais (Abrucio & Couto, 1996; Baracho, 1994).

Tal combinação movimentou uma agenda, no âmbito das principais políticas públicas no campo social (Assistência Social, Saúde, Educação), para organizar – de modo mais eficiente, equitativo e coordenado – a desconcentração fiscal e tributária e a descentralização das estruturas de Estado responsáveis pela garantia de direitos sociais. No caso da política de Saúde e da política de Assistência Social, essa elaboração alcançou níveis mais formalizados e institucionalizados, mediante a criação do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único da Assistência Social.

No que diz respeito às políticas educacionais, em que pese a previsão estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal n.º 9394/96) (Brasil, 1996a), isso ainda não aconteceu. Existem, sem dúvidas, mecanismos de cooperação e coordenação parciais nas políticas educacionais, mas o estágio de desenvolvimento e o grau de institucionalização desses mecanismos ainda é variável, bem como a sua efetividade (Cassini, 2011; Martins, 2011).

Uma das faces mais robustas do esforço de coordenação e cooperação federativa no campo da política educacional é a “política de fundos”, adotada desde o final dos anos 1990. Inicialmente, tal solução emergiu como uma modelagem transitória, com duração de dez anos, para focalizar investimentos na etapa então obrigatória da escolarização (o ensino fundamental). Após essa primeira fase, já nos anos 2000, a modelagem da política de fundos de financiamento da educação foi reconfigurada, ampliando a alocação de recursos e também o escopo dos investimentos, de forma a alcançar todos os níveis e modalidades da educação básica. (Cassini, 2011; Cruz, 2009; Pinto, 2007).

Para autores como Afonso (1994), Almeida (2005), Arretche (2004, 2009 e 2010) e Palotti e Machado (2014), essas estratégias se apresentaram como uma espécie de movimento regulatório da União, mediante o estabelecimento de regras, padrões e mecanismos de indução de convergência e focalização para os comportamentos dos entes subnacionais. Poder-se-ia considerar que essa dinâmica seria uma espécie de recentralização de poder político/decisório, mas é inquestionável que essa movimentação da União também esteve comprometida com a mitigação dos efeitos de uma descentralização assimétrica, marcada por desigualdades nacionais (Arretche, 2010; Segatto & Abrucio, 2016). Vale sublinhar, inclusive, que nessas três políticas sociais as estratégias de coordenação e focalização propostas pela União vieram acompanhadas de uma dinâmica de ampliação de transferências obrigatórias e voluntárias do governo central para os Estados e Municípios.

Efetivamente, a assistência técnica e, sobretudo, financeira da União aos entes subnacionais se apresenta como um dos pilares do arranjo federativo brasileiro. Especialmente, a transferência de recursos do orçamento da União para os Estados e Municípios tem permitido uma realização melhor ajustada de sua função supletiva e redistributiva. É deste ponto de vista que se pode enxergar a entrega dessa modalidade de assistência como um fator que tem potencial para mover a equidade

federativa, apacando o impacto das desigualdades regionais no resultado da atuação do Estado Brasileiro face às demandas de seus cidadãos (Cassini, 2011; Cruz, 2009).

A revisão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, realizada em 2020 pelo Congresso Nacional, foi marcada pelo reconhecimento dessa potencialidade. A partir da atuação incisiva dos Municípios e dos Estados, das organizações da sociedade civil e dos setores ligados à educação pública presentes no Congresso Nacional, o FUNDEB tornou-se um modelo permanente para o financiamento da educação básica (Emenda Constitucional n.º 108/2020 e Lei n.º 14.113/2020) (Brasil, 2020a, 2020b).

A mesma legislação convocou a União a participar de modo mais abrangente da composição dos recursos públicos destinados ao Fundo, saltando sua complementação de 10% para até 23% do montante investido por Estados e Municípios. Ainda, o novo desenho do FUNDEB se notabilizou por inovações no desenho da política pública visando aspectos de redução de desigualdades no financiamento no nível nacional e interestadual (Callegari, 2020).

O aumento da complementação da União ao FUNDEB nos próximos seis anos será acompanhado por pelo menos três mecanismos de indução de equidade educacional. Em primeiro lugar, o formato de distribuição da complementação da União passará a ser parcialmente vinculado à equalização do valor aluno/ano total (VAAT) das redes de ensino, parâmetro que considera a arrecadação per capita de todos tributos vinculados à educação e não apenas a média estadual do valor aluno/ano FUNDEB (VAAF); dessa maneira, os recursos da União nessa modalidade de transferência alcançam as redes de ensino com menor disponibilidade de investimento educacional em todo o país, e não apenas as redes de ensino em Estados com menor VAAF (Tanno, 2017). A segunda inovação é que outra parte da complementação da União (chamada de VAAR) será distribuída para redes de ensino que, entre outras condicionalidades, logrem reduzir desigualdades escolares associadas a questões socioeconômicas e raciais nos resultados educacionais. Por fim, o novo FUNDEB contempla dois novos fatores de ponderação que, conquanto ainda não regulamentados, farão com que as matrículas das redes de ensino mais vulneráveis tenham maior peso na distribuição dos recursos em cada Unidade da Federação; são eles os fatores de equidade socioeconômica e de equalização da disponibilidade fiscal².

Neste artigo, apresentamos resultados alcançados em pesquisa sobre o potencial de produção de equidade educacional no arranjo federativo brasileiro a partir do aperfeiçoamento proposto no regime de complementação de recursos da União que o novo FUNDEB propõe. Para investigar e analisar o potencial de equidade educacional, foram mobilizados: a) o subconjunto de indicadores propostos pela organização não-governamental Todos pela Educação (2018), que combina a mensuração do menor valor aluno/ano total entre as redes de ensino com a métrica de desvio padrão do valor aluno/ano total entre as redes; e b) o Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERRE), produzido por Callegari (2020), para analisar o nível de equidade vertical na distribuição de recursos a partir do modelo de complementação assumido.

Além desta introdução e de uma seção de considerações finais, o presente artigo está organizado em três seções de desenvolvimento. Na primeira seção, estabelecem-se os contornos do conceito de equidade educacional assumidos na pesquisa. Na segunda, apresenta-se a construção dos indicadores propostos para fundamentar a análise do potencial de equidade do novo FUNDEB. Finalmente, na terceira, são apresentados e analisados os resultados alcançados a partir da aplicação dos indicadores na base de dados sobre os recursos transferidos pela União, como complementação ao FUNDEB, presentes nos relatórios referentes ao ano de 2020, do Fundo Nacional de

² O novo fator de ponderação relativo ao esforço de arrecadação tributária, de caráter meritocrático, não é enquadrado como fator de equidade na lente conceitual utilizada neste artigo, conforme será discutido na próxima seção.

Desenvolvimento da Educação – FNDE, bem como a simulação de sua distribuição para o ano de 2022, de acordo com as novas regras do FUNDEB.

Localizando o Conceito de Equidade Educacional Redistributiva

Nos últimos quinze anos, o Brasil passou a contar com um Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), dotado da capacidade de mensurar, de forma unificada, comparável e coesa, os resultados educacionais brasileiros por sistema/rede de ensino. A partir de 2007, também passamos a contar com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que associa uma medida do fluxo escolar (a taxa de aprovação) com uma medida de desempenho acadêmico (a proficiência em leitura e matemática demonstrada pelos estudantes em exames de larga escala).

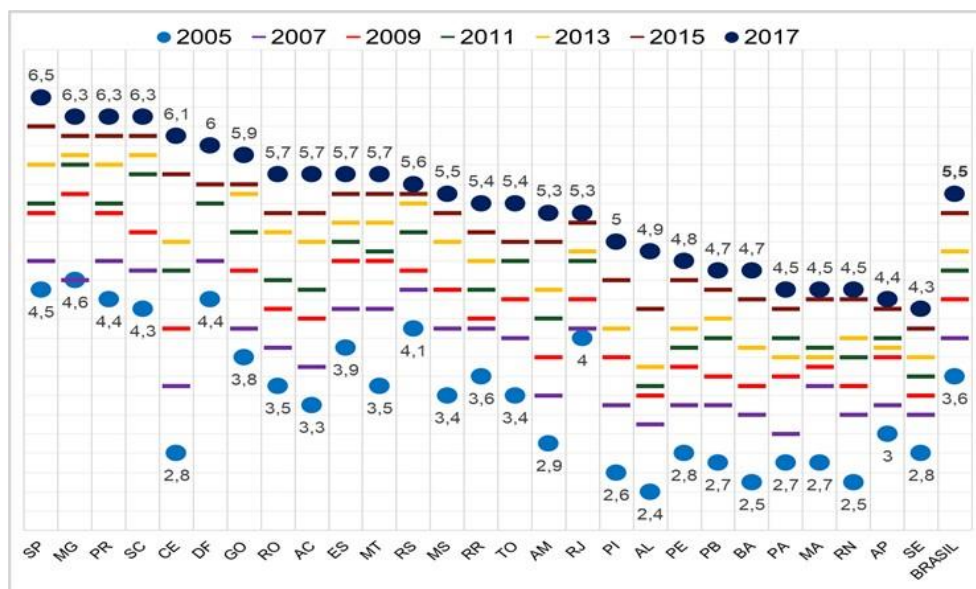
A evolução desse indicador tem demonstrado que o Brasil tem avançado bastante, ainda que com velocidades diferentes quando comparadas as diferentes etapas da educação básica alcançadas pela medida (os anos iniciais do ensino fundamental, os anos finais e o ensino médio).

Nos anos iniciais, o IDEB médio, que assume o conjunto das matrículas em todas as escolas públicas brasileiras que participam do SAEB, partiu de um índice de 3,6 em 2005 para alcançar o patamar de 5,7 em 2019. Nos anos finais do ensino fundamental, o índice partiu de 3,2 (em 2005) e alcançou 4,6 em 2019. No ensino médio, o patamar inicial dessa série histórica era de 3,1 e alcançou 3,9 em 2019.

Todavia, quando afinamos o olhar para capturar as diferenças de desempenho entre os diferentes Estados da federação, enxergamos que esse avanço não produziu uma equalização dos resultados educacionais, objetivo das políticas de cooperação horizontal e vertical discutidas na Introdução deste artigo. Salvo algumas exceções, como Ceará e Acre (nos anos iniciais do Ensino Fundamental) e Pernambuco (no Ensino Médio), as evoluções dos resultados educacionais cada Unidade da Federação entre 2005 e 2017 não alteraram o padrão de desigualdade territorial identificado no início da série histórica, como podemos observar na sistematização abaixo produzida com os dados disponíveis até 2017, por Nogueira Filho (2021).

Gráfico 1

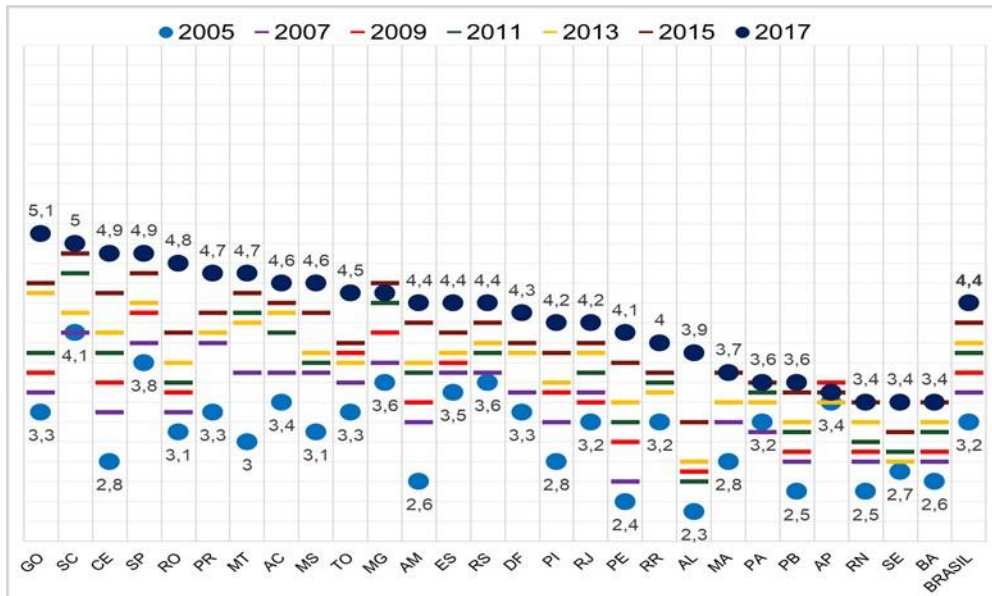
Evolução do IDEB (2005-2017) – Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Rede Pública)



Fonte: Nogueira Filho (2021), com base nos dados do MEC/Inep/DAEB.

Gráfico 2

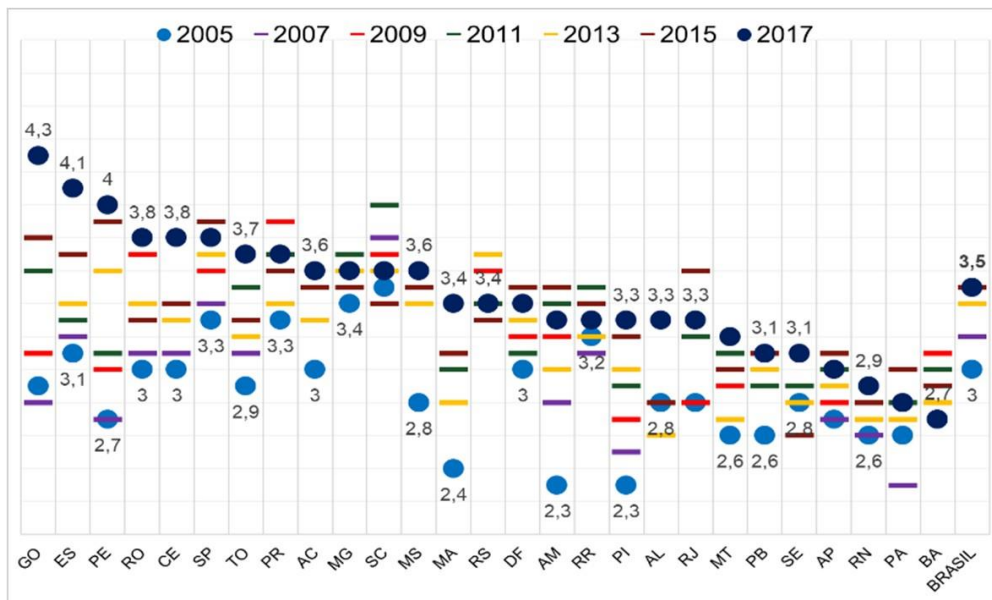
Evolução do IDEB (2005-2017) – Anos Finais do Ensino Fundamental (Rede Pública)



Fonte: Nogueira Filho (2021), com base nos dados do MEC/Inep/DAEB.

Gráfico 3

Evolução do IDEB (2005-2017) – Ensino Médio (Rede Pública)



Fonte: Nogueira Filho (2021), com base nos dados do MEC/Inep/DAEB.

A desigualdade de resultados educacionais que se expressa a partir da análise da evolução do IDEB nas 27 unidades da federação sinaliza que, mesmo com a adoção de políticas redistributivas, orientadas para mitigar as disparidades regionais e entregar um padrão mínimo semelhante de direitos educacionais, as soluções experimentadas até então não foram suficientes para gerar os patamares desejáveis de equidade na federação brasileira. É importante salientar, nesse sentido, que os Gráficos 1 e 2 revelam que os dez Estados com piores resultados de IDEB em 2017 seguem

sendo das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Ainda em relação ao conjunto de dados apresentados no Gráfico 1, houve pequena redução do desvio-padrão e do desvio-médio do IDEB entre os Estados brasileiros: respectivamente, queda de 4% e 6%.

A literatura especializada tem tratado a equidade educacional a partir de diferentes enfoques. Longe de expressar divergência no que lhe é substantivo, essa multiplicidade de enfoques está relacionada ao caráter multidimensional da equidade e à compreensão de que sua produção requer uma perspectiva sistêmica e complexa das desigualdades para gerar um conjunto de políticas públicas que enfrente, de forma coerente, seus determinantes.

Um olhar sobre a produção acadêmica registrada em periódicos especializados na área de educação sobre o tema da equidade revela que essa temática tem sido mobilizada com maior ênfase e que os pesquisadores e pesquisadoras têm buscado caminhos diversificados para operacionalizar o conceito, incluindo opções para a mensuração dos resultados de equidade de determinadas políticas educacionais. Consulta à base de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), realizada em agosto de 2021, com os descritores “equidade” e “políticas educacionais”, controlando por área de conhecimento, revelou um total de dez resultados. Após a leitura dos resumos, localizamos quatro que tratam da educação básica e dialogam mais proximamente com nossa investigação, conforme tabela a seguir.

Tabela 1

Artigos Selecionados na Base de Dados da SciELO – Estudos Correlatos

Autor(es)	Título	Periódico, Ano
Gomes & Melo	Por uma abordagem espacial na gestão de políticas educacionais: equidade para superar	<i>Educação & Sociedade</i> , 2020
Ribeiro, Bonamino & Martinic	Implementação de Políticas Educacionais e equidade: mediação e regulação	<i>Cadernos de Pesquisa</i> , 2020
Soler-Martin, Martins Pineda & Peña Rodriguez	Ni inclusion, ni equidade. Otras miradas para la formulacion de políticas educativas com justicia social	<i>Folios</i> , 2018
Ribeiro	Que princípio de justiça para a educação básica?	<i>Cadernos de Pesquisa</i> , 2014

Fonte: Elaboração própria, com base nos registros da plataforma SciELO (2021).

Ribeiro (2014), em artigo que sintetiza uma parte dos achados de sua tese de doutorado (Ribeiro, 2012), mobiliza a reflexão teórico-conceitual de François Dubet e Marcel Crahay, ambos de matriz Rawlseana, e situa as categorias analíticas de “igualdade de base” e “igualdade de conhecimentos adquiridos” para dar contorno empírico ao conceito de equidade educacional e para ponderar sobre a relevância da utilização de métricas advindas dos sistemas de avaliação em larga escala como meio de verificação da distribuição de parte do conhecimento que se espera ser trabalhado na escola. Todavia, alerta a autora: “para tanto, [este uso] não deveria estar focado na produção de médias. Estas, sozinhas, nada informariam sobre a capacidade de as políticas e as práticas educacionais produzirem equidade” (Ribeiro, 2014, p. 1107).

Soler-Martin, Martinez-Pineda e Peña-Rodrigues (2018) advogam a necessidade de aprofundarmos a radicalidade do debate em torno da noção de equidade para que, mesmo reconhecendo os avanços das opções políticas mobilizadas até agora (como, por exemplo, as ações afirmativas), possamos ousar em dimensões mais estruturais do combate às desigualdades na distribuição dos bens sociais. Defendendo o esforço por fortalecermos perspectivas emergentes mais

amplas de promoção da justiça social e educacional, os autores afirmam que as políticas educacionais efetivamente comprometidas com essa visão se caracterizam por sua capacidade de modificar estruturas e afetar “aspectos fundamentais como estratificação social, formas jurídicas, normas institucionais, controle social, valores, rituais e funções por meio de processos de longo prazo que possibilitem eliminar as injustiças” (Soler-Martin et al., 2018, p. 37).

Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) propõem uma análise sobre os nexos entre as modelagens de regulação e mediação de conflitos na implementação de políticas educacionais e a produção de resultados positivos em termos da ampliação da equidade. Os autores se debruçam sobre os resultados alcançados nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental pela rede municipal de Marília-SP e os resultados alcançados na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, no Estado do Ceará para concluir que a emergência de modelos de regulação do tipo pós-burocráticos. A análise revela que características deste modelo de regulação na implementação das duas políticas educacionais contribuiu para que os resultados de equidade fossem mais robustos.

Gomes e Melo (2021), por sua vez, buscam operacionalizar o conceito de equidade educacional a partir de um recorte específico em torno das disparidades socioespaciais e suas correlações com a distribuição da qualidade da oferta educativa, expressa nos padrões de infraestrutura física e pedagógica das escolas. As autoras asseveram que “há sobreposição ou acúmulo de diferentes tipos de desvantagens para indivíduos em situação de vulnerabilidade social” e sinalizam que tais acúmulos podem ser, ainda, majorados “pelos padrões de segregação socioespacial típicos das cidades brasileiras” (Gomes & Melo, 2021, p. 12). Frente à tal realidade, a ação do poder público deveria caminhar para alocar seus recursos de política educacional de modo a favorecer regiões com maiores índices de vulnerabilidade. Todavia, concluem as autoras, “os dados parecem sugerir que os critérios de alocação de infraestrutura pelos gestores responsáveis pelas políticas educacionais não priorizam os locais de maior concentração de vulnerabilidade social” (Gomes & Melo, 2021, p. 13).

A análise empreendida por Gomes e Melo (2021) também é importante por dialogar com a literatura especializada sobre vulnerabilidade social a partir da dimensão territorial. Em revisão extensa da literatura sobre o tema, assumimos, juntamente com Vignolli (2001) o tratamento da categoria analítica “vulnerabilidade social” a partir de um enfoque específico, qual seja, aquele que define a vulnerabilidade social como a carência, “desatualização ou imobilidade de ativos; os últimos correspondendo, grosso modo, às diferentes formas de capital (...), ao trabalho, ao patrimônio e à capacidade de exercer influência sobre aqueles que tomam decisões e distribuem recursos” (p. 96). Essa carência, desatualização ou imobilidade de ativos apresenta forte correlação com a dimensão socioespacial, na realidade brasileira, permitindo que possamos falar em vulnerabilidade social dos territórios, na perspectiva assumida por Katzman (1999, 2001).

As variadas formas de operacionalizar o conceito de equidade apontam para a potência de sua mobilização no debate sobre a formulação e implementação de políticas educacionais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define equidade como a situação em que:

Estudantes de diferentes status socioeconômicos, gêneros ou origem familiar e imigrante alcançam, durante o ciclo de ensino, níveis semelhantes de resultado acadêmico nos domínios cognitivos – como leitura, matemática e ciências – e níveis semelhantes de bem estar social e emocional em áreas como satisfação na vida, autoconfiança e integração social. Equidade não significa que todos os estudantes obtenham resultados educacionais iguais, mas que as diferenças entre os resultados dos estudantes não estejam relacionadas a sua origem ou a circunstâncias econômicas e sociais sobre as quais os estudantes não tenham controle. (OCDE, 2018, p. 13 – tradução livre)

Em sentido semelhante, ao reunir uma análise abrangente das diferentes formas pelas quais o conceito de equidade tem sido mobilizado no campo educacional, o *Manual para a Medição da Equidade na Educação* (UNESCO, 2019) assume que a equidade expressa uma situação tal em que uma dada distribuição de bens sociais ou de direitos é considerada justa ou justificada. E tal justificação pressupõe que exista um padrão normativo para identificar o que é essa justiça e, ainda, a explicitação das formas pelas quais será possível mensurar o quanto estamos próximos ou distantes desse padrão.

No esforço de clarificar essa arquitetura conceitual, o documento avança ao propor cinco diferentes categorias analíticas que poderiam ser mobilizadas para produzir formas de medir a equidade educacional num determinado sistema: a) meritocracia; b) padrões mínimos; c) imparcialidade; d) igualdade de condições e; e) redistribuição. O quadro a seguir sintetiza os principais elementos que cada categoria analítica organiza.

Tabela 2

Categorias Analíticas da Equidade (UNESCO, 2019)

Categoria analítica de equidade	Descrição em termos de equidade de oportunidades educacionais
Meritocracia	Uma distribuição ou situação é tanto mais equitativa quanto mais oportunidades há para aqueles indivíduos mais meritórios (que apresentam maiores esforços ou resultados) frente a outros.
Padrões mínimos	Uma distribuição ou situação é tanto mais equitativa quanto mais indivíduos possuem condições básicas de dignidade ou subsistência que devem ser comuns. Trata-se da ideia de população acima da linha de mínimo existencial.
Imparcialidade	Uma distribuição ou situação é tanto mais equitativa quanto menos as oportunidades estiverem condicionadas a características que não deveriam ser condicionantes, como gênero, etnia, religião, idioma, localização e riqueza. Trata-se da ideia de equidade horizontal.
Igualdade de condições	Uma distribuição ou situação é tanto mais equitativa quanto mais homogênea é distribuição de oportunidade.
Redistribuição	Uma distribuição ou situação é tanto mais equitativa quanto mais oportunidades há para os indivíduos em situação de desvantagem prévia. Trata-se da ideia de equidade vertical.

Fonte: UNESCO (2019) apud Callegari (2020).

O esforço de investigação realizado nesta pesquisa ancora a discussão sobre equidade a partir da categoria analítica “redistribuição” e dedicou-se a mensurar o quanto o financiamento da educação básica, no Brasil, poderá produzir maior ou menor equidade (redistributiva) a partir da modelagem da complementação da União estabelecida pelo novo FUNDEB. Assumimos, assim, a visada já estabelecida por Callegari e Gomes (2018), que demarcaram a dimensão da justiça equitativa na repartição e alocação dos recursos financeiros e pedagógicos disponíveis de forma a endereçar mais para quem mais precisa.

A arquitetura federativa brasileira no campo da educação, mesmo com os avanços alcançados nos últimos anos, ainda produz uma forte injustiça na repartição dos recursos financeiros entre as unidades federativas. Se é verdade que a primeira e a segunda modelagem dos fundos de manutenção e desenvolvimento permitiram corrigir parte dessas distorções, chegamos à segunda década do século XXI permitindo que o local de nascimento de um cidadão brasileiro produza um efeito radical na qualidade e na quantidade da oferta do direito à educação que estará disponível para ele. Efetivamente, as condições materiais para a organização de sistemas de ensino de qualidade são caracterizadas por uma desigualdade aguda de disponibilidade de receitas para investimento por aluno da educação básica, como assinala Callegari (2020), debruçando-se sobre os dados sistematizados no Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2019:

Enquanto a disponibilidade de receitas vinculadas à educação por aluno/ano é, em média, de R\$ 3.428,00 no Maranhão, o valor alcança R\$ 11.501,00 no Distrito Federal. No Estado de São Paulo, a média do indicador fiscal por aluno/ano é de R\$ 6.479,00. Em Sergipe, Estado com melhor indicador no Nordeste, o valor por aluno é de R\$ 4.631,00. O Anuário mostra ainda que as desigualdades são profundas dentro de cada Unidade da Federação. Em Minas Gerais, a diferença de valor aluno/ano entre os Municípios é de 5,1 vezes (R\$ 3.445,00 para R\$ 17.593,00). Em Roraima, o Estado mais hegemônico nesse indicador, o Município mais rico possui 34% mais recursos que o Município mais pobre. (Callegari, 2020, p. 78)

Ora, tais dados escancaram os limites radicais que a modelagem de alocação de recursos públicos em educação em vigor no Brasil antes da promulgação da Lei do novo FUNDEB apresentava. A capacidade de promover equidade redistributiva era restrita frente aos desafios estabelecidos numa sociedade historicamente hierarquizada, com forte concentração de recursos em determinadas regiões, sustentada pela imposição de padrões de pobreza e miséria para outros vastos territórios.

Se os recursos financeiros disponíveis em cada território são fator determinante para a disponibilização dos insumos necessários ao bom funcionamento das escolas e ao alcance dos parâmetros fundamentais da infraestrutura física e pedagógica das redes e sistemas de ensino, então é possível afirmar que, no Brasil, do ponto de vista da dimensão dos insumos, a qualidade da oferta educativa à população está longe de se organizar de modo equitativo. E isso implica considerar que o arranjo federativo que temos sustentado até então para o financiamento da educação básica está incompleto ou mal desenhado.

É a partir desta problemática que delimitamos o conceito de equidade educacional redistributiva. Em convergência com a proposta sistematizada pela UNESCO, assumimos que um sistema organizado pelo princípio redistributivo de justiça compromete-se com a promoção da chamada equidade vertical; ou seja: ações de vetor compensatório, mobilizadas pela equalização da alocação de recursos de modo que os mais vulneráveis possam receber mais recursos. Assim, julgamos que a equidade educacional é o:

Empreendimento de ações para garantir oportunidades educacionais iguais de aprendizagem à população em idade escolar, através de proposta compensatória e redistributiva que objetive dar mais recursos pedagógicos e financeiros (insumos) para quem é fiscal e socioeconomicamente mais vulnerável e para quem tem menos oportunidades educacionais. (Callegari, 2020, p. 71)

A partir dessa conceituação é que pretendemos responder à questão-chave desta investigação: o novo FUNDEB avança na promoção da equidade educacional redistributiva? Sua

arquitetura revisada tem potencial para diminuir as desigualdades existentes na disponibilidade e quantidade de recursos financeiros e pedagógicos entre as redes de ensino brasileiras?

A hipótese básica é que o novo modelo do FUNDEB reduz as desigualdades no financiamento da educação. Essa hipótese fundamenta-se nas simulações de Todos Pela Educação (2020) e de Tanno (2017), que revelam grande incremento na disponibilidade fiscal dos Municípios mais pobres do país.

Contudo, é possível que a potência redistributiva do FUNDEB diminua na medida em que haverá ampliação dos recursos distribuídos e assim uma gama maior de entes federativos de disponibilidade fiscal média seja alcançada por essa transferência federal. Como a lógica de distribuição da complementação é *bottom-up* e busca equalizar a métrica de financiamento (no caso VAAF e VAAT), Municípios de vulnerabilidade fiscal média (conforme Campos & Cysne, 2018) poderão receber recursos que antes estavam concentrados em Estados pobres. A perda de potência redistributiva pode ser contrabalanceada pelo fato de que Municípios de baixa vulnerabilidade fiscal inseridos em Estados pobres passarão a receber relativamente menos recursos do que Municípios de alta vulnerabilidade fiscal nestes e em outros Estados.

Ou seja, a equidade vertical pode ser afetada negativamente, na medida em que mais Municípios são alcançados pela elevação da complementação da União, o que poderia significar menor foco das transferências para redes de extrema vulnerabilidade.

Estratégia Metodológica de Mensuração de Impacto na Equidade

A identificação de equidade por meio de indicadores numéricos na literatura sobre financiamento da educação utiliza largamente, como parâmetros, unidades de medida relativas à equidade enquanto padrão mínimo e imparcialidade. No debate público sobre o novo FUNDEB não foi diferente.

Embora a literatura internacional utilize com frequência os índices de Gini e Theil para mensurar a concentração/dispersão de determinada variável na população – o que se refere sobretudo à mensuração de equidade como igualdade de condições (UNESCO, 2019) –, os principais argumentos sobre equidade no FUNDEB pautaram-se na avaliação de cada alternativa de desenho da política pública em função valor mínimo aluno/ano total resultante e da desigualdade de condições médias de financiamento entre Estados brasileiros.

Particularmente, o arranjo proposto por Todos Pela Educação (2018, p. 50) para simulação dos efeitos do novo FUNDEB é composto por dois indicadores: o menor valor aluno/ano total (VAAT) entre as redes de ensino e o desvio-padrão do valor aluno/ano total entre as redes. Eles permitem quantificar a equidade como, respectivamente, elevação do limite mínimo de pobreza e como redução da dispersão federativa no financiamento da educação. A análise realizada por esta organização pauta-se mais na apuração das condições desiguais de financiamento entre as redes municipais de todo o país, sem colocar foco específico nas desigualdades entre os Estados.

Cabe destacar que esteve ausente do debate a investigação do grau de equidade vertical do FUNDEB, notavelmente pela não proposição de indicadores nesse sentido pelas organizações e técnicos envolvidos no processo de formulação do novo formato da política de fundos, muito embora a perspectiva de destinar mais recursos aos mais vulneráveis tenha sido a principal tônica de defesa de atores principais como Todos Pela Educação e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Parte desse fenômeno pode ser lido em função da inexistência de instrumento de amplo conhecimento para mensuração de equidade vertical; alternativamente, a disputa política requer a arregimentação de indicadores de compreensão mais simples e que permitam a identificação com personagens e localidades reais do país.

Quanto à primeira hipótese, a elaboração de UNESCO (2019) sugere como instrumentos de medida de equidade vertical a análise de razão do indicador de interesse (no caso, valor de financiamento) entre diferentes grupos de vulnerabilidade social e a correlação entre o indicador de interesse e a magnitude da vulnerabilidade social. Além disso, indica a ideia da construção de um coeficiente de Gini sobre dados ponderados de acordo com a vulnerabilidade. Nota-se, portanto, a complexidade e dificuldade da tradução política desses instrumentos.

Nesse contexto, para avançar em uma estratégia metodológica para apurar quantitativamente a promoção de equidade pelo novo FUNDEB, utilizamos a proposição de Callegari (2020) quanto à utilização do Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERRE) que, de forma alinhada à UNESCO (2019), realiza cálculo de variação dos valores aluno/ano totais em relação à média, ponderando as observações pela situação de vulnerabilidade. Grosso modo, uma observação é tão mais relevante quanto maior sua vulnerabilidade, de forma que é possível identificar se uma distribuição é mais benéfica aos mais vulneráveis ou mais prejudicial a estes.

Ao utilizar o valor aluno/ano total (VAAT) como referência de análise do IERRE, garante-se a consideração da métrica mais completa de condição de financiamento da educação básica e contempla-se o objetivo da investigação, que é identificar a diminuição das desigualdades existentes entre entes federativos na disponibilidade e quantidade de recursos financeiros e pedagógicos.

Nesse sentido, o IERRE foi construído de forma direcionada para a aplicabilidade em distribuições financeiras e sua operação é, de acordo com Callegari (2020, p. 89), uma

(...) divisão simples da soma ponderada da distribuição real de recursos por aluno com a soma ponderada da distribuição de recursos caso todos os entes federativos recebessem o mesmo valor per capita, através da seguinte fórmula:

$$IERRE = \frac{\sum VATx * FPEx}{\sum VATmédio * FPEx}$$

Onde $VATx$ é o valor por aluno recebido de transferência pelo indivíduo (Município) x , $FPEx$ é o fator de ponderação referente ao indivíduo x e $VATmédio$ é o valor por aluno transferido em média para a população de indivíduos.

O IERRE apresenta valor 1,00 para a igualdade perfeita da distribuição de recursos entre os indivíduos da população e varia de 0 a infinito. Distribuições regressivas, em que os Municípios menos vulneráveis recebem mais recursos por aluno do que o resto dos Municípios, terão IERRE abaixo de 1,0, tanto menor quanto sua regressividade. Por outro lado, distribuições progressivas que beneficiam os entes mais vulneráveis, apresentam valores acima de 1,0.

A utilização do IERRE considera também propriedades relevantes para a presente análise: simetria (garantindo não há alteração da medida se dois indivíduos com mesmo fator de ponderação invertem suas observações entre si, fato que pode ocorrer com o novo FUNDEB); e o princípio da transferência, considerando que o ganho redistributivo de uma transferência que retira recursos de um Município rico para um Município pobre é identificado pela majoração do indicador.

Para analisar a equidade redistributiva, a opção de ponderação pela vulnerabilidade social utilizada no cálculo é mensurada por um indicador auxiliar denominado Fator de Ponderação de Equidade (FPE), cuja operação aplica normalização *min-max* da variável de vulnerabilidade de interesse. A definição de “vulnerabilidade” é polissêmica, abarcando potencialmente uma miríade de

opções de lentes analíticas (em geral correlacionadas entre si) e de suas respectivas unidades de medida. Katzman (2001), por exemplo, conceitua a vulnerabilidade do território pela “impossibilidade ou fragilidade de acesso aos bens sociais que um dado território impõe à sua população” (p. 91), o que revela a amplitude possível de recortes de pesquisa, dada a pluralidade de bens sociais que podem ser considerados. A aplicação original do IERRE considerou três eixos de vulnerabilidade:

- a) Socioeconômica, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M) 2010, disponível para 5.565 Municípios e calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), englobando em seu indicador o acesso dos cidadãos a anos de escolaridade, às condições de saúde e à renda;
- b) Educacional, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2017, disponível para 4.988 Municípios e calculado pelo INEP/MEC, sendo eixo orientado portanto à qualidade da oferta de ensino à população;
- c) Fiscal, a partir do valor aluno/ano total (VAAT) 2015, disponível para 5.193 Municípios e calculado por Tanno (2017), indicador que enfoca aspectos tributários relacionados à capacidade de investimento em educação em cada território.

Neste artigo, restringimo-nos a analisar IERRE relativo à dimensão socioeconômica, considerando a alta correlação entre nível socioeconômico das redes de ensino, as condições de oferta de ensino e os resultados educacionais, conforme apresentado por Callegari (2020), Alves e Soares (2003). Afinal, o IDH-m contempla três componentes em seu cálculo: anos de escolaridade, renda per capita e expectativa de vida ao nascer. Ainda, trata-se da dimensão com maior número de Municípios abrangidos em função da disponibilidade de dados. Abaixo, organizam-se as estatísticas descritivas do IDH-m utilizado para a normalização *min-max*, evidenciadas no gráfico subsequente.

Tabela 3

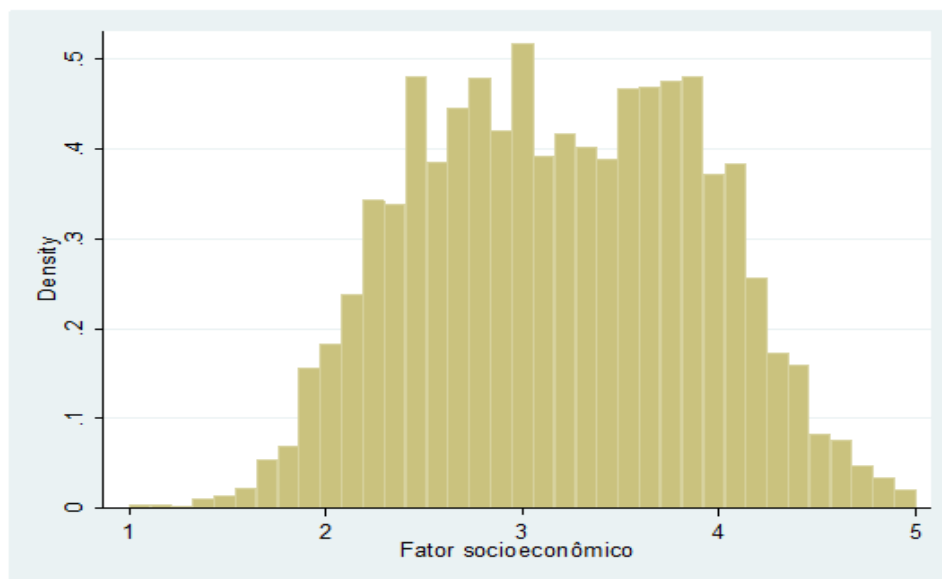
Estatísticas Descritivas do IDH-m para 2010

Variável	N. Obs	Média	Mediana	Desv. Pad.	p10	p90	p90/p10	Gini	Theil
IDH-m	5565	0,38	0,38	0,10	0,25	0,52	2,085	0,155	0,038

Fonte: IBGE. Elaboração: Callegari (2020).

Gráfico 4

Histograma do Fator de Ponderação de Equidade Socioeconômico, Normalização Min-Max do IDH-m (2010)



Fonte: IBGE. Elaboração: Callegari (2020).

A aplicação prática do cálculo de Callegari (2020) se deu no conjunto de transferências federais à Educação Básica dos Municípios brasileiros em 2018, incluindo a própria complementação da União ao FUNDEB. Identificou-se IERRE igual a 1,238 para esta transferência, o que é caracterizado como “alto teor pró-equidade vertical na distribuição dos recursos, em favor dos mais vulneráveis” (p. 92).

É importante destacar que, para o objetivo desta pesquisa, a inovação mais relevante e a única mensurável no presente momento é o novo formato de complementação da União, no chamado modelo híbrido, que combina o perfil de complementação existente até 2020 e a adição paulatina do modelo distributivo VAAT.

As demais mudanças citadas no desenho do FUNDEB em favor da equidade não são passíveis de estimação, uma vez que não estão regulamentadas em fórmula e nem há consenso no debate público acerca das alternativas de cálculo (Todos Pela Educação, 2020). Assim, a base de dados para a apuração no curto prazo do “efeito equidade” do novo FUNDEB é o conjunto de valores aluno/ano totais dos Municípios brasileiros em 2020, pré-alteração do formato, e o conjunto de valores aluno/ano totais simulados a partir das mudanças normativas.

Realizamos a opção pela simulação para o ano de 2022, uma vez que neste ano haverá uma combinação de 66% da complementação distribuída pelo critério usual e 33% pelo critério VAAT (mais equitativo), conforme o regramento do Art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (Brasil, 1996b); já em 2021, esse percentual do VAAT será de 20% e em 2023 passará a vigorar também a complementação no modelo VAAR, para a qual ainda não há fórmula.

A base do cálculo do IERRE são as simulações de VAAT apresentadas pelo Todos Pela Educação a valores presentes de 2019³ e, a partir delas, a distribuição da complementação adicional

³ Disponíveis em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-todos-lanca-vaat-2019>. Acesso em: 20.set.2021

em 2022 pelo critério definido constitucionalmente. Não se considerou no cálculo as alterações nos fatores de ponderação das etapas e modalidades de ensino, uma vez que estas tornariam incomparáveis os dois modelos. Em termos metodológicos, a presente análise busca confrontar o valor e a composição dessa transferência projetada para o ano de 2022, de acordo com a regra de transição do ADCT, com o valor e composição praticados no modelo do FUNDEB até 2020.

Adicionalmente, para tornar a análise de equidade mais completa, procede-se também a apuração do arranjo metodológico proposto por Todos Pela Educação (2018, p. 50), a saber: o menor valor aluno/ano total entre as redes de ensino e o desvio-padrão do valor aluno/ano total entre as redes, já discutidos neste artigo. Em função da pandemia no ano de 2020 e das consequências da crise econômica decorrente nas condições de financiamento dos Municípios, optou-se por utilizar os dados da distribuição do FUNDEB em 2019 como parâmetro marcador da situação redistributiva do desenho da política anterior à mudança constitucional.

Resultados das Simulações de Impacto do Novo Desenho do FUNDEB

As simulações realizadas seguindo a metodologia apresentada na seção anterior revelam que o novo modelo de complementação resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no ano de 2022. O conjunto de indicadores mobilizados não esgota as possibilidades de esforços analíticos, considerando o caráter polissêmico do conceito de equidade, mas cumpre reforçar que a pesquisa partiu de uma hipótese de efeito pró-equidade na perspectiva de padrão mínimo e de uma hipótese de que o novo desenho do FUNDEB poderia reduzir a equidade vertical produzida pela política.

Do ponto de vista do padrão mínimo de financiamento, o menor VAAT do país salta de R\$ 3.602,00 para R\$ 4.708,00, em valores correntes de 2019. Em outras palavras, a nova complementação alcança um conjunto maior de Municípios, promovendo uma equalização das condições de financiamento de todos os Municípios abaixo desse patamar. Outro movimento decorrente desse efeito redistributivo é uma aproximação entre o valor mínimo e a mediana nacional do VAAT, outro elemento que sugere maior equidade no financiamento – já que os Municípios mais vulneráveis passam a ter nível de recursos per capita que se assemelha mais às condições do Município no centro da curva de distribuição desse indicador.

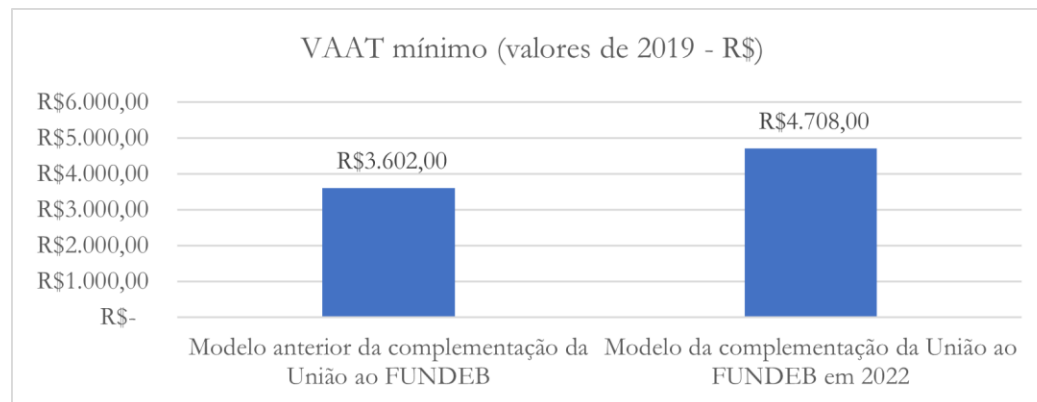
A elevação observada no piso de pobreza educacional é de 31%, de forma convergente à hipótese desta pesquisa, conforme gráfico abaixo. Isso significa que os Municípios de menor VAAT do país terão incremento de aproximadamente um terço da sua capacidade de investimento em ações educacionais, como remuneração dos profissionais da educação, construção e aprimoramento de infraestrutura escolar. Nesse cenário, é importante apontar para o fato de que se mantém o referencial de 2019, ano anterior à pandemia, que produziu sensíveis alterações no quadro do financiamento educação do país.

Constatado o incremento de equidade sob o prisma do patamar mínimo/linha de pobreza, cabe avançar na análise das ditas “equidade horizontal” e “equidade vertical”. A análise do desvio-padrão permite avaliar o nível de dispersão dos VAATs dos Municípios brasileiros ao redor da média nacional, ou o quanto os Municípios são iguais entre si (“equidade horizontal”). Cabe registrar que, com o afluxo maior de recursos federais em virtude da ampliação da complementação da União, a média nacional do VAAT se eleva. Como tais recursos são destinados em maior grau aos Municípios negativamente mais afastados da média, a hipótese é de uma queda do desvio-padrão, significando promoção de equidade horizontal. Isso de fato se verifica com o novo modelo do FUNDEB

resultando em desvio-padrão 14% menor. Numericamente, a queda nesse indicador é de R\$ 1.539,00 para R\$ 1.326,00⁴.

Gráfico 5

Varição do Valor Aluno/Ano Total Mínimo do País entre 2020 e 2022, em Decorência do Novo FUNDEB

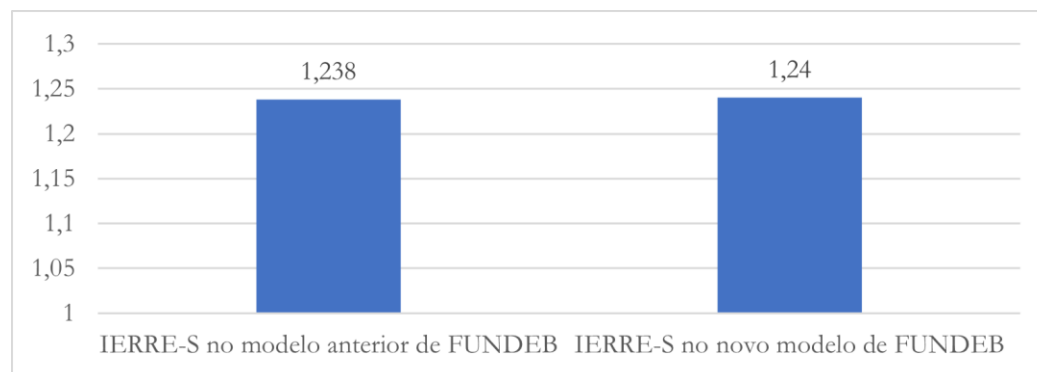


Fonte: Todos Pela Educação. Elaboração própria.

Por fim, apresentam-se os resultados relativos à promoção ou ao descenso da “equidade vertical”, resumidamente caracterizada como a capacidade redistributiva no sentido de favorecer os mais vulneráveis. Diferentemente da hipótese inicial, não se verificou queda da equidade vertical em função da pulverização de recursos em mais Municípios. O IERRE-S resultante da nova complementação em 2022 é de 1,240, levemente superior ao IERRE-S do antigo FUNDEB calculado para 2020⁵: 1,238. Assim sendo, a complementação da União ao FUNDEB, em seu novo modelo, mantém a potência redistributiva ainda que tenha sido ampliado o valor total de transferência e que se tenha alcançado um patamar mais elevado de equalização *bottom-up*.

Gráfico 6

Varição do IERRE Socioeconômico do VAAT entre 2020 e 2022, em Decorência do Novo FUNDEB



Fonte: Callegari (2020). Elaboração própria.

⁴ Este artigo não se propõe a avaliar a magnitude do desvio-padrão do VAAT. Análises futuras a respeito poderão considerar a comparação com as curvas apresentadas por outros países, de maneira a identificar se o desvio-padrão brasileiro é relativamente alto ou baixo.

⁵ A partir de dados de 2019, em linha com os demais indicadores analisados.

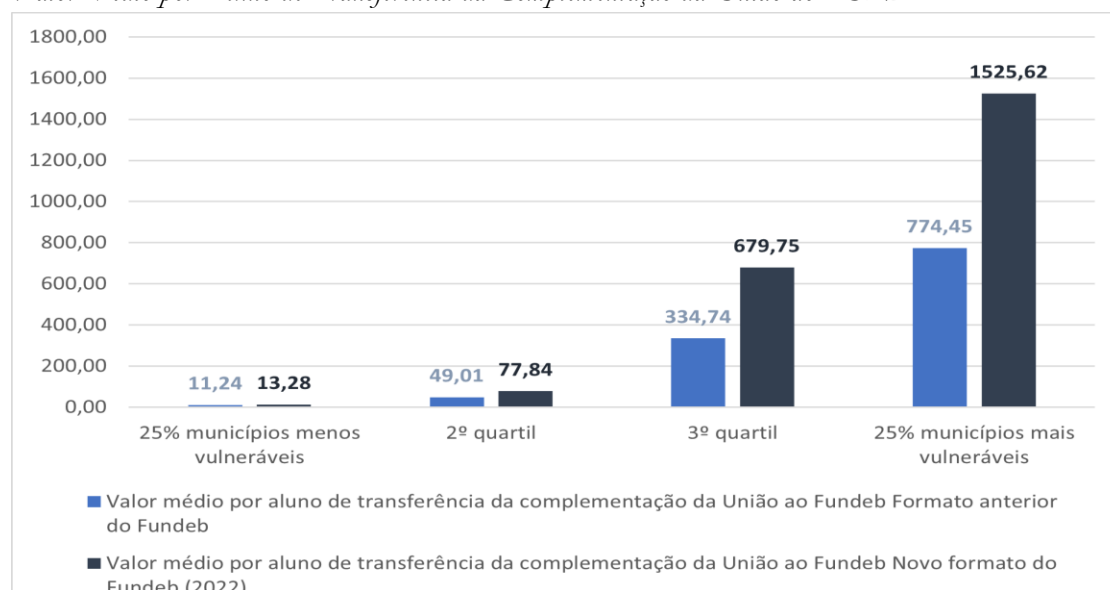
A constatação acima revela que, apesar de ampliar o número de Municípios e atingir mais intensamente um conjunto de entes não tão vulneráveis, os Municípios de elevada vulnerabilidade em Estados de renda mediana são alcançados, ao passo que cai o valor relativo recebido por Municípios ricos em Estados pobres.

Outro meio de analisar esse cenário é considerando as médias de transferências da complementação da União por aluno em função da vulnerabilidade dos Municípios:

- a) Municípios entre os 25% mais vulneráveis receberam transferências por aluno em uma média de R\$ 774,00 no formato anterior do FUNDEB e R\$ 1.526,00 no novo: uma variação de 97%. Respectivamente, esses números significam 2,64 e 2,65 vezes a média total de transferências por aluno em cada formato.
- b) Municípios no segundo quartil de maior vulnerabilidade receberam transferências por aluno em uma média de R\$ 335,00 no formato anterior do FUNDEB e R\$ 860,00 no novo: uma variação de 103%. Respectivamente, esses números significam 1,14 e 1,18 vezes a média total de transferências por aluno em cada formato.
- c) Municípios no terceiro quartil de vulnerabilidade receberam transferências por aluno em uma média de R\$ 49,00 no formato anterior do FUNDEB e R\$ 78,00 no novo: uma variação de 59%. Respectivamente, esses números significam 0,17 e 0,14 vezes a média total de transferências por aluno em cada formato.
- d) Municípios entre os 25% menos vulneráveis receberam transferências por aluno em uma média de R\$ 11,00 no formato anterior do FUNDEB e R\$ 13,00 no novo: uma variação de 18%. Respectivamente, esses números significam 0,04 e 0,02 vezes a média total de transferências por aluno em cada formato.

Gráfico 7

Valor Médio por Aluno de Transferência da Complementação da União ao FUNDEB



Fonte: Todos Pela Educação e Callegari (2020). Elaboração própria.

Os dados acima revelam que, grosso modo, os Municípios no primeiro e segundo quartis de vulnerabilidade praticamente tiveram dobradas as transferências per capita recebidas no âmbito da distribuição da complementação da União ao FUNDEB. A variação per capita foi de quase R\$ 800,00 por aluno no primeiro quartil e de R\$ 500,00 por aluno no segundo quartil, enquanto tal incremento não passou de R\$ 30,00/aluno na média do terceiro quartil e de R\$ 2,00/aluno no quarto quartil. Trocando em miúdos, todos os grupos de Municípios foram beneficiados, mas o efeito foi irrisório para Municípios de baixa vulnerabilidade socioeconômica (incluindo Municípios relativamente ricos em Estados do Norte e Nordeste).

Nesse sentido, os indicadores também permitem identificar que os Municípios abaixo da mediana de condição socioeconômica ampliaram levemente seus valores médios de transferências recebidas por aluno em relação à média nacional dessa distribuição. Por outro lado, os Municípios acima da mediana de condição socioeconômica tiveram deterioração relativa de suas transferências recebidas em relação à média. Isso significa que a complementação da União passou a ter maior focalização nos Municípios mais vulneráveis.

Também importante do ponto de vista da equidade, os dados mostram que o valor por aluno recebido em média no primeiro quartil é próximo do dobro do valor por aluno recebido no segundo quartil. Entre estes e os Municípios do terceiro quartil, a diferença na média de recursos recebidos por aluno é da ordem de dez vezes. Na comparação entre o primeiro quartil e o quarto quartil, se antes a média de recursos recebidos por aluno nos Municípios mais vulneráveis era 70 vezes a média entre os menos vulneráveis, com o novo formato essa proporção passou a ser de 117 vezes.

Torna-se evidente, assim, que os grupos mais beneficiados com a nova complementação do FUNDEB, em termos relativos, foram os Municípios acima da mediana de vulnerabilidade, em detrimento dos Municípios de menor vulnerabilidade. Esse quadro conduz à conclusão de que o novo modelo de complementação resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no ano de 2022.

Tabela 4

Resumo dos Impactos da Nova Complementação da União ao FUNDEB, do Ponto de Vista dos Diferentes Aspectos de Equidade

Aspecto de equidade	Indicador (dados de 2019)	Formato anterior do FUNDEB	Novo formato do FUNDEB (2022)	Variação	Interpretação do resultado
Patamar mínimo de investimento por aluno nos Municípios/linha de pobreza educacional	Valor aluno/ano total (VAAT) mínimo	R\$ 3.600,00	R\$ 4.708,00	+31%	Ampliação da equidade como padrão mínimo
Dispersão de valores entre Municípios – “equidade horizontal”	Desvio-padrão do VAAT	R\$ 1.539,00	R\$ 1.326,00	-14%	Ampliação da equidade horizontal

Aspecto de equidade	Indicador (dados de 2019)	Formato anterior do FUNDEB	Novo formato do FUNDEB (2022)	Variação	Interpretação do resultado
Benefício relativo dos Municípios mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico – “equidade vertical”	Indicador de Equidade Redistributiva de Recursos Educacionais (IERRE)	1,238	1,240	+0,2%	Manutenção da equidade vertical na distribuição geral
	Diferencial de recursos recebidos por aluno –1º quartil / 4º quartil	70,4	117,4	+67%	Ampliação da equidade vertical entre extremos

Fonte: Todos Pela Educação e Callegari (2020). Elaboração própria.

Considerações Finais

As questões relativas ao aperfeiçoamento e consolidação do federalismo brasileiro têm marcado o debate público e os processos de reforma tributária, fiscal e das políticas setoriais. As dinâmicas de centralização e descentralização ou concentração e desconcentração dos recursos financeiros e das atribuições dos entes federados têm se apresentado como respostas conjunturais e parciais para lidar com crises localizadas ou sistêmicas deste arranjo. Induzir e regular de modo justo os regimes de competição e colaboração e induzir graus mais consistentes de solidariedade federativa é o principal desafio que se apresenta na agenda. Tal obstáculo é ainda mais significativo quando reconhecemos os padrões abissais de desigualdade regional que ainda enxergamos em nosso país.

No que diz respeito às políticas públicas de educação, a ausência de um Sistema Nacional de Educação (promessa recorrentemente adiada) impõe a necessidade de gerar soluções sofisticadas para promover a conexão federativa necessária para que cada cidadão brasileiro possa exercer, de modo mais igualitário possível, o direito público e subjetivo à educação estabelecido na Constituição Federal de 1988. A opção pela construção de fundos solidários de financiamento da educação, subvinculando, de modo transitório, recursos financeiros obrigatórios dos entes federados, foi uma importante inovação nesse sentido.

Tanto o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) – que vigorou de 1997 a 2006 –, quanto a primeira fase do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – que vigorou de 2006 a 2020 –, demonstraram-se instrumentos com capacidade para induzir a colaboração entre União, Estados e Municípios na busca por maior eficiência alocativa de recursos e na focalização e convergência em ações prioritárias para a melhoria dos padrões de qualidade das escolas públicas brasileiras.

A investigação empreendida debruçou-se sobre a análise da capacidade de produção de equidade redistributiva da nova fase do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na sua configuração, conferida pela Lei Federal n.º 14.113/2020 (Brasil, 2020b).

O conjunto de inovações que o novo FUNDEB trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro produz avanços significativos em diferentes frentes. A transformação do caráter transitório do fundo, incluindo-o no texto base da Constituição Federal, a ampliação substantiva da complementação da União, crescendo de 10% para 23% até o ano de 2026 e a inclusão de regras e procedimentos indutores de maior eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos do fundo são alguns destaques importantes dessa transformação.

Todavia, em um país marcado pelo nosso padrão de desigualdades (socioeconômicas, culturais e também educacionais), o modelo de financiamento público da educação básica também deve ser organizado de modo a produzir efeitos de equidade no sistema de alocação dos recursos e na sustentação de arquiteturas solidárias do ponto de vista fiscal e orçamentário.

A análise construída nesta investigação permitiu que fossem testados cenários de alocação de recursos financeiros do novo FUNDEB a fim de investigar se, frente aos padrões correntes até 2020, haveria aprofundamento da equidade redistributiva.

Do ponto de vista do padrão mínimo de recursos financeiros disponíveis em cada rede de ensino por aluno/ano, as estimativas produzidas com a metodologia adotada sinalizaram que haverá um aumento de 31% no piso de alocação de recursos do FUNDEB por rede de ensino. Do ponto de vista da dispersão entre os valores aluno-ano total (VAAT) estimados para todos as redes de ensino, a nova configuração do Fundo também demonstra ser mais equitativa, com desvio-padrão 14% menor do que aquele observado na configuração do FUNDEB até 2020.

Além disso, a partir da análise do IERRE, demonstrou-se que houve ampliação da participação dos Municípios mais vulneráveis na alocação dos recursos da complementação da União ao FUNDEB, considerando a ampliação da transferência para os Municípios de elevada vulnerabilidade social localizados em Estados de renda (um avanço importante em relação ao modelo anterior). Ao mesmo tempo, um número maior de Municípios de média vulnerabilidade social passa a receber complementação da União, ao passo que cai o valor relativo recebido por Municípios ricos em Estados pobres. Trata-se de uma forma de fazer equidade redistributiva que se mostra quantitativamente bem-sucedida e que pode inspirar reformulações dos modelos de funcionamento de outras políticas públicas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Salário-Educação e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por fim, não podemos nos furtar a assinalar que este artigo foi produzido num contexto desafiador para a democracia brasileira. O país atravessa os efeitos da crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 (de forma semelhante a todas as nações do mundo). Todavia, além desta conjuntura comum, estamos também experimentando um ataque profundo às nossas instituições democráticas e um desmonte da arquitetura de inovações técnicas construídas em política educacional desde os anos 1990. A disputa pela aprovação do novo FUNDEB, apesar de vitoriosa, foi marcada por uma atuação sabotadora do Ministério da Educação e do Ministério da Economia e há riscos consistentes de que o processo de implementação desta nova fase do Fundo sofra os efeitos de uma liderança nacional errática e tecnicamente inconsistente.

Referências

- Abicalil, C. A., Cury, C. J., Dourado, L. F., Portela, R., Luce, M. B., Marques, B. & Nogueira, F. (2014). *O Sistema Nacional de Educação*. Ministério da Educação.
- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec.
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. Oliveira & W. Santana (Orgs.), *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade*. UNESCO.

- Abrucio, F., Franzese, C., & Sano, H. (2010). Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: Avanços e desafios. In: A. S. Cunha, B. A. Medeiros & L. C. Aquino (Orgs.), *Estado, instituições e democracia: República*. IPEA.
- Abrucio, F., & Couto, C. (1996). A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 40-47, jul.-set.
- Affonso, R. (1994). *A crise da federação no Brasil. Ensaios*. FEE, 15(2), 321-337.
- Aguirre, B. M. B., & Moraes, M. R. (1997). Questão federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, 17(1, 65), 121-135, jan.-mar.
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40.
- Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2007) As pesquisas sobre os efeitos das escolas: Contribuições metodológicas para a sociologia da educação. *Sociedade e Estado*, 22(2), 435-473.
- Amaral Filho, J. (1998). O quadrilátero do federalismo: Uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, jul.
- Araújo, L. A. D. (2009). Características comuns do federalismo. *Revista dos Tribunais*, 39-52.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 52(2), 377-423.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 587-620.
- Baracho, J. A. O. (1994). A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 12(3).
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal, 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Brasil. (1996a). *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.
- Brasil. (1996b). *Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.
- Brasil. (2020a). *Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto*. 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.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.
- Brasil. (2020b). *Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro*. 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 n.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>.

- Buiter, W. H. & Kletzer, K. M. (1994). Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: Integración económica, bienes públicos y eficiencia en economía sen desarrollo. *Boletín del CEMLA*, may.-jun.
- Callegari, C. (2020). *Equidade educacional na Federação brasileira: O papel das transferências federais aos Municípios*. [Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Callegari, C. & Gomes, M. L. (2018). A Equidade de aprendizagem no Ensino Fundamental da rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017. *Revista Parlamento e Sociedade*, 6(10).
- Campos, E. L. & Cysne, R. P. (2018). Fiscal vulnerability in Brazil: A simulated method of moments approach.. *Ensaio Economicos*, 800(ago).
- Cassini, S. A. *Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração*. [Dissertação de Mestrado]. Faculdade de Educação da UFES. Vitória, ES.
- Catarino, J. R., & Abraham, M. (2018). O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. *Revista Estudos Institucionais*, 4(800), 1-36.
- Coppel, J. (2018). The economic impacts of HFE: lessons from Australia. In *Annual Meeting of the Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*. OCDE.
- Cruz, R. E. da. (2009). *Pacto Federativo e Financiamento da Educação: A função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque*. [Tese Doutorado em Educação]. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Dye, T. (1990). *American federalism: Competition among governments*. Lexington Books.
- Feehan, J. (2020). Canada's equalization program: Political debates and opportunities for reform. *IRPP Insight*, (30), jan.
- Fiori, J. L. (1995). Federalismo e reforma tributária. In: R. B. Affonso & P. L. A. Barros Silva, *Federação em perspectiva: Ensaio selecionados* (pp. 19-38). FUNDAP.
- Gomes, S., & Melo, F. Y. M. (2021). Por uma abordagem espacial na gestão de políticas educacionais: equidade para superar desigualdades. *Educação e Sociedade*, 42, 1-17.
- Katzman, R. et al. (Coord.) (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, (75), dic.
- Lassance, A. (2012). Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Federalismo à brasileira: Questões para discussão*. Autor.
- Martins, P. de S. (2011). *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Autores Associados.
- Mendes, C. (2017). *Evolução fiscal e financeira dos estados brasileiros (2012-2015): Desafios conjunturais e restrições estruturais*. *Boletim regional, urbano e ambiental*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economic*. McGraw-Hill.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1980) *Finanças públicas: Teoria e prática*. USP.
- Nogueira Filho, O. (2021). *Reformas educacionais de terceira geração e sua efetividade: O debate teórico à luz dos casos cearense e pernambucano*. [Dissertação de mestrado. Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Oates, W. E. (1999). *An essay on fiscal federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149, sept.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. (2018). *Equity in education: Breaking down barriers to social mobility*. <http://www.oecd.org/publications/equity-in-education-9789264073234-en.htm>.

- Palotti, P., & Machado, J. A. (2014). Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: As comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 399-441.
- Pinto, J. M. de R. (2007). A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, 28(100), 877-897.
- Prud'home, R. (1995). On the dangers of decentralization. *The World Bank Economic Review*, 10(2), 201-220.
- Ribeiro, V. M. (2012) *Justiça na escola e regulação institucional de redes de ensino do estado de São Paulo*. [Tese Doutorado em Educação]. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Ribeiro, V. M. (2014). Que princípio de justiça para a educação básica? *Cadernos de Pesquisa*, 44(154), 1094-1109 out./dez.
- Ribeiro, V. M., Bonamino, A., & Martinic, S. (2020). Implementação de políticas educacionais e equidade: Regulação e mediação. *Cadernos de Pesquisa* [online], 50(177), 698-717. <https://doi.org/10.1590/198053146982>
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, 24(1), 9-27, jun.
- Segatto, C., & Abrucio, F. L. (2016). Cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21(65), 441-429.
- Serra, J., & Affonso, J. R. R. (1999). Federalismo fiscal à brasileira: Algumas reflexões. *Revista do BNDES*, 6(12), 3-30.
- Soler-Martin, C., Martinez-Pineda, M. C., & Peña-Rodriguez, F. (2018). Ni inclusion, ni equidade. Otras miradas para la formulacion de politicas educativas com justicia social. *Folios*, (48), 27-38.
- Tanno, C. R. (2017). *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)*. Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília-DF.
- Todos pela Educação. (2018). *Educação já: Propostas para aprimoramento nos mecanismos de financiamento da educação básica*. Autor.
- UNESCO. (2019). *Manual para a medição da equidade na educação*. Author.
- Vazquez, D. A. (2014). Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 57(4), 969-1005. <https://doi.org/10.1590/00115258201430>
- Vignoli, J. R. (2001) *Vulnerabilidad demográfica en América Latina: Qué hay de nuevo? Seminario Vulnerabilidad*. CEPAL, Santiago de Chile.

Sobre o Autores

Alexsandro do Nascimento Santos

Universidade Cidade de São Paulo - Unicid

alexsandrosantos1980@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2337-3104>

Possui doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo – USP (2015) e mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP (2010). É Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Cumpre estágio pós-doutoral junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração Pública e Governo (EAESP - FGV) e junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia da Educação (PUCSP). Integra a iniciativa Ford Global Fellows, da Ford Foundation.

Caio de Oliveira Callegari

Secretário Municipal de Educação de Mogi das Cruzes.

caio.callegari1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6194-019X>

Possui mestrado em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e é Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2016), com período de intercâmbio acadêmico na University of Groningen/Holanda. Fundou o Grupo de Estudos Econômicos em Educação da USP (Econoeduc). Atualmente é Secretário Municipal Adjunto de Educação de Mogi das Cruzes, São Paulo.

Antonio Cesar Russi Callegari

Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada

cesarcallegari@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-8299-1060>

Sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (2003/2004), Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação (2012/13), Secretário de Educação do Município de São Paulo (2013/15), membro do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Nacional do FUNDEB (2004/2018), Deputado Estadual em São Paulo (1995/2003), entre outros cargos executivos nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia. É autor de livros sobre o financiamento da educação pública no Brasil. Preside o Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada - IBSA.

Sobre os Editores

Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

zarafigueiredo@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7917-4112>

Professora Adjunta da UFOP e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFOP (Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais e Instituições).

Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo (USP)

uperes@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7853-0576>

Professora Doutora dos Cursos de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (linhas de pesquisa: financiamento de políticas públicas e gestão participativa). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole – CEM/USP

Thiago Alves

Universidade Federal de Goiás (UFG)

thiagalves.edu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5746-3386>

Professor Adjunto da UFG, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG (linhas de pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas). Coordenador e pesquisador do Laboratório de Dados Educacionais.

Dossiê Especial

Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes

Volume 30 Número 46

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAAPE>) Twitter feed @epaa_aape.