

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 29/10/2021 | Edição: 205 | Seção: 1 | Página: 51

Órgão: Ministério da Educação/Gabinete do Ministro

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021

Aprova as ponderações aplicáveis as diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e aos tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, bem como a metodologia de cálculo do indicador para a educação infantil de que trata o parágrafo único, do art. 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para vigência no exercício financeiro de 2022.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e em observância ao disposto no § 3º do art. 43, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, bem como ao disposto no art. 48 do Decreto, nº 10.656, de 22 de março de 2021, torna público que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, em reunião realizada nos dias 19 e 27 de outubro de 2021, conforme consta do Processo nº 23036.004976/2021-82, resolveu:

Art. 1º Ficam aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis as diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e aos tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no exercício financeiro de 2022, conforme consta na Nota Técnica nº 25/2021/CGIME/DIREN do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, constante do Anexo desta Resolução:

I - creche em tempo integral:

a) pública: 1,30; e

b) conveniada: 1,10;

II - creche em tempo parcial:

a) pública: 1,20; e

b) conveniada: 0,80;

III - pré-escola em tempo integral: 1,30;

IV - pré-escola em tempo parcial: 1,10;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;

IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;

X - ensino médio urbano: 1,25;

XI - ensino médio no campo: 1,30;

XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;

XIII - ensino médio articulado à educação profissional: 1,30;

XIV - educação especial: 1,20;

XV - educação indígena e quilombola: 1,20;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80;

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20; e

XVIII - formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: 1,30.

Parágrafo único. Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2022, as diferenças e as ponderações especificadas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 1º terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).

Art. 2º Para o exercício de 2022, serão adotados valores unitários para os seguintes indicadores e ponderadores:

I - fd_{ki} : indicador de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado responsável pela rede de ensino k, no Estado i ou no Distrito Federal;

II - fp_{ki} : indicador de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado responsável pela rede de ensino k, no Estado i ou no Distrito Federal;

III - fs_{ki} : fator de diferenciação relativo ao nível socioeconômico dos estudantes matriculados na rede de ensino k, no Estado i ou no Distrito Federal;

IV - fp^*_{ki} : indicador de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado responsável pela rede de ensino k, no Estado i ou no Distrito Federal, para aplicação do critério VAAT;

V - fs^*_{ki} : fator de diferenciação relativo ao nível socioeconômico dos estudantes matriculados na rede de ensino k, no Estado i ou no Distrito Federal, para aplicação do critério VAAT.

Art. 3º Fica aprovada a metodologia de cálculo do indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, de 2020, estabelecida na Nota Técnica nº 21/2021/CGIME/DIREDD do Inep, constante do Anexo desta Resolução, para vigência no exercício financeiro de 2022.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MILTON RIBEIRO

ANEXO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 21/2021/CGIME/DIREDD

Proposta de indicador de educação infantil que atenda às exigências da Emenda Constitucional No108 e da Lei No14.113/2020 que instituíram o Fundeb como mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Emenda Constitucional No 108, de 26 de agosto de 2020. Brasília, DF: DOU de 27/08/2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei No 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Brasília, DF: DOU de 25/12/2020 - Edição extra.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 6/2010. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de outubro de 2010, Seção 1, p. 17.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto No 10.656, de 22 de março de 2021, D.O.U. Publicado em: 23/03/2021, Edição: 55, Seção 1, Página 4.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Saeb 2019: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021.

Contexto:

A Emenda Constitucional No 108, aprovada em 26 de agosto de 2020, tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica, além de ampliar de 10% para 23%, no mínimo, a contribuição da União ao referido fundo e introduzir em tal mecanismo incentivos à melhoria da gestão, da aprendizagem e do acesso escolar com equidade, com especial atenção à educação infantil.

O novo percentual mínimo de complementação da União ao Fundeb é composto de três parcelas. A primeira, equivalente a 10% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação do valor-aluno-ano do Fundeb (VAAF) em cada unidade da federação que não alcance um valor mínimo nacional por aluno (VAAF-mínimo). A segunda parcela de complementação, equivalente a 10,5% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação em cada rede pública de ensino do valor-aluno-ano total (VAAT) caso a rede pública, após a distribuição do Fundeb e da complementação VAAF da União, não alcance um valor-aluno-ano total mínimo definido nacionalmente (VAAT-mínimo). A terceira parcela, equivalente a 2,5% do valor total do Fundeb, não se trata de fato de uma complementação com finalidade de criar equidade no financiamento educacional, mas de um bônus a ser distribuído entre as redes públicas de ensino que, atendidas algumas condicionalidades de gestão, demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. Trata-se, portanto de um mecanismo de bonificação de resultados, ou uma transferência condicionada a resultados educacionais.

Esta Nota Técnica trata de disposição específica da EC 108, o §3º do art.212-A da Constituição Federal, e seu desdobramento legal materializado no artigo 28 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Diz o §3º do art.212-A:

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei. (§ 3º, art.212-A, CF, grifo dos autores)

Os recursos complementares da União ao VAAT deverão, portanto, ter destinação em 50% do seu valor global à educação infantil ofertada pelas redes públicas de ensino.

Na sequência à aprovação da EC 108, foi promulgada a Lei No14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Em seu artigo 28, diz a lei:

Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do caput deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino; II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

(art. 28, Lei 14.113/2020, grifo dos autores)

O parágrafo único do artigo 28 deixa claro que os recursos da complementação-VAAT serão aplicados pelos municípios segundo um indicador para educação infantil. Esse indicador estabelecerá os percentuais mínimos de aplicação dos municípios beneficiados, de modo que se atinja o percentual global de 50%. Os incisos I e II do parágrafo único, artigo 28, fixam os parâmetros que devem ser considerados na construção do indicador de educação infantil. Tal indicador deve considerar o déficit de cobertura na educação infantil apurado anualmente e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida, ou seja, a população de 0 a 5 anos de idade.

Para efeito no exercício de 2021, a Lei 14.113/2020, em seu art. 43 (§1º, inciso III), define que poderá ser adotada metodologia provisória de cálculo definida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), observado o disposto no art. 28, a ser regulamentada pelo Ministério da Educação. A Portaria MEC No 547, de 20 de julho de 2021, regulamentou a metodologia provisória definindo que os percentuais mínimos da complementação-VAAT a serem destinados por cada município à educação infantil, no exercício de 2021, serão calculados pelo Inep e publicados no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, até o dia 31 de julho de 2021.

A partir do exercício de 2022, conforme dispõe o art.18, inciso III, da Lei 14.113/2020, cabe ao Inep propor a metodologia de cálculo para o indicador de educação infantil, a ser aprovado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. A proposta metodológica deve ser encaminhada pelo Inep à Comissão Intergovernamental até o dia 31 de julho de 2021, para surtir

feito em 2022, tendo a Comissão até o dia 31 de outubro de 2021 para editar e publicar no Diário Oficial da União resolução sobre a matéria (§3º, art.43). A presente Nota Técnica dá cumprimento ao mandato legal, submetendo à apreciação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade proposição de indicador de educação infantil em conformidade com o disposto nos artigos 28 e 43 da Lei 14.113/2020, e nos artigos 40 e 47 do Decreto No 10.656, de 22 de março de 2021.

O resultado do indicador de educação infantil calculado pela metodologia aqui proposta, que segue

como anexo, é referente aos dados da complementação VAAT para o exercício de 2021, publicados por meio da Portaria MEC/ME Nº 4, de 29 de junho de 2021. Tais resultados utilizam ainda os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020 e os dados do INSE de 2019, sendo esses os dados mais recentes disponíveis. Os resultados do indicador para o exercício de 2022, uma vez aprovada a proposição metodológica pela Comissão, serão publicados até o dia 31 de dezembro, conforme inciso VII, art.13, Decreto 10.656/2021.

Proposição:

No que segue é apresentada proposta de indicador de educação infantil (IEI) que estabelecerá o percentual de aplicação de cada município beneficiado com a complementação-VAAT nesta etapa da educação básica, de modo que se atinja a proporção de 50% dos recursos globais transferidos pela União.

Considera-se na proposição do indicador que o percentual de 50% dos recursos globais da complementação da União ao VAAT é uma fração fixa, sendo portanto tratada como condição de contorno, ou seja, os índices de aplicação da complementação-VAAT de cada município em educação infantil, uma vez efetivados, devem atender à condição de que o montante global aplicado pelo conjunto dos municípios beneficiados atinja o equivalente a 50% da complementação-VAAT. Além disso, tal indicador deve considerar dois parâmetros: (i) o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual por educação infantil; e (ii) a vulnerabilidade socioeconômica da população estudantil a ser atendida, conforme disposto nos incisos I e II, parágrafo único, artigo 28 da Lei 14.113/2020 e artigo 40 do Decreto No 10.656/2021. A seguir são apresentadas as escolhas feitas quanto à composição do indicador de educação infantil para atender aos critérios legais que devem ser satisfeitos.

a) Quanto ao déficit de cobertura de educação infantil

São conhecidas as dificuldades em se estimar a cobertura de educação infantil no nível municipal dado que, com exceção do ano de realização do Censo Demográfico do IBGE, as demais pesquisas populacionais de caráter amostral realizadas pelo IBGE anualmente - as Pesquisas por Amostra de Domicílios Continua (Pnad-C) - não têm representatividade para os municípios fora das regiões metropolitanas das capitais. Isso coloca de saída uma dificuldade metodológica para se atender ao primeiro critério exigido no artigo 28 da Lei 14.113/2020.

Para contornar essa dificuldade, a estimativa da taxa de cobertura da educação infantil por município é calculada com base em variáveis coletadas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado em caráter censitário anualmente em todas as escolas públicas e privadas do País. Será utilizada como proxy da população em idade de 0 a 5 anos, público-alvo da educação infantil, a população de 6 anos de idade completos até o dia 31 de março[1] de cada ano, registrada pelo Censo Escolar. O pressuposto é de que a coorte de 6 anos do Censo Escolar, em um contexto de universalização do ingresso no ensino fundamental, oferece uma boa estimativa das coortes de 0 a 5 anos em cada município.

Desse modo, a população de 0 a 5 anos em cada município é estimada multiplicando-se a coorte de crianças de 6 anos completos no Censo Escolar por 6.

Para estimar a taxa de cobertura é necessário, além da estimativa da população de 0 a 5 anos, o número de crianças matriculadas na educação infantil, em creche ou pré-escola. Essas matrículas encontram registro também no Censo Escolar e são consideradas em seus valores absolutos por município, independentemente da idade dos alunos matriculados nesta etapa. O pressuposto aqui é de que tais matrículas refletem a capacidade de atendimento do município, pois independentemente da idade das crianças matriculadas, o município recebe os recursos do Fundeb relativos a essas matrículas.

b) Quanto a vulnerabilidade socioeconômica da população estudantil a ser atendida

O segundo parâmetro a ser observado na proposição do indicador de educação infantil para efeito da vinculação dos recursos da complementação-VAAT é a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. A proposta de indicador de educação infantil aqui apresentada toma por base o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (INSE) para atender a este parâmetro. O INSE é calculado pelo Inep com base em dados coletados por meio do questionário do estudante do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo o dado atual disponível referente ao ano de 2019 (BRASIL, Inep 2021). O INSE é divulgado por escola e pode ser calculado por rede de ensino, o que permite o seu uso na composição do indicador de educação infantil para a vinculação da complementação-VAAT. Tal indicador é calculado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep a cada dois anos.

Um pressuposto implícito ao se utilizar o INSE da rede pública municipal é de que o INSE dos alunos que frequentam a escola nos anos escolares do ensino fundamental avaliados pelo Saeb (5º e 9º anos) é uma boa proxy do nível socioeconômico das crianças de 0 a 5 anos que estão em atendimento em creche ou escola, e das crianças de 0 a 5 fora da escola no mesmo município.

Há que se considerar, ainda, a possibilidade de dados faltantes do INSE para alguns municípios, dada as exigências do Saeb para validação da amostra de alunos que dá base para a divulgação dos resultados do Saeb por rede municipal. Nesses casos irá se proceder a imputação de dados, tomando-se a média ponderada do INSE dos municípios pertencentes a mesma microrregião. Tal decisão metodológica e procedimentos de cálculo são definidos pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep.

O indicador de educação infantil proposto nesta Nota Técnica busca atender aos seguintes critérios:

Percentual de aplicação em educação infantil definido com base na taxa de cobertura ajustado pelo nível socioeconômico dos alunos da rede pública de ensino municipal.

Simplicidade para o entendimento do gestor e da sociedade. Tratamento diferenciado entre os diferentes (considera a equidade).

Sinalização ao gestor municipal, cuja rede apresenta baixa cobertura na educação infantil, a necessidade de maior investimento nessa etapa.

O total das aplicações dos municípios garantem que 50% dos recursos globais da complementação-VAAT sejam destinados à educação infantil.

Para atender a esses critérios, o indicador de educação infantil proposto parte da aplicação universal de 50% dos recursos de transferência da complementação-VAAT, prevista na EC108 e na Lei 14.113/2020, e considera que municípios com taxas de cobertura distintas da população de 0 a 5 anos devem se desviar desse percentual para mais ou para menos, aplicando percentuais distintos na educação infantil. Esse seria o primeiro critério a ser usado na definição do percentual de alocação de recursos à educação infantil. Em seguida, se operaria um ajuste deste percentual definido para cada município a partir do critério de vulnerabilidade, medido pelo indicador de nível socioeconômico dos educandos (INSE). Municípios com níveis socioeconômicos de seus alunos distintos sofreriam ajustes do percentual de aplicação para mais ou para menos, resultando assim no percentual final a ser aplicado por cada municípios.

A fórmula de cálculo para o indicador de educação infantil (IEI) que atende aos critérios apresentados acima é dada pela expressão abaixo.

Temos que, é o desvio da taxa de cobertura do município "i" em relação à média do grupo de municípios beneficiários da complementação-VAAT, na escala de 0 a 1. Enquanto o é o desvio do INSE do município "i" em relação à média do INSE para os municípios beneficiados, na escala de 0 a 1.

Na fórmula acima, o IEI para cada município "i" beneficiado é calculado atribuindo-se peso de 90% ao desvio da taxa de cobertura do município "i" em relação à média do grupo de municípios beneficiários da complementação-VAAT, expresso na escala de 0 a 1; e peso de 10% ao desvio do INSE do município "i" em relação à média do INSE para os municípios beneficiados, também na escala de 0 a 1.

O baixo peso dado ao INSE na composição do IEI se deve à redundância do critério de vulnerabilidade socioeconômica neste indicador. Primeiro porque os municípios que recebem a complementação-VAAT já são os municípios de menor VAAT, que tendem a ser os municípios mais pobres

em termos de composição dos alunos da rede municipal, como medido pelo INSE. Além disso, o IEI não altera em nada o que o município irá receber, apenas define a parcela que deve ir para a educação infantil. Ainda, do ponto de vista de uma rede, os alunos de todas as etapas tem perfil socioeconômico muito semelhante, não se justificando que haja uma diferenciação expressiva entre alocação à educação infantil e ao ensino fundamental com base no nível socioeconômico. Desse modo, a fórmula proposta para o indicador dá peso bem maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, que deve ser o critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil.

O resultado do IEI para cada município é então aplicado ao valor estimado de complementação-VAAT a ser recebido para, posteriormente, se calcular o valor em reais que deverá ser aplicado em educação infantil conforme a fórmula abaixo.

O somatório desses valores para o conjunto dos n municípios beneficiados, uma vez aplicado os índices estimados de vinculação para cada município, é dado abaixo.

Este somatório deve igualar ao valor total em reais a ser vinculado à educação infantil para um determinado exercício fiscal, ou seja, ao equivalente a 50% dos recursos globais destinados pela União à complementação-VAAT.

Como na prática é esperado um resíduo, resultado da diferença entre o montante equivalente a 50% dos recursos globais da complementação-VAAT e o resultado do somatório (V), este resíduo é então distribuído entre os municípios beneficiados pela complementação-VAAT de forma proporcional ao de cada município. Toma-se o resíduo como percentual do total vinculado à educação infantil (resíduo%) e aplica-o ao indicador corrigindo-o, para mais ou para menos, a depender do sinal do resíduo, conforme a fórmula abaixo:

Os valores em reais corrigidos a serem aplicados em educação infantil são calculados a partir dos indicadores corrigidos conforme a fórmula abaixo:

O procedimento acima de cálculo do resíduo, correção do IEI e correção do valor em reais a ser aplicado em educação infantil é executado tantas vezes quanto necessário para zerar o resíduo. O resultado final obtido pelo IEI como proposto acima satisfaz às condições legais para o indicador de educação infantil.

Considerações Finais:

A partir das disposições da Lei 14.113/2020 que estabelecem os critérios para a aplicação da nova complementação-VAAT da União, esta Nota Técnica apresenta uma proposta de indicador para a definição dos percentuais a serem aplicados na educação infantil pelos municípios beneficiados - o IEI. Este indicador leva em consideração a taxa de cobertura da população de 0 a 5 anos e o nível socioeconômico dos educandos para estabelecer a parcela da complementação-VAAT que cada município beneficiado deverá direcionar para a educação infantil, como requer a nova legislação do Fundeb. O IEI como proposto nesta Nota Técnica também assegura que o somatório das aplicações individuais dos municípios na educação infantil totalize 50% dos recursos globais da complementação-VAAT da União, como requer o §3º do art.212-A da Constituição Federal e seu desdobramento legal, o art. 28 da Lei 14.113/2020.

Nota:

[1] O uso da data de 31 de março se justifica face à Resolução No6, de 20 de outubro de 2010, proferida pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), que estabelece os limites de idade para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 25/2021/CGIME/DIRED

PROCESSO Nº 23036.004976/2021-82

1. ASSUNTO

Proposta técnica quanto aos fatores de ponderação do Fundeb definidos no § 1º do artigo 43 da Lei 14.113 para vigência no exercício de 2022, dando cumprimento ao disposto no § 3º, art. 43 da Lei 14.113/2020 e art. 47 do Decreto No 10.656/2021.

2. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out.-dez. 2012

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FINEDUCA). Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!. Nota Técnica. Dez 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 28 de julho de 2016. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2017. Disponível em: <<http://www.ibsa.org.br/projecoes/2017/informacao/Resolucao.pdf>> . Acesso em: 26 jul. 2021.

. 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). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em 05 de maio 2021.

. DECRETO Nº 10.656, de 22 de MARÇO de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10656.htm . Acesso em 05 de maio 2021.

. Ministério da Educação. Resolução nº 4, de 30 de junho de 2010. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3582-portaria-mec-n%C2%BA-873-de-1%C2%BA-de-julho-de-2010>> . Acesso em: 26 jul. 2021.

. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 27 de novembro de 2017. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/11/2017&jornal=515&pagina=39&totalArquivos=112>> . Acesso em: 26 jul. 2021.

. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 6 de dezembro de 2018. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12235-resolucao-n01,-de-6-de-dezembro-de-2018>> . Acesso em: 26 jul. 2021.

. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>> . Acesso em: 26 jul. 2021.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S.l.], v. 7, maio 2017. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/69472/41409>>. Acesso em: 26 jul. 2021. doi:<https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-69472>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

FARENZENA, Nalú. (Org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

OPPEN SOCIAL & ITAÚ - EDUCAÇÃO E TRABALHO. Relatório 1 - Custos das etapas e tipos de ensino da Educação Básica. 2020. Disponível em: <https://www.itaueducacaoetrabalho.org.br/documents/ITAU-TPE-Custos-educacao.pdf>

VERHINE, Robert Evan. Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica- 2a Etapa. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília: INEP/MEC, 2006.

SIMOES, A. A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. Há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. Custo Aluno Qualidade (CAQ): Contribuições Conceituais e Metodológicas. Brasília, DF, 2021. No prelo.

1- Aspectos legais:

A lei de regulamentação do Fundeb (Lei No. 14.113/2020), em seu artigo 18, inciso I, alínea (a), atribui à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Qualidade da Educação Básica a competência para especificar anualmente as diferenças e as ponderações a serem aplicadas às diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, considerados os seus respectivos custos médios. Para tanto, cabe à Comissão Intergovernamental aprovar a metodologia de cálculo do custo médio dessas diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, metodologia essa a ser elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), considerados os respectivos insumos necessários para a garantia da qualidade do ensino (inciso III, art.18).

Decorre ainda do disposto no §2º do artigo 18 que a existência de estudos prévios sobre custos médios é condição indispensável para a decisão da Comissão em promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações a serem aplicadas nas matrículas da educação básica para efeito da distribuição de recursos do Fundeb. Tais estudos prévios são necessários dado o impacto que alterações nos fatores que definem as diferenças e ponderações - os fatores de ponderação - têm sobre a distribuição de recursos do Fundeb e, portanto, sobre a maior base de receitas disponíveis para a educação básica de estados e municípios.

Os estudos prévios exigidos pela Lei 14.113 para que se operem mudanças sobre os fatores de ponderação instruirão o relatório a ser publicado pela Comissão Intergovernamental contendo a memória de cálculo sobre os custos médios, as fontes dos indicadores utilizados e as razões que levaram à definição dessas ponderações (§4º, art.18). Vê-se, portanto, que a Lei 14.113 disciplinou de forma mais rigorosa o processo de definição dos fatores de ponderação das matrículas da educação básica, vinculando possíveis alterações dos fatores vigentes a estudos técnicos sobre o custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

A Lei 14.113 também determina (§ 2º, art. 49) que o custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica considere as condições adequadas de oferta do ensino e aponta que, após regulamentação nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal, tal custo tenha como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ). Assim, após a sua regulamentação, o CAQ passará a balizar o valor de referência para o financiamento da educação básica e a definição dos fatores de ponderação entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

Os estudos sobre o custo médio referidos na Lei 14.113 devem ser elaborados pelo Inep, conforme disposto no inciso III, art.18. O Decreto No 10.656/2021, atribui ao Inep competência para promover estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino (inciso IV, art.7º). Contudo, o parágrafo único do artigo 7º estabelece que a competência prevista no inciso IV não terá a finalidade de subsidiar a definição do Custo Aluno Qualidade, já que este será pactuado em regime de colaboração, na forma disposta em lei complementar, conforme o previsto no § 7º do art. 211 da Constituição. Portanto, os estudos do Inep a serem encaminhados a Comissão não se destinam a definição do CAQ, mas a fornecer subsídios para informar a decisão da Comissão sobre os fatores de ponderação das matrículas da educação básica para efeito de distribuição de recursos do Fundeb.

Para subsidiar as decisões da Comissão, o Decreto No 10.656/2021, em seu artigo 14, determina que o Inep deve encaminhar à Comissão Intergovernamental, até o dia 30 de abril de cada ano, a metodologia de cálculo dos custos médios, da qual resultará a proposta sobre os fatores de ponderação de matrículas da educação básica decorrentes de tais custos. Excepcionalmente para vigência em 2022, a Comissão publicará resolução no Diário Oficial da União, até o dia 31 de outubro de 2021, definindo os fatores de ponderação de matrículas, com base em estudos elaborados pelo Inep encaminhados à Comissão até 31 de julho de 2021 (§ 3º, art. 43, Lei 14.113/2020; art.47, Decreto No 10.656/2021).

As informações referentes à metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica deverão ser enviadas à Comissão Intergovernamental por meio de Nota Técnica do Inep que contenha, quando for o caso, a proposta técnica, a metodologia de aferição e de cálculo, as fontes de dados dos indicadores utilizados e os resultados dos indicadores calculados em formato de planilha e de texto, de modo a facilitar a análise por terceiros (§ 2º, art. 14, Decreto 10.565/2021).

A presente Nota Técnica dá cumprimento ao disposto no § 3º, art. 43 da Lei 14.113/2020 e art. 47 do Decreto No 10.656/2021, apresentando a seguir os insumos técnicos que sustentam, ao lado dos aspectos legais aqui delineados, a proposta, para o ano de 2022, dos fatores de ponderação definidos no § 1º do artigo 43 da Lei 14.113.

Nas seções que seguem serão apresentados os insumos técnicos que resumem a evolução dos fatores de ponderação do Fundeb desde a sua criação em 2007, os estudos sobre custos médios realizados por diferentes entidades, com destaque para suas fundamentações metodológicas e limitações, as propostas de fatores de ponderação decorrentes de tais estudos, a agenda de estudos do Inep para o custo médio e, por fim, a proposta quanto aos fatores de ponderação do Fundeb a serem aplicados no exercício de 2022 referentes a etapas, modalidades, jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

1. - Aspectos técnicos:

Nessa seção, são apresentados os principais estudos e propostas sobre os custos médios dos diferentes tipos de etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento da educação básica brasileira. Cada uma dessas diferentes categorias gera diferentes custos unitários por aluno. O objetivo é sumarizar essas contribuições apresentando seus proponentes, objetivos, a última atualização e explicando seus principais fundamentos que justificariam os valores apresentados. Um maior detalhamento e análise dessas contribuições será apresentado em estudo mais completo no segundo semestre de 2021, conforme proposta de agenda de estudos apresentadas ao final desta NT. A primeira subseção trata da evolução dos fatores de ponderação do Fundeb desde a sua criação em 2007, nas subseções seguintes serão analisados os estudos e propostas realizados por diferentes entidades e, por fim, são tecidas breves considerações sobre as contribuições existentes e apresentada uma agenda de estudos para subsidiar futuras alterações nos fatores de ponderação do Fundeb.

1. 1. Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb

Desde sua implementação em 2007, o Fundeb passou por várias alterações em seus fatores de ponderação das diversas etapas, modalidades, duração da jornada e tipo de estabelecimento. O Quadro 1 traz a evolução desses fatores entre os anos de 2007 e 2020. As tipologias que sofreram alterações em seus ponderadores ao longo do período estão destacadas em azul. Em 2007, primeiro ano do Fundo, havia 15 tipologias distintas, passando para 19 no ano seguinte. Como pode ser observado, em 2007 não se tinha distinção entre os fatores de ponderação de acordo com a jornada (parcial e integral) para a educação infantil (creche e pré-escola). A partir de 2008, além da inclusão de fatores distintos de acordo com a jornada na educação infantil, houve a inclusão de fatores para as creches conveniadas em tempo parcial e integral. Entre 2014 e 2018, não houve mudanças em nenhum dos fatores de ponderação. Atualmente, seguindo os limites estabelecidos na lei do Fundeb, o maior fator de ponderação praticado é de 1,30 e é aplicado para educação infantil em tempo integral, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio rural, ensino médio integral e ensino médio integrado à educação profissional. Já o menor fator é 0,80 e é aplicado à creche conveniada em tempo parcial e à EJA com avaliação no processo.

Quadro 1 - Evolução dos Fatores de Ponderação do Fundeb.

Não foram encontrados relatório e/ou estudos técnicos que justificassem a escolha das tipologias mostradas no Quadro 1, bem como a definição inicial e as alterações posteriores ocorridas nos fatores de ponderação. Acrescenta-se ainda que, a lei 14.133/2020, em seu artigo 18, define que a Comissão Intergovernamental de Financiamento é responsável por especificar anualmente os fatores de ponderação a serem aplicados no Fundeb com base em metodologia de cálculo do custo médio das diferentes tipologias elaborada pelo Inep. Além disso, o §2º do artigo 18 determina que a existência de estudos prévios sobre custos médios é condição indispensável para que Comissão promova alterações na especificação das diferenças e das ponderações a serem aplicadas nas matrículas da educação básica para efeito da distribuição de recursos do Fundeb. Sendo assim, o Inep apresenta esta NT visando cumprir o disposto na Nova lei do Fundeb.

1. 2. Estudos e Propostas de Custos Médios Considerados

As principais contribuições que foram levantadas pelo Inep e consideradas nesta Nota Técnica são: os Estudos de Custo do Inep de 2003 (FARENZENA et al., 2005; VERHINE, 2006), a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha, 2018); a pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros - ano base 2009 realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (ARAÚJO, 2012); a Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) de Dezembro/2020 (FINEDUCA, 2020); o estudo da Oppen Social e Itaú - Educação e Trabalho (2020); os estudos do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) e os Projetos da Câmara (PL nº 4.372/2020) e Senado (PL nº 4519/2020). Como será discutido, apesar de avanços, todas as contribuições apresentam limitações.

No debate internacional, baseando-se, principalmente, na experiência estadunidense, considera-se duas abordagens metodológicas principais para se definir custos educacionais: a abordagem orientada por insumos e a abordagem orientada por resultados (SIMÕES, 2021).

Partindo das leituras de Simões (2021), a abordagem por insumos é mais normativa e parte da identificação de insumos necessários ao processo educacional capazes de gerar resultados considerados adequados para os estudantes. Em geral, essas análises seguiriam três etapas: (i) identificação e a quantificação dos recursos; (ii) precificação dos recursos e sua variação por escola ou sistema de ensino; (iii) tabulação dos custos totais, a partir de suas quantidades e seus preços de mercado. Essa abordagem é dividida em duas vertentes, uma baseada no julgamento dos profissionais e a outra baseada em evidências. Na primeira vertente são os profissionais que atuam na educação (administradores escolares, professores, gestores de sistemas de ensino etc.) que definem quais seriam os programas educacionais e recursos necessários, em termos de profissionais habilitados e demais insumos, para o atingimento de determinados padrões de desempenho ou objetivos educacionais. A segunda, os "juízes" dos custos educacionais são especialistas/pesquisadores em políticas educacionais, que fundamentados em pesquisa empírica, identificam programas e políticas educacionais efetivos, e estimam seus custos de implementação.

A segunda abordagem parte dos resultados considerados satisfatórios por instituições ou redes de ensino e tenta inferir os custos agregados incorridos para gerar aqueles resultados. Ela também é dividida em duas vertentes: Benchmarking Educacional e Função de Custo. Na primeira, o objetivo é identificar localidades com resultados educacionais desejáveis e, os custos médios dessas localidades são tomados como referência. Já na segunda, utiliza-se métodos estatísticos para estimar o custo como função dos resultados alcançados, do preço dos insumos, medidas de necessidades dos alunos e fatores de contexto. Busca-se avaliar como os custos variam em função do nível de desempenho alcançado, controlando-se os fatores fora da influência dos administradores dos sistemas de ensino.

Nesta Nota Técnica, considera-se que os estudos e propostas de custos educacionais não geram resultados como uma ciência exata, já que as diversas metodologias trazem pressupostos, julgamentos e escolhas que tornam os resultados das estimativas uma síntese de aspectos subjetivos, aspectos esses que moldam o processo metodológico que gera os resultados. Entende-se que nessa avaliação o fundamental é analisar a coerência interna das propostas, bem como seu grau de atualização. Assim, a decisão sobre a definição de custos médios deve se pautar pela comparação da qualidade das propostas e de seus resultados.

Entre 2003 e 2004, ano base 2003, o Inep realizou a pesquisa "Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade". A iniciativa foi concebida e financiada pelo Inep e desenvolvida em rede nacional por grupos universitários. Os resultados foram apresentados em uma coletânea de estudos (FARENZENA et al., 2005) e no Relatório custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica - 2ª etapa: relatório nacional de pesquisa (VERHINE, 2006).

O objetivo foi determinar o custo-aluno de escolas públicas de qualidade em um contexto de subsídios para o Fundeb. A amostra não foi probabilística, mas sim intencional, constituída por escolas que alcançaram critérios de qualidade. Esses critérios foram indicados pelo Inep, a partir de dados do Censo Escolar e também pelos grupos responsáveis pelo trabalho de campo. Foram feitas parcerias com pesquisadores de oito estados. Avaliações in loco foram realizadas em 95 escolas públicas localizadas em 44 municípios de 8 Estados brasileiros (VERHINE, 2006: 69). Os resultados foram corretamente tratados como não generalizáveis para o Brasil como um todo:

É também necessário apontar que a pesquisa foi inicialmente concebida como um estudo de um conjunto de casos, não se propondo a produzir resultados generalizáveis baseados em uma amostra estatisticamente representativa. Assim, os achados e conclusões aqui reportados devem ser interpretados com muita cautela, pois indicam tendências que, na melhor das hipóteses, são apenas indicativas e/ou sugestivas para a tomada de decisões das futuras políticas e ações. (VERHINE, 2006: 69).

Os custos foram agrupados em custo-aluno-ano de manutenção do ensino (CA-MAN) e custo-aluno-ano econômico (CA-ECO). O primeiro seria relativo aos insumos considerados indispensáveis ao funcionamento das escolas, como despesas de pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos. Já o segundo, considera tanto a manutenção quanto o desenvolvimento do ensino e também a merenda escolar. Neste último seria incluído o custo do prédio e terreno (VERHINE, 2006: 48).

Do ponto de vista dos estudos de custos médios das diferentes etapas educacionais brasileiras, os resultados mostraram valores mais altos para creche e ensino médio profissional e mais baixos para o ensino fundamental. Os altos custos da educação infantil seriam devidos à baixa relação aluno/professor. Já no ensino profissional, estão ligados aos salários dos professores e aos investimentos em material permanente. Com a exceção dos níveis creche e ensino profissional, é destacado que o diferencial entre etapas não seria muito grande, levando a sugestão da possibilidade de se estabelecer apenas dois valores, um referente à educação infantil e ensino profissional e outro para todos os outros níveis (VERHINE, 2006: 71).

Em termos dos custos médios, os valores apresentados foram: creches (CA-ECO R\$ 3.923,00; CA-MAN R\$ 3.342,00), pré-escola (CA-ECO R\$ 2.544,00; CA-MAN R\$ 2.192,00) e, no outro extremo, os cursos de formação profissional (profissionais técnicos, com CA-ECO R\$ 4.075,00 e CA-MAN R\$ 3.203,00; e normais de formação de professores, com CA-ECO R\$ 3.249,00; CA-MAN R\$ 3.135,00), com médias acima daquelas referentes aos custos globais considerando todos os casos válidos, independente das etapas e modalidades (CA-ECO R\$ 2.020,69; CA-MAN R\$ 1.697,75). Já os custos médios para as classes de alfabetização (CA-ECO R\$ 1.815,00; CA-MAN R\$ 1.608,00), do ensino fundamental anos iniciais (CA-ECO R\$ 1.777,00; CA-MAN R\$ 1.546,00), do ensino fundamental anos finais (CA-ECO R\$ 1.624,00; CA-MAN R\$ 1.335,00) e ensino médio (CA-ECO R\$ 2.062,00; CA-MAN R\$ 1.707,00) estariam abaixo das médias dos custos globais (VERHINE, 2006: 56). Também foram apresentados os resultados utilizando a mediana da amostra, que por serem menos suscetíveis a variação dos extremos, apresentam resultados mais próximos entre as etapas, embora creche e ensino profissional continuem apresentando valores bem maiores (VERHINE, 2006: 57).

Uma outra contribuição importante para o debate de custos tem sido dada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha). Em 2002, a Campanha iniciou um processo de construção de referenciais para o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) e para o Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) com a realização de atividades com representantes da sociedade civil, incluindo pesquisadores especialistas no tema (CARREIRA & PINTO, 2007: 17). Em 2007, foi lançado o livro "Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.", de Denise Carreira e José Marcelino. A proposta foi calculada a partir da definição dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, reconhecendo que a garantia de insumos adequados não é suficiente para se atingir qualidade, mas é uma condição necessária (CARREIRA & PINTO, 2007, p. 25).

O fundamento para a elaboração das propostas de CAQ por etapas/modalidade advém da abordagem orientada por insumos. A metodologia de cálculo envolve a definição pelos responsáveis pela proposta dos insumos que seriam indispensáveis ao ensino com base no atendimento da legislação educacional brasileira e de estudos de especialistas. Para isso, são definidas escolas e turmas típicas, incluindo o número de alunos, e são levantados e precificados todos os insumos necessários com base, principalmente, no atendimento da legislação educacional brasileira. A Campanha apresentou valores de CAQ e CAQi para várias etapas e modalidades até 2018 (Campanha, 2018).

Uma importante contribuição ao debate dos custos médios no Brasil foi realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em 2010/2011. Segundo seu coordenador, a pesquisa foi "motivada pela constatação de que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas." e que havia carência de estudos sobre os custos reais das etapas no Brasil que tenham amostra representativa para o território nacional (Araújo, 2012: 1216).

A amostra da pesquisa foi construída a partir de estratificações advindas de informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do Censo Escolar. Foi construída uma amostra de mil municípios e validados, ao final, 224 formulários (18 municípios da região Norte, 46 do Nordeste, 73 do Sudeste, 64 do Sul e 23 do Centro-Oeste). Considerando que em 2010, o Brasil tinha 5.565 municípios, a amostra final foi muito pequena, atingindo apenas 4,0% dos municípios.

Apesar da amostra final pequena, além do desbalanceamento entre regiões e estados, é importante registrar os valores por etapa. Considerando a etapa de referência como fator 1 (anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial): a creche seria de 1,83; a pré-escola 0,94; os anos finais 1,11 e a EJA 0,67.

No final de 2020, a OPPEN Social e o Itaú Educação e Trabalho, com o apoio técnico do Todos pela Educação, realizaram um estudo sobre os fatores de ponderação (FPs) apresentado no Relatório Preliminar "Custos das etapas e tipos de ensino da Educação Básica". O objetivo foi contribuir com as discussões da revisão sobre os FPs utilizando a remuneração dos professores como principal parâmetro de referência.

Utilizou-se uma metodologia empírica a partir das bases de dados públicas disponíveis. Foram inferidos gastos relacionados à remuneração dos professores, considerando o tempo de duração das jornadas das turmas e quantidade de alunos por turma. Contudo, os demais gastos, como remuneração dos demais profissionais da educação básica, custos de infraestrutura e insumos, não puderam ser contabilizados (OPPEN Social & Itaú Educação e Trabalho, 2020: 5). As bases de dado utilizadas foram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNADC/IBGE) e Censo Escolar (Inep).

Foram construídos, inicialmente, três indicadores para cada um dos FPs considerados no Fundeb: remuneração por hora dos professores; razão professor-aluno e carga-horária. Da combinação deles, foi criado um indicador sintético que mensura o custo da educação básica de cada uma das turmas (OPPEN Social & Itaú Educação e Trabalho, 2020: 6). Contudo, reconhecem que apesar da importância da remuneração dos professores para os custos por aluno, não tem como pretensão recomendar diretamente os fatores de ponderação apresentados (OPPEN Social & Itaú Educação e Trabalho, 2020: 37). Destacam que a carga horária das turmas foi o principal determinante dos custos apresentados e, em segundo, o rendimento dos professores (OPPEN Social & Itaú Educação e Trabalho, 2020: 35).

Os próprios autores destacam as limitações do estudo. A primeira delas é que foi considerada apenas informações de custos referentes à remuneração dos professores. A segunda foi advinda das limitações das bases de dados utilizadas, que não conseguem dar conta de todas as especificidades das turmas consideradas nos FPs. Por fim, argumentam que não se considerou a eficiência do gasto com a educação dos entes brasileiros (OPPEN Social & Itaú Educação e Trabalho, 2020: 37).

A proposta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) considerada neste levantamento foi a advinda da Nota Técnica "Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!", de dezembro de 2020. A NT foi elaborada pelos membros da diretoria e pesquisadores associados da Fineduca que são referências no tema do financiamento no campo da educação.

O alcance da proposta de alteração nos fatores de ponderação (FPs) é de caráter provisório, buscando corrigir as distorções mais gritantes frente aos fatores e aos custos reais já na lei de regulamentação do Fundeb discutida naquele momento (Fineduca, 2020: 1 e 6). Seria provisório para que o Inep realizasse os estudos para se chegar ao peso dos diferentes fatores, bem como à definição do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino na forma do CAQ (Fineduca, 2020: 6).

A abordagem utilizada não está muito clara, mas pode ser classificada como híbrida, pois reúne contribuições de muitos estudos, como o do Inep de 2003, os da Campanha, SimCAQ, etc. A proposta apresentada em si difere um pouco de uma eventual proposta mais estruturada da Fineduca. Segundo os autores, seguindo a linha da abordagem por insumos, os parâmetros principais que deveriam definir os FPs com base em custos reais seriam: jornada escolar; número de alunos por turma e tamanho da escola. Nas palavras dos autores:

"o componente pessoal responde por uma parcela que varia entre 80% e 90% do valor total. Disso decorrem três fatores que explicam em grande parte as diferenças no custo/aluno:

2. 1. Jornada escolar diária e semanal do aluno: maior a jornada (implica) mais professores e demais profissionais da educação;

2. 1. Número de alunos por turma: menor a razão (implica) à mais professores.

2. 1. 3. Tamanho da escola: escolas menores, como as rurais e creches (implica) à os custos/aluno com direção e funcionários pesam mais por falta de escala. (Fineduca, 2020: 5).

Assim, a NT da Fineduca sugere que os FPs podem ser definidos a partir dos seguintes elementos: etapa; jornada; localização; escala e vulnerabilidade social dos alunos (Fineduca, 2020: 6). Contudo, na proposta provisória apresentada, são utilizados alguns estudos já existentes até aquele momento e que são discutidos nesta seção.

Dos estudos mencionados, destaca-se a pesquisa de Custos do Inep de 2003 que já foi tratada aqui. Segundo a Fineduca, essa pesquisa teria dado base para a definição dos custos entre etapas (por exemplo, na comparação com os anos iniciais do ensino fundamental, o maior custo das creches - fator 2,16, pela média, e 2,87, pela mediana e na educação profissional - fator 2,07, pela média, e 2,67, pela mediana) (Fineduca, 2020: 7). A pesquisa do Inep também evidenciaria que o número de aluno/turma, o número de alunos/profissionais da educação, o tamanho e a tipologia das escolas, seriam os principais fatores explicativos para as diferenças no custo (Fineduca, 2020: 7). Entre os outros estudos citados, destacam-se as simulações realizadas no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011 e 2018), usando o Simulador de Custo-Aluno Qualidade(SimCAQ), e outros estudos como artigos científicos, teses e dissertações. Como a proposta provisória reuniu várias metodologias, também houve uma avaliação de seus autores para se chegar aos FPs propostos. Incluindo, assim, escolhas com base na avaliação de juízes.

A contribuição mais robusta e atualizada sobre os custos médios das diferentes tipologias consideradas no Fundeb advém dos estudos do Projeto intitulado Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ). O SimCAQ é um sistema gratuito e disponível na internet (www.simcaq.c3sl.ufpr.br) que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica. O SimCAQ também segue, primordialmente, a abordagem baseada em insumos.

Além de um instrumento de planejamento para os gestores educacionais, o SimCAQ reúne um conjunto de informações e estudos apresentados na sua própria página virtual ou em produções acadêmicas de seus idealizadores. O simulador é resultado de um projeto de pesquisa realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e na Universidade Federal de Goiás (UFG) por uma equipe multidisciplinar. Seu modelo conceitual teve início em 2008, começou a ser efetivado em 2011, mas ganhou mais fôlego a partir de 2016, com recursos do Ministério da Educação. O simulador continua em operação, sendo constantemente atualizado, bem como os estudos e pesquisas que lhe dão sustentação.

O SimCAQ utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados como Padrão de Qualidade de Referência (PQR) para estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade. Ou seja, os parâmetros do custo ideal para se atingir qualidade estariam expressos no PQR.

Os parâmetros estão organizados em quatro grupos: a) PQR utilizado no cálculo do CAQi/CAQ: dias letivos, carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; adicional para professores das escolas rurais; materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; formação continuada dos profissionais da educação; funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários; despesas com a área administrativa da rede; b) outros parâmetros utilizados no cálculo do CAQ/CAQi: encargos sociais; c) parâmetros para o cálculo das Despesas de Capital: infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédio escolares; e d) parâmetros para o cálculo das despesas com programas de assistência: alimentação escolar.

Cada item do PQR foi definido a partir de normatizações existentes (leis, decretos e resoluções em âmbito nacional) e, na ausência desses, com base em documentos orientadores de políticas públicas e em estudos e pesquisas deles e de outros autores. Além disso, alguns parâmetros foram definidos a partir do diagnóstico da realidade educacional, tendo em vista não propor um PQR que seja inacessível ou inferior a situação já existente.

Contudo, apesar de avanços na perspectiva da abordagem baseada em insumos, essa contribuição também apresenta limitações. Os autores ressaltam que os parâmetros apresentados no SimCAQ são apenas um esforço inicial de definição dos parâmetros necessários para que o simulador possa elaborar cenários para o financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios. Não seria uma proposta definitiva, já que parte do entendimento de que a oferta de ensino em condições de qualidade decorre de fatores históricos e sociais, que necessitam de definição no âmbito de um processo democrático por meio das instituições responsáveis por esta tarefa, em diálogo com a sociedade. Assim, eles podem ser considerados para se avaliar melhor os custos médios, mas sabendo que eles não foram construídos com o objetivo de defini-los.

Na versão em desenvolvimento, o SimCAQ apresenta os cálculos do CAQ para os turnos parcial/integral, para localização urbana/rural, e para as seguintes etapas/modalidades: creche, pré-escola, ensino fundamental anos iniciais e finais, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). Registra-se que existem diferenças entre as tipologias calculadas pelo SimCAQ e aquelas hoje presentes no Fundeb, sendo que nem todas que são consideradas no Fundeb são calculadas pelo SimCAQ.

Por fim, cabe registrar que a tramitação do Novo Fundeb no Congresso Nacional também gerou propostas de alteração nos FPs. O PL da Câmara nº 4.372/2020 basicamente manteve os atuais fatores de ponderação para o ano de 2021 e propôs sua reformulação para 2022. Já o PL 4519/2020 propôs corrigir os fatores de ponderação já em 2021, a fim de ajustar a distância entre o custo real e o repassado pelo Fundeb em algumas modalidades e etapas. Os novos valores propostos também são apresentados na seção seguinte. Contudo, até o momento da produção desta NT, não foi possível identificar estudos que subsidiassem os principais fundamentos para as alterações propostas pelo PL 4519/2020.

2.2.1 Comparação entre os FPs do Fundeb 2020 e os propostos nos estudos analisados

Nessa subseção, serão apresentados os FPs para cada uma das propostas discutidas anteriormente. Além dos FPs das propostas, os quadros apresentarão os ponderadores aplicados ao Fundeb 2020 e a diferença percentual entre os FPs de cada proposta em relação aos em vigor no Fundo.

Começaremos com as propostas que possuem exatamente as mesmas tipologias apresentadas no Fundeb, a saber, o PL nº 4.519/2020, e as propostas da Fineduca e do Oppen Social / Itaú Educação e Trabalho. A partir do Quadro 2 é possível comparar as diferenças existentes entre os FPs do Fundeb e das três propostas mencionadas. Para facilitar a interpretação e verificar facilmente a magnitude das diferenças, foram feitos destaques em três tonalidades distintas de azul. A tonalidade de azul mais escuro destaca as propostas cujos fatores de ponderação equivalem a pelo menos o dobro do atual ponderador do Fundeb. Como podemos ver nas propostas listadas no Quadro 2, alterações desta magnitude ocorrem somente para a proposta do Oppen Social / Itaú Educação e Trabalho, para a jornada integral nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nessa proposta, os fatores de ponderação sugeridos para a jornada integral na creche, na pré-escola, no ensino médio e no ensino médio articulado com a educação profissional equivalem a pelo menos 3 vezes o valor do fator de referência (ensino fundamental anos iniciais jornada parcial). Para o ensino fundamental integral sugere-se um fator de 2,7, o que representa mais do que o dobro do atual fator de ponderação (1,30). Em azul médio, destacam-se as

propostas em que os fatores de ponderação não chegam a ser o dobro dos atuais fatores, mas os ultrapassam em pelo menos 50%. Isso ocorre para duas tipologias da proposta do Oppen Social/Itaú (EJA integrado a educação profissional de nível médio e creche conveniada integral), quatro tipologias da proposta da Fineduca (creche integral, ensino médio integral articulado a educação profissional, EJA com avaliação no processo e EJA articulado a educação profissional de nível médio) e uma tipologia na proposta da PL nº 4.519/2020 (EJA com avaliação no processo). Em azul claro, destacam-se as propostas em que há alteração nos fatores, porém a magnitude destas alterações é menor e representa menos de 50% em relação aos atuais fatores de ponderação.

Quadro 2 - Comparação entre os fatores de ponderação Fundeb 2020 e as propostas do PL nº 4.519/2020, da Fineduca e do da Itaú Social.

Outra importante proposta de fatores de ponderação já discutida é aquela obtida a partir do Simulador de Custo-aluno qualidade (SimCAQ). Os estudos do SimCAQ (2020) estão mais atualizados do que o da Campanha (2018), mas, apesar das diferenças, as duas contribuições são baseadas na abordagem por insumos. Como apresentado, este simulador permite estimar os custos, a partir da abordagem orientada a insumos, para diversas etapas, modalidades, jornadas e tipos de escola. A partir desses custos se obtém os fatores de ponderação tomando o custo do ensino fundamental anos iniciais na área urbana como referência. O Quadro 3 apresenta as tipologias adotadas pelo SimCAQ com seus respectivos custos, considerando uma oferta de qualidade, os pesos estimados a partir destes custos, os fatores de ponderação do Fundeb compatíveis com as tipologias definidas no SimCAQ e a diferença percentual entre esses fatores. Para a educação infantil, observa-se que no Fundeb não é previsto uma diferenciação dos fatores para área urbana e rural. Já no SimCAQ é observada uma diferenciação de custo por área. Independente da diferenciação por área, observa-se que há uma diferença importante entre o ponderador utilizado no Fundeb para a creche integral e o fator calculado a partir dos custos apresentados no simulador. Esse fator para a área urbana chega a 3,69 e para a área rural, 4,31. Para a pré-escola em tempo integral também se observa diferenças consideráveis em relação aos atuais fatores de ponderação, especialmente quando se considera a diferenciação por área proposta no SimCAQ. Para o ensino fundamental anos iniciais, os fatores ficam mais próximos, sendo a maior diferença para a jornada integral área rural, em que a diferença percentual entre os fatores é maior que 50% (2,02 - SimCAQ e 1,30 - Fundeb). Para os anos finais do ensino fundamental, é interessante observar que os fatores de ponderação do Fundeb para área urbana são maiores que os calculados a partir do SimCAQ. Considerando a área urbana, o custo do ensino fundamental anos finais presente no SimCAQ é menor do que o custo do ensino fundamental anos iniciais, diferente do que é retratado nos ponderadores do Fundeb. Já para a área rural, os ponderadores calculados a partir dos custos do SimCAQ ficaram um pouco maiores do que os aplicados no Fundeb, em especial para a jornada integral, cujo fator de ponderação do Fundeb é de 1,30 e o calculado a partir do SimCAQ seria de 1,81. O SimCAQ também estima que o custo do ensino médio urbano é menor que o custo do ensino fundamental anos iniciais urbano, o que não ocorre quando se observa os fatores de ponderação do Fundeb. Dessa forma, os fatores de ponderação para o ensino médio urbano calculados a partir do SimCAQ ficaram menores do que os fatores empregados no Fundeb. Para a área rural, os fatores do SimCAQ ficaram um pouco maior do que os empregados no Fundeb. Por fim, temos a EJA, que no SimCAQ é previsto apenas em tempo parcial e cujos fatores de ponderação ficaram maiores do que o previsto no Fundeb, especialmente quando se considera a área rural. Lembrando que no Fundeb não é previsto diferenciação de fatores por área (rural e urbana) na EJA, já o SimCAQ não há estimação do custo da EJA articulada à educação profissional de nível médio, uma tipologia presente no Fundeb. Além disso, o SimCAQ também não apresentou os custos para a educação especial, educação indígena/Quilombola e creche conveniada, outras tipologias presentes no Fundeb.

Quadro 3 - Comparação entre os fatores de ponderação Fundeb 2020 e a proposta do SimCAQ.

Por fim, temos a pesquisa de custos do Inep de 2003 (Verhine, 2006), o primeiro estudo de custos discutido na seção anterior. A partir desse estudo foi possível levantar os custos para algumas das etapas/modalidades da educação básica. No entanto, a amostra não permitiu o nível de desagregação tão abrangente e, portanto, não cobriu boa parte das tipologias previstas no Fundeb. Por exemplo, para educação infantil, não houve desagregação conforme jornada (integral x parcial). Para o ensino fundamental anos iniciais e finais, e para o ensino médio, além de não haver desagregação por jornada, também não foi possível desagregar os custos por área (urbana x rural). Para o ensino médio, a pesquisa trouxe os custos para educação profissional, diferenciando o custo do Normal Magistério e do Ensino

Técnico. Dessa forma, para a comparação com os fatores de ponderação do Fundeb 2020, foi necessário fazer algumas considerações que possibilitassem tal comparação, com os resultados apresentados no Quadro 4. Em vermelho são destacados os casos em que os fatores de ponderação do atual Fundeb superam os ponderadores da proposta apresentada neste estudo. São as etapas referentes ao ensino fundamental anos finais, ensino médio, EJA e educação especial. Em azul mais claro, trata-se dos casos em que o fator de ponderação da proposta é até 50% maior que o fator do Fundeb (pré-escola e normal magistério) e em azul mais escuro representam os casos em que os fatores da proposta superam em mais de 50% o ponderador do Fundeb (creche e ensino médio técnico). Além disso, esta proposta não mensurou os custos do ensino fundamental integral, ensino médio integral, educação indígena / quilombola e creches conveniadas.

Quadro 4 - Comparação entre os fatores de ponderação Fundeb 2020 e do Estudo de Custo do Inep 2003.

1. 3. Considerações Finais sobre os estudos e propostas analisados

Conforme foi analisado nessa seção, é possível identificar contribuições importantes para a definição dos custos médios por aluno dos diferentes tipos de turma da educação básica brasileira. Entretanto, apesar de avanços, ainda há limitações que precisam ser consideradas. Como mencionado anteriormente, nesta NT não se priorizou uma ou outra abordagem, mas sim a consistência interna dos estudos.

Dado o impacto da definição de valores de custos médios para o financiamento da educação básica, especialmente, em alterações nos FPS do Fundeb, é necessário que a definição seja muito bem fundamentada, independente da abordagem.

Dos estudos analisados, a principal lacuna é empírica. Não foram encontradas pesquisas atualizadas e com representatividade estatística nacional que pudessem fundamentar alterações dos valores de custos médios considerados no Fundeb. Todas as pesquisas estão desatualizadas: a do Inep foi de 2003 e a da Undime de 2010. Mais importante ainda é a falta de representatividade estatística. Nenhuma dessas pesquisas pode ser considerada com representatividade estatística nem ao menos para o nível Brasil. Embora o estudo da Oppen Social e Itaú - Educação e Trabalho seja atualizado (2020) tenha algum grau de representatividade estatística nacional, há limitações com relação à utilização da amostra da Pnad-C para estimar a remuneração de professores para diferentes etapas/modalidades e não há estimação dos custos para os demais insumos necessários à oferta educacional para as diferentes etapas. A proposta da Fineduca, que teve um objetivo mais imediato de realizar alterações urgentes ainda em 2020 na regulamentação do Fundeb, utilizou como principal referência o estudo de Custos do Inep de 2003 e reconheceu a necessidade de se realizar mais análises para as alterações permanentes dos FPs (FINEDUCA, 2020: 6).

Considerou-se que a contribuição com maior robustez interna foi a do SimCAQ (2020), que assim como a contribuição da Campanha (2018), é baseada na abordagem por insumos. Contudo, na própria página do SimCAQ na internet, consta o reconhecimento de que os parâmetros considerados no PQR são um esforço para se elaborar cenários para o financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios e que seriam necessárias validações públicas para sua utilização como política pública. Mas, fundamentalmente, para além de validações públicas, e eventuais aprimoramentos, ainda se têm a carência de estudos empíricos com representatividade nacional e atualizados. Seria desejável que pudéssemos contar com estudos empíricos nacionais que adotassem a abordagem por resultados, ou seja, que estimassem os custos médios de cada etapa tomando como referência as redes que apresentam resultados educacionais adequados, pois como vimos, os estudos mais robustos aqui discutidos, foram construídos com base na abordagem por insumos. Por exemplo, o caso do SimCAQ, que tem seus parâmetros (PQR) definidos, em sua maioria, pelo atendimento à legislação educacional brasileira. Tal iniciativa seria desejável para se comparar os resultados e se tomar decisões mais seguras em termos metodológicos, dada a relevância do tema.

2. - Agenda de estudos sobre custo-médio

Para subsidiar a Comissão Intergovernamental do Fundeb na definição dos fatores de ponderação do Fundeb, propõe-se uma agenda de estudos dividida em três etapas, que serão desenvolvidos ao longo do segundo semestre de 2021. A principal premissa deste projeto será a de que a definição dos fatores de ponderação para o Novo Fundeb deve procurar retratar as diferenças de custos

existentes entre as diversas tipologias previstas pelo Fundo e além disso, deverá ser viável do ponto de vista do financiamento educacional brasileiro como um todo, pois as alterações a serem propostas terão impactos na redistribuição de recursos e isso não poderá comprometer o funcionamento das diversas redes de ensino. A seguir será feita uma breve descrição das três etapas do projeto de pesquisa e apresentado uma proposta de cronograma para cada uma delas.

Na primeira etapa, já em andamento, está sendo feito um levantamento e análise das principais propostas metodológicas existentes para a definição dos fatores de ponderação das diferentes tipologias previstas no Fundeb. O foco desta primeira etapa é avaliar os avanços trazidos nessas propostas, bem como suas possíveis limitações. Além disso, pretende-se analisar as diferenças entre os fatores de ponderação trazidos nessas propostas e os atuais fatores empregados no Fundeb. Alguns pontos desse estudo já foram apresentados nessa NT, mas serão analisados em maior profundidade.

Na segunda etapa, o Inep desenvolverá uma análise empírica para estimar os custos educacionais das diferentes tipologias definidas no Fundeb a partir das informações sobre as despesas educacionais informadas pelos entes municipais e estaduais ao Siope. Assim, serão utilizadas bases de dados oficiais, tais como a base de dados do Censo da Educação Básica produzida pelo Inep e a base de dados das Despesas Totais em Educação dos Municípios, dos Estados e do DF produzida pelo FNDE. A partir de uma análise empírica das despesas incorridos em diferentes etapas/modalidades, acredita-se que será possível construir uma proposta de fatores de ponderação para as tipologias previstas no Fundeb.

Assim, como as abordagens a serem retratadas e discutidas na etapa 1 deste projeto, as abordagens construídas com base nas informações das despesas educacionais também têm suas limitações e dependem da qualidade das informações contidas nas bases de dados oficiais. No entanto, acredita-se que o uso de metodologias distintas para aferição dos custos médios enriquece o debate e propicia avanços importantes acerca da discussão sobre a diferenciação de custos entre as etapas, modalidade, jornadas e tipos de estabelecimento.

Para estimar os custos educacionais de cada tipologia a partir das bases de dados oficiais, serão adotadas duas estratégias empíricas a serem avaliadas ao longo do desenvolvimento dos estudos. Na primeira será realizada uma análise das despesas educacionais de cada ente a partir do elemento mínimo da despesa. Serão utilizadas as informações sobre a classificação da natureza da despesa e sobre as funções e subfunções para identificar as despesas em manutenção e desenvolvimento da educação (MDE) e eliminar aquelas que não são consideradas educacionais. A identificação das funções e subfunções também serão usadas para a identificação da etapa/modalidade para qual o recurso foi destinado. No entanto, pode haver limitações quanto a identificação precisa da destinação do recurso, uma vez que as funções e subfunções não reproduzem as mesmas tipologias presentes no Fundeb. Além disso, uma determinada despesa pode estar ligada a várias etapas distintas. É importante ter em mente que é muito comum no Brasil, uma instituição de ensino atender a várias etapas/modalidades da educação básica, sendo assim, uma despesa administrativa ou uma manutenção predial poderia beneficiar as diversas etapas atendidas ali. Assim, nessa primeira abordagem pretende-se estimar os custos médios das tipologias previstas no Fundeb a partir das informações sobre as despesas educacionais do Siope, mas destacando-se as possíveis limitações e/ou impossibilidade na estimação dos custos para algumas dessas tipologias.

Na segunda estratégia, será utilizada a base de dados de matrículas e particionado o gasto total de cada ente (excluindo as despesas não educacionais), registrado no Siope, pelas matrículas oferecidas em cada etapa, modalidade, tipo de escola e jornada, conforme as tipologias definidas no Fundeb, ponderado pela razão professor-aluno em cada um desses segmentos. O gasto por aluno de cada tipologia do Fundeb por rede pública assim obtido será utilizado na estimativa do custo-médio nacional e por estado. Esse custo-médio será estimado a partir da média ponderada do gasto por aluno de cada tipologia em cada rede pública de ensino, usando como pesos a proporção de matrículas que cada uma dessas tipologias representa em cada rede pública de ensino. Dessa forma, redes que atendem em sua maioria estudantes de uma mesma tipologia terão um peso maior para o cálculo da estimativa do custo médio para esta tipologia do que aquelas que possuem matrículas fragmentadas em várias das tipologias previstas no Fundo.

O pressuposto das estratégias empíricas adotadas na segunda etapa é de que o gasto real incorrido pelas redes públicas de ensino em cada etapa, modalidade, jornada e tipo de escola, uma vez inferido, pode ser uma boa aproximação do custo-aluno-ano médio para efeito do cálculo dos fatores de ponderação que devem diferenciar as etapas, modalidades, jornadas e tipos de escola.

Por fim, a terceira etapa do estudo será destinada a avaliar os impactos das diversas propostas de alterações nos fatores de ponderação sobre a base de financiamento educacional hoje existente, com foco nos efeitos sobre o valor de referência do Fundeb (anos iniciais do ensino fundamental em turno parcial urbano), sobre a necessidade de recursos para sustentar tais alterações e sobre a redistribuição dos recursos entre as redes. Para avaliar o impacto sobre o valor de referência, serão fixados os recursos disponíveis para educação e o total de matrículas em cada uma dessas tipologias, conforme dados do Siope e do Censo Educacional. Os fatores de ponderação serão alterados, conforme as propostas selecionadas, e essa variação produzirá um determinado efeito sobre o valor do Fundeb para a categoria de referência.

Na segunda avaliação, o valor da categoria de referência e o total de matrículas em cada tipologia serão mantidos fixos. Assim, a variação nos ponderadores produzirá uma variação na necessidade de recursos para sustentar cada uma das diversas propostas. Sabe-se que a receita destinada à educação na atual base de financiamento é fixada na legislação, ou seja, para se sustentar as diferentes propostas de alteração nos fatores de ponderação, pode ser necessário um volume adicional de recursos. No entanto, o novo Fundeb prevê uma ampliação gradativa da complementação da União, que atualmente é limitada a 10% do valor do Fundo, e atingirá 23% até 2026. Sendo assim, o foco desta segunda simulação é avaliar se a ampliação da complementação da União seria suficiente para sustentar as propostas em análise.

Por fim, considerando-se as receitas destinadas à educação e as matrículas previstas em cada uma das redes públicas de ensino, será estimada a quantidade de recursos que cada ente receberá considerando as diversas propostas de alteração dos fatores de ponderação vis à vis os atuais fatores de ponderação. Dessa forma, será possível avaliar as implicações redistributivas em cada um dos cenários criados pelas diferentes propostas de fatores de ponderação.

O Quadro 5 apresenta o cronograma de desenvolvimento dos estudos propostos pelo Inep.

Quadro 5 - Cronograma de atividades do Projeto de Pesquisa

A partir do marco legal criado pela Lei 14.113/2020 e dos estudos analisados pelo Inep, foram identificadas razões para cautela ao se propor alteração nos atuais fatores de ponderação do Fundeb. Decorrem da análise apresentada nesta NT algumas conclusões e recomendações:

1. Qualquer alteração dos fatores de ponderação na ausência de definição do CAQ implicará na variação do valor de referência do financiamento da educação básica e na perda e ganho de recursos do Fundeb entre redes públicas de ensino. Tais variações impactarão a base atual de financiamento dos sistemas de ensino em termos dos recursos do Fundeb e precisam ser avaliadas previamente quanto a sua extensão, severidade e justiça distributiva.

2. Os estudos realizados até o momento, em geral, se baseiam em modelos teóricos com base na abordagem de insumos e não apresentam análise empírica ex-ante atualizada do impacto de sua implementação, seja sobre a base de financiamento da educação básica atual e a necessidade de financiamento para sua implementação, seja sobre a distribuições de recursos do Fundeb entre as redes públicas. Quando o fazem (ex. Fineduca), a análise é insuficiente para avaliar a extensão, severidade e justiça do impacto redistributivo, bem como do impacto sobre a necessidade global de financiamento da educação básica.

3. O Inep como órgão técnico responsável pelos estudos sobre o custo médio, não dispôs de tempo suficiente, desde a promulgação da Lei 14.113/2020, para realizar os estudos necessários para orientar com base técnica sólida alterações nos atuais fatores de ponderação. Nesse sentido, o Inep empreenderá esforços de análise e construção de alternativas para os fatores de ponderação, conforme cronograma apresentado nesta NT, dando atenção aos impactos redistributivos que as diferentes alternativas implicarão. Tais propostas serão encaminhadas pelo Inep à Comissão Intergovernamental até o dia 30 de abril de 2022, sendo objeto prévio de discussão no grupo de trabalho sobre financiamento da educação básica instituído pela Portaria nº 380, de 07 de maio de 2021.

4) Considerando que o §2º do artigo 18 da Lei 14.113/2020 determina que a existência de estudos prévios sobre custos médios é condição indispensável para a decisão da Comissão em promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações a serem aplicadas nas matrículas da educação básica para efeito da distribuição de recursos do Fundeb, é prudente que se adie a decisão de alterar os atuais fatores de ponderação para que tais estudos possam avançar de modo a fornecer base técnica sólida à Comissão.

5) Desse modo, recomenda-se a manutenção dos atuais fatores de ponderação do Fundeb, como disposto nos incisos I e II, § 1º, art. 43 da Lei 14.113/2020, e a aplicação de fator neutro para os novos indicadores de ponderação de matrículas, conforme disposto no §2º, art.43, tendo em vista o exercício de 2022.

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.