



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG  
UNIVERSITÄT FREIBURG



VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL  
SOBRE AÇÃO PÚBLICA E DESIGUALDADES

**Modelos de governança da política e da ação públicas  
entre os níveis centrais e locais**

*Federalismo e descentralização de políticas  
públicas*

Geraldo Reis

Professor do Departamento de Ciências Econômicas/Programa  
de Pós-graduação em Desenvolvimento Social  
Unimontes



**REDE**

Rede Internacional e Interdisciplinar  
sobre as Desigualdades

## - Federalismo → tema que contempla múltiplas abordagens:

### - Geográfica:

- ✓ A relação conceitual entre o federalismo, federação, regionalismo e territorialidade.
- ✓ Federalismo → dispersão geográfica do poder, com a divisão de competências e de responsabilidades entre os níveis territoriais de governo (nacional, regional e local).

### - Política:

- ✓ Tocqueville (1835) → “o sistema federal tem por objetivo unir as vantagens que os povos tiram da grandeza e da pequenez de seu território”.
- ✓ Elazar (2011b) → federalismo tem sua origem no termo latim *foedus*, que assim como o termo hebraico *brit*, significa “pacto”.

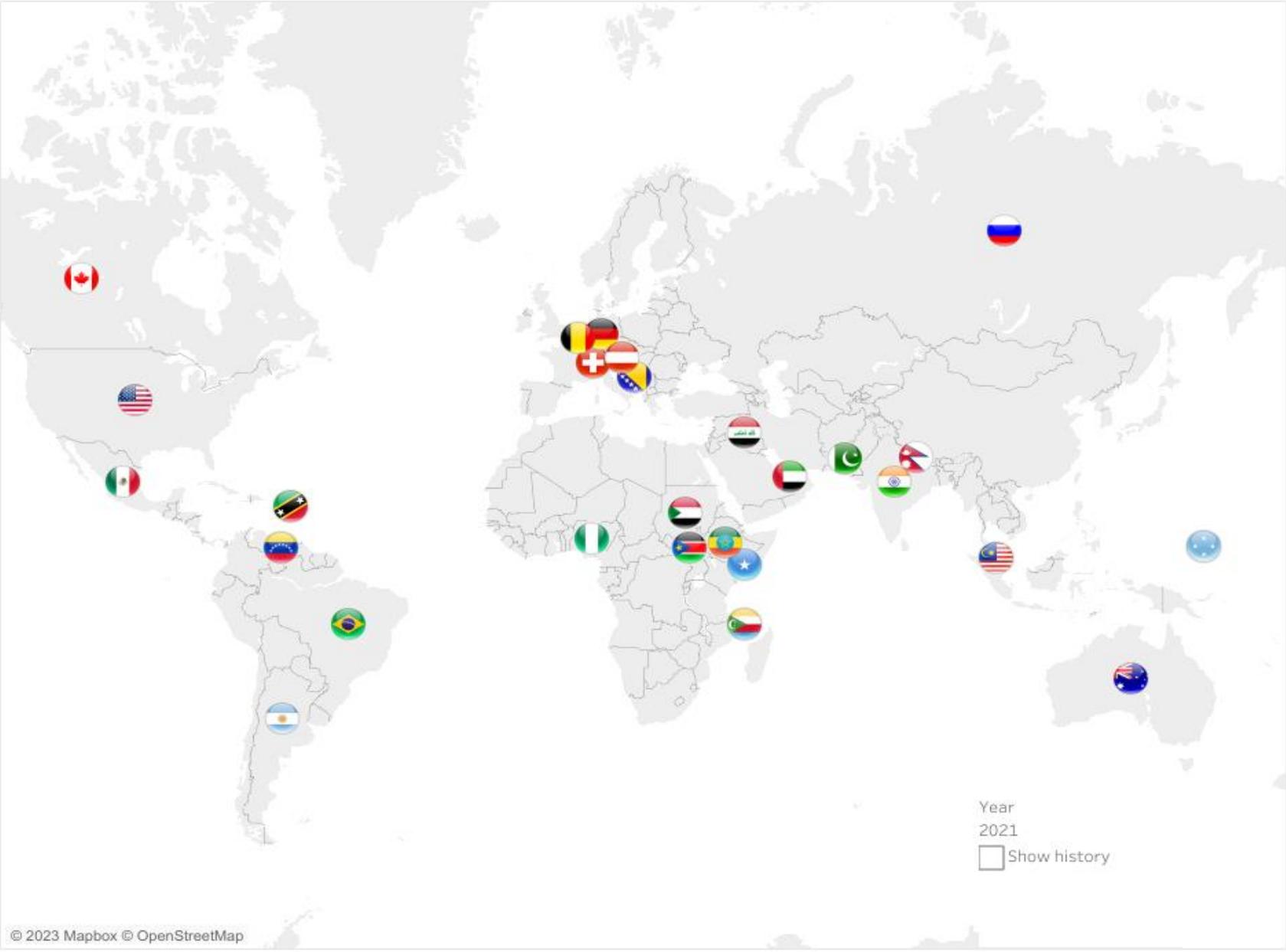
### -Econômica → federalismo fiscal:

- ✓ Musgrave (1959) → a “finalidade do federalismo fiscal” é “permitir que grupos diferentes, vivendo em Estados diversos, possam expressar preferências quanto aos serviços públicos; e isto, inevitavelmente, leva a diferenças em níveis de tributação e de serviços públicos”.

Federalism Countries- 1900



Federalism Countries- 2021

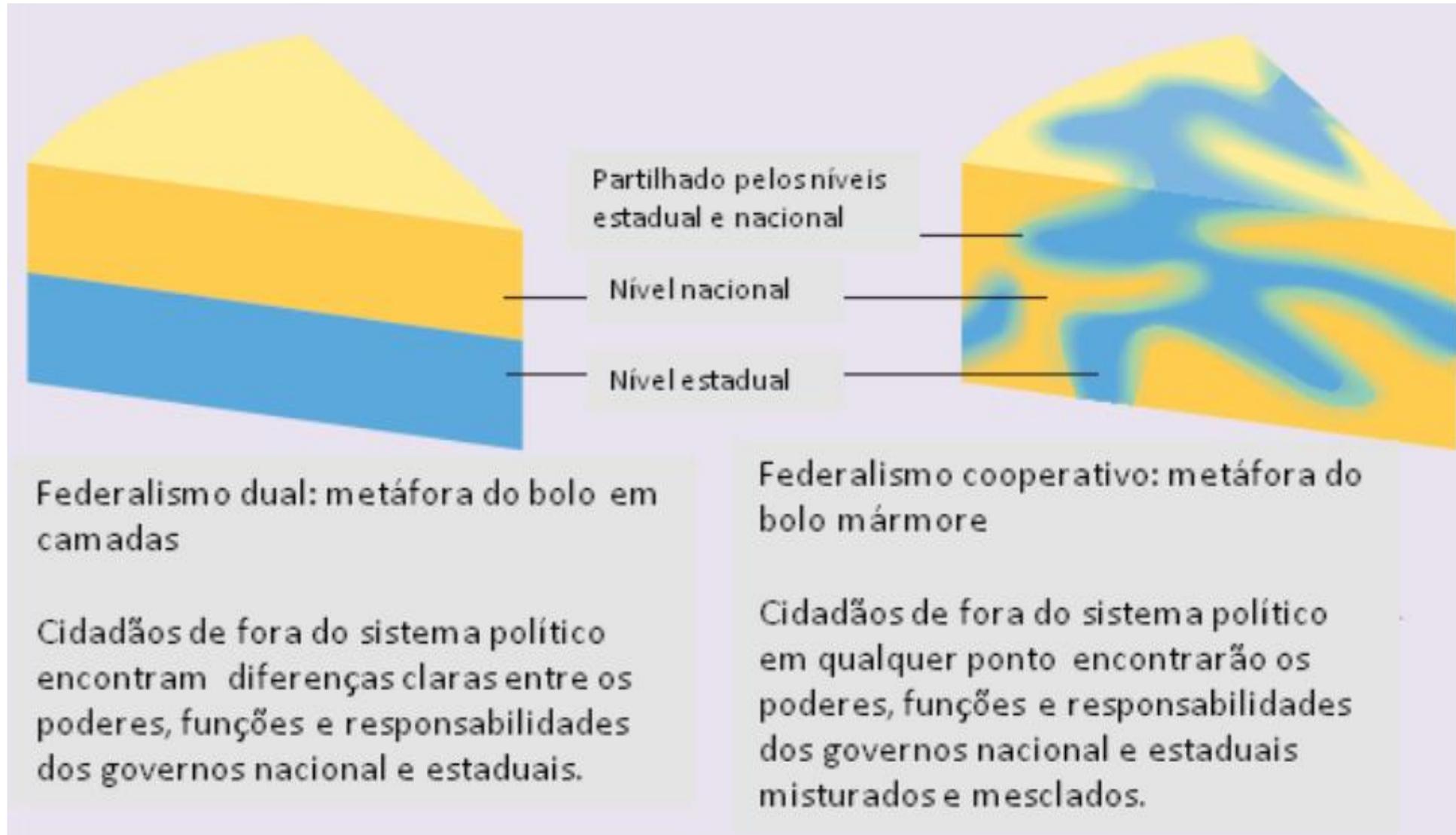




**I) Federalismo Fiscal de Primeira Geração**, por meio das contribuições de autores como Musgrave/Oates na abordagem de temas como:

- ✓ As falhas de mercado;
- ✓ A atuação do Estado para corrigir as falhas de mercado por meio do cumprimento das funções **alocação** (prestação e financiamento de serviços públicos), **distribuição** e **estabilização**, e a respectiva delegação destas funções para cada um dos níveis de governo (central, estadual e municipal);
- ✓ Divisão de competências tributárias e o problema dos desequilíbrios horizontais e verticais → necessidade de transferência/partilha de recursos para a correção destes desequilíbrios.
- ✓ As justificativas para a descentralização (**federalismo cooperativo**):
  - ✓ atuação conjunta/compartilhada entre os níveis de governo e existência de relações intergovernamentais, especialmente por meio de mecanismos de transferências;
  - ✓ três versões do federalismo cooperativo: esferas interdependentes (Alemanha), bolo mármore (*marble cake*) [EUA/GRODZINS, 2004] e esferas independentes (Brasil) [BOADWAY e SHAH (2009)].

## Federalismo Dual x Federalismo Cooperativo



**II) O Federalismo Fiscal de Segunda Geração, com as concepções desenvolvidas pelos autores vinculados à Escola da Escolha Pública (Public Choice), como James Buchanan, Gordon Tullock, Kenneth Arrow, Duncan Black, Richard Wagner, Alan Peacock, Willian Riker e Mancur Olson que destacaram questões como:**

- ✓ “*homo politicus e homo economicus* são os mesmos” → as motivações que guiam os indivíduos no processo mercantil são as mesmas que guiam os indivíduos no processo político (MCCHESNEY & SHUGHART II, 1995);
- ✓ Ênfase nas falhas de Estado ou falhas públicas;
- ✓ A mobilidade dos indivíduos provoca competição entre as jurisdições para atrair consumidores dos seus serviços → federalismo competitivo;
- ✓ A descentralização apoiada no modelo de Tiebout (1956) → indivíduos revelam as suas preferências “votando com os pés”;
- ✓ Foco na competição entre as jurisdições e na descentralização fiscal como um instrumento estratégico para a melhora dos padrões de eficiência do Estado → esvaziamento das funções do governo central; e
- ✓ Em função da necessidade de redução da máquina pública, cada nível de governo deve se sustentar preferencialmente com recursos próprios (crítica às relações intergovernamentais → cartelização dos governos).

- Implicações do Federalismo Fiscal da Escolha Pública → movimento internacional em favor da descentralização dos governos, com o apoio do Banco Mundial/FMI.

- Oates (2004) → o federalismo fiscal é “um sub-domínio das finanças públicas”, que “trata da estrutura vertical do setor público”.
- Boadway e Shah (2009) → federalismo fiscal envolve 2 problemas:
  - ✓ o da atribuição (*assignment*) → a atribuição de tributação, gastos e responsabilidades regulatórias para os vários níveis de governo; e
  - ✓ o do regime fiscal → a concepção das relações fiscais intergovernamentais.

- Debate entre vantagens e desvantagens da descentralização

✓ Vantagens:

- existência de bens públicos locais;
- proximidade entre governo e cidadãos permite melhor atendimento das preferências locais;
- estimular maior responsabilidade fiscal ou de prestação de contas (*accountability*);
- incentiva a experimentação e inovação.

✓ Desvantagens:

- existência de bens públicos nacionais;
- política redistributiva;
- externalidades ou transbordamentos (*spillovers*) interjurisdicionais;
- economias de escala; e
- descentralização pode favorecer concorrência em gastos e guerra fiscal.

- Shah (2007) → as transferências intergovernamentais podem atender a múltiplos objetivos:

- ✓ preencher o hiato fiscal por meio de transferências;
- ✓ definir de padrões mínimos em âmbito nacional;
- ✓ compensar pela disseminação de benefícios ou externalidades;
- ✓ influenciar prioridades locais; e
- ✓ lidar com as deficiências de infraestrutura e criação de estabilidade macroeconômica em regiões deprimidas.

- Shah (2007) e Muwonge e Ebel (2015) assinalam que as transferências são classificadas em duas grandes categorias:
  - ✓ de uso geral (também chamadas de “incondicionais”);
  - ✓ para fins específicos (igualmente chamadas de “condicionais” ou “vinculadas”).
  
- Os governos podem ainda partilhar receitas → a transferência de parcela das receitas arrecadadas por um nível superior de governo, para os níveis inferiores.

- Necessidade de sistema de transferência para equalizar a capacidade fiscal em virtude dos desequilíbrios:
  - ✓ Verticais; e
  - ✓ Horizontais.
  
- A fonte das transferências, ou “fundo para transferências” (*transfer pool*), pode ser o orçamento geral do governo concedente (central ou estadual) e deve incluir uma proporção de impostos específicos.

# Desequilíbrios vertical e horizontal no federalismo

**Desequilíbrio vertical**

**GOVERNO FEDERAL (UNIÃO)**  
66% dos tributos

**GOVERNO SUBNACIONAL (ESTADOS/DISTRITO FEDERAL)**  
26,6% dos tributos

**GOVERNO SUBNACIONAL (MUNICÍPIOS)**  
7,4% dos tributos

**Desequilíbrio horizontal**

**REGIÕES MAIS POBRES**

**Região Nordeste do Brasil:**

27,1% da população

14,2% do PIB (PIB *per capita* =  
R\$18.853/US\$3.657)

10,4% da arrecadação de tributos  
(8,0% dos tributos federais)

**REGIÕES MAIS RICAS**

**Região Sudeste do Brasil:**

42,1% da população

51,9% do PIB (PIB *per capita* =  
R\$44.449/US\$8.622)

59,9% da arrecadação de tributos  
(63,9% dos tributos federais)

Maranhão: 3,37% da população e 1,41% do PIB

Santa Catarina: 3,43% da população e 4,59% do PIB

# Regiões do Brasil

**Brasil:**  
5 Grandes Regiões  
26 Estados e 1 Distrito Federal  
5.568 Municípios  
PIB per capita = R\$36.014/US\$6.986

**Região Norte do Brasil:**  
8,7% da população  
6,3% do PIB (PIB per capita = R\$ 25.888/US\$5.022)  
3,9% da arrecadação de tributos  
(2,8% dos tributos federais)

**Região Nordeste do Brasil:**  
27,1% da população  
14,2% do PIB  
(PIB per capita = R\$18.853/US\$3.657)  
10,4% da arrecadação de tributos  
(8,0% dos tributos federais)

**Região Centro-Oeste do Brasil:**  
7,8% da população  
10,4% do PIB (PIB per capita = R\$ 48.035/US\$9.318)  
10,3% da arrecadação de tributos  
(10,5% dos tributos federais)

**Região Sudeste do Brasil:**  
42,1% da população  
51,9% do PIB  
(PIB per capita = R\$44.449/US\$8.622)  
59,9% da arrecadação de tributos  
(63,9% dos tributos federais)

**Região Sul do Brasil:**  
14,3% da população  
17,2% do PIB  
(PIB per capita = R\$43.355/US\$8.410)  
15,5% da arrecadação de tributos  
(14,8% dos tributos federais)



# Regiões de Portugal

## Portugal

308 Municípios e 3.091 Freguesias

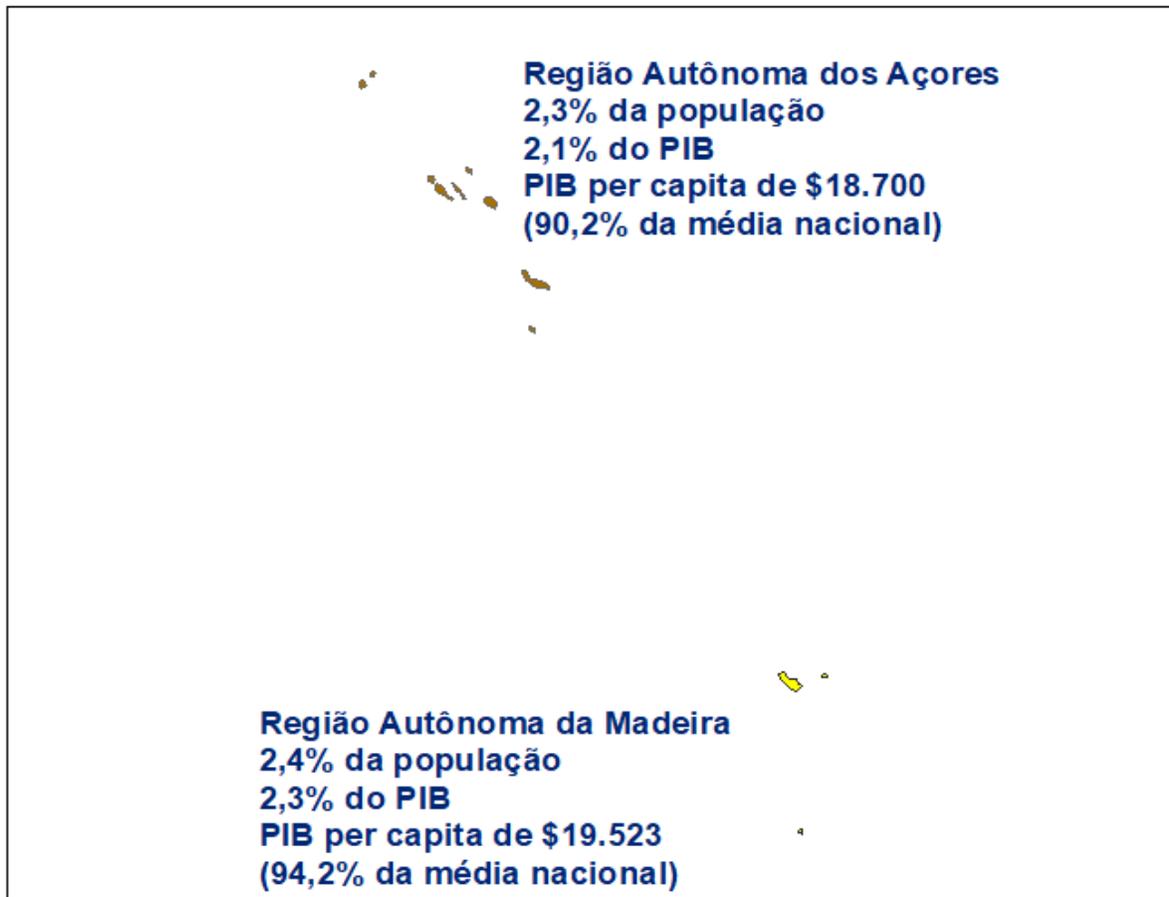
7 NUTS II - NUTS (Nomenclatura das Unidades

Territoriais Estatísticas) são um sistema hierárquico dividido em 3 níveis:

**NUTS I:** grandes regiões socioeconómicas.

**NUTS II:** regiões de base para a aplicação das políticas regionais.

**NUTS III:** pequenas regiões para diagnósticos específicos.



**Região Norte**  
34,7% da população  
30,2% do PIB  
PIB per capita de \$18.039  
(87% da média nacional)

**Região Centro**  
21,5% da população  
19,1% do PIB  
PIB per capita de \$18.396  
(88,7% da média nacional)

**Área Metropolitana de Lisboa**  
27,8% da população  
35,6% do PIB  
PIB per capita de \$26.615  
(128,4% da média nacional)

**Região do Alentejo**  
6,8% da população  
6,4% do PIB  
PIB per capita de \$19.383  
(93,5% da média nacional)

**Região do Algarve**  
4,5% da população  
4,3% do PIB  
PIB per capita de \$19.776  
(95,4% da média nacional)



- A federação brasileira oscilou entre momentos de grande centralização de poderes e recursos na esfera federal e de tentativas de descentralização, ampliando as competências dos governos estaduais e municipais:

“Movimento pendular” da federação brasileira [REZENDE & AFONSO (2004)] → “desde a sua criação, o sistema federal brasileiro tem passado por ciclos de contração e expansão acentuada do governo central” [SERRA & AFONSO (2007)].

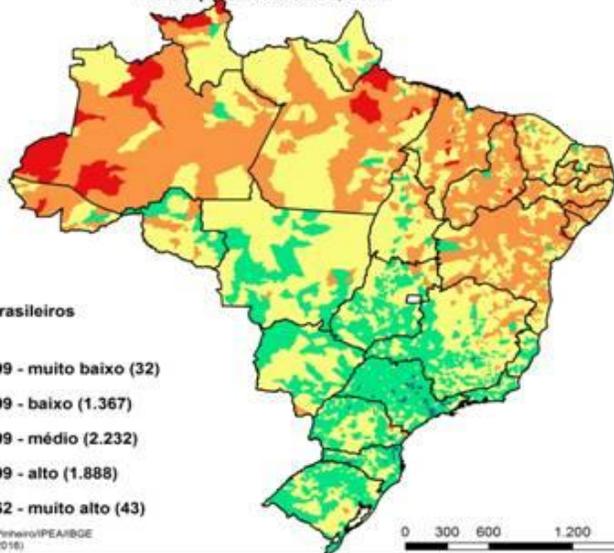
- Brasil: caso particular e único de federalismo cooperativo  
→ esferas independentes do governo, em que todos os níveis possuem autonomia e igualdade para coordenar as suas políticas horizontal e verticalmente.

- Na República Velha (1891-1930) → elevado grau de descentralização.
- No primeiro governo Vargas (1930-1945) → crescente fortalecimento do governo central.
- Na redemocratização do país (1946-1964) → favoreceu a descentralização política e fiscal.
- No regime militar (1964-1985) → ocorre novo movimento pendular em direção à maior centralização.
- Fim do regime militar e a redemocratização do país → novo movimento de descentralização, tanto tributária quanto das atribuições, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

## - Traços marcantes do federalismo desde 1891:

- ✓ protagonismo crescente dos municípios até o reconhecimento da sua autonomia com a Constituição de 1988;
- ✓ aprimoramento do sistema de transferências, especialmente após 1964, com a criação do FPE e do FPM;
- ✓ permanência de acentuadas assimetrias no federalismo, tanto entre Estados, como entre os municípios (arrecadação, capacidade de oferta de serviços públicos).
- ✓ fortalecimento das relações intergovernamentais, sobretudo com a instituição de mecanismos de cooperação entre os entes → aprimoramento do sistema de transferências, que podem ser classificadas quanto:
  - a) Aos requisitos legais - obrigatórias (constitucionais ou legais) e discricionárias (voluntárias, para Organizações da Sociedade Civil, por delegação e específicas).
  - b) À finalidade - devolutivas, redistributivas, compensatórias, indenizatórias e mantenedoras.
  - c) À aplicação dos recursos: vinculadas ou desvinculadas.

**Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)  
Municípios brasileiros, 2010**



**Legenda**

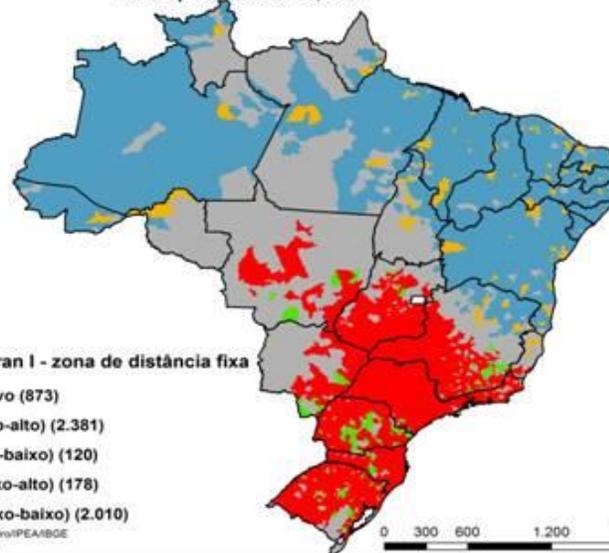
5.562 Municípios brasileiros

IDHM

- 0,418 - 0,499 - muito baixo (32)
- 0,500 - 0,599 - baixo (1.367)
- 0,600 - 0,699 - médio (2.232)
- 0,700 - 0,799 - alto (1.888)
- 0,800 - 0,862 - muito alto (43)

Fonte: PNUD/Fundação João Pinheiro/IPEA/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)

**Mapa de clusters e outliers conforme o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)  
Municípios brasileiros, 2010**



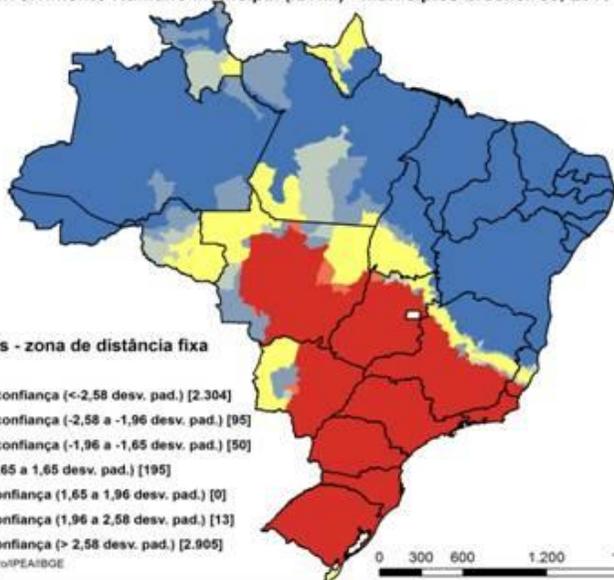
**Legenda**

Índice Local de Moran I - zona de distância fixa

- Não significativo (873)
- HH (cluster alto-alto) (2.381)
- HL (outlier alto-baixo) (120)
- LH (outlier baixo-alto) (178)
- LL (cluster baixo-baixo) (2.010)

Fonte: PNUD/Fundação João Pinheiro/IPEA/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)

**Mapa de clusters de elevados valores (hot spots) e de clusters de baixos valores (cold spots)  
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Municípios brasileiros, 2010**



**Legenda**

Hot spots e cold spots - zona de distância fixa

Índice Getis-Ord  $G^*$

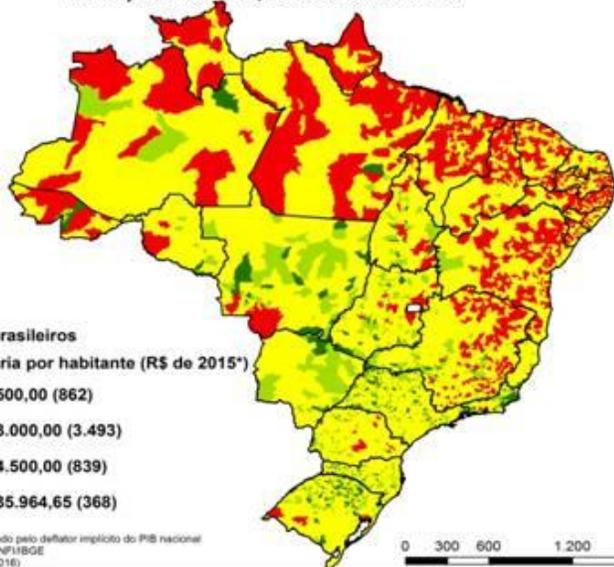
- Cold Spot - 99% de confiança (<-2,58 desv. pad.) [2.304]
- Cold Spot - 95% de confiança (-2,58 a -1,96 desv. pad.) [95]
- Cold Spot - 90% de confiança (-1,96 a -1,65 desv. pad.) [50]
- Não significativo (-1,65 a 1,65 desv. pad.) [195]
- Hot Spot - 90% de confiança (1,65 a 1,96 desv. pad.) [0]
- Hot Spot - 95% de confiança (1,96 a 2,58 desv. pad.) [13]
- Hot Spot - 99% de confiança (> 2,58 desv. pad.) [2.905]

Fonte: PNUD/Fundação João Pinheiro/IPEA/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)

**Resumo do Índice Global de Moran I (zona de distância fixa)**

|                  |            |
|------------------|------------|
| Índice de Moran: | 0,669792   |
| Índice esperado: | -0,00018   |
| Variância:       | 0,000001   |
| Escore z:        | 771,640502 |
| Valor p:         | 0,000000   |

Receita orçamentária municipal por habitante (R\$ de 2015\*)  
Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

5.562 Municípios brasileiros

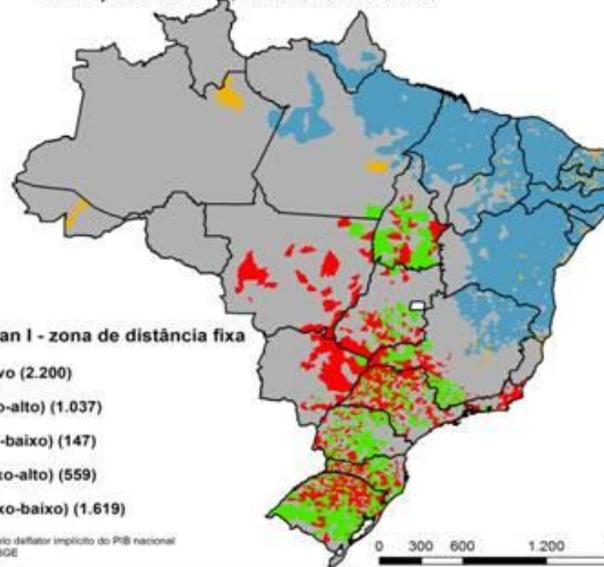
Receita orçamentária por habitante (R\$ de 2015\*)

- 738,22 - 1.500,00 (862)
- 1.500,13 - 3.000,00 (3.493)
- 3.000,62 - 4.500,00 (839)
- 4.500,08 - 35.964,65 (368)

Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)



Mapa de clusters e outliers conforme a receita orçamentária municipal por habitante (R\$ de 2015\*)  
Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

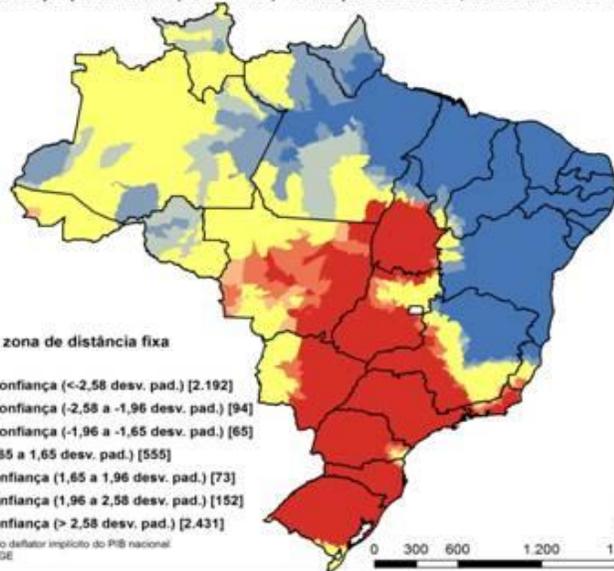
Índice Local de Moran I - zona de distância fixa

- Não significativo (2.200)
- HH (cluster alto-alto) (1.037)
- HL (outlier alto-baixo) (147)
- LH (outlier baixo-alto) (559)
- LL (cluster baixo-baixo) (1.619)

Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)



Mapa de clusters de elevados valores (hot spots) e de clusters de baixos valores (cold spots)  
Receita orçamentária municipal por habitante (R\$ de 2015\*) - Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

Hot spots e cold spots - zona de distância fixa  
Índice Getis-Ord  $G_i^*$

- Cold Spot - 99% de confiança (<-2,58 desv. pad.) [2.192]
- Cold Spot - 95% de confiança (-2,58 a -1,96 desv. pad.) [94]
- Cold Spot - 90% de confiança (-1,96 a -1,65 desv. pad.) [65]
- Não significativo (-1,65 a 1,65 desv. pad.) [555]
- Hot Spot - 90% de confiança (1,65 a 1,96 desv. pad.) [73]
- Hot Spot - 95% de confiança (1,96 a 2,58 desv. pad.) [152]
- Hot Spot - 99% de confiança (> 2,58 desv. pad.) [2.431]

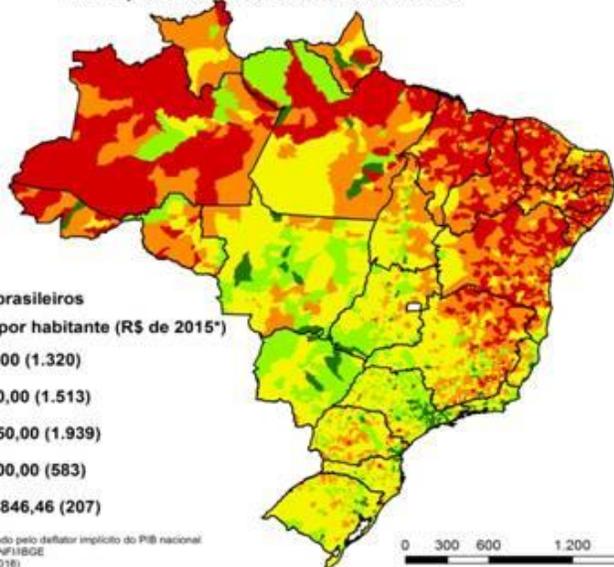
Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/IBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2016)



Resumo do Índice Global de Moran I (zona de distância fixa)

|                  |            |
|------------------|------------|
| Índice de Moran: | 0,150607   |
| Índice esperado: | -0,00018   |
| Variância:       | 0,000001   |
| Score z:         | 175,723758 |
| Valor p:         | 0,000000   |

Receita tributária municipal por habitante (R\$ de 2015\*)  
Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

5.562 Municípios brasileiros

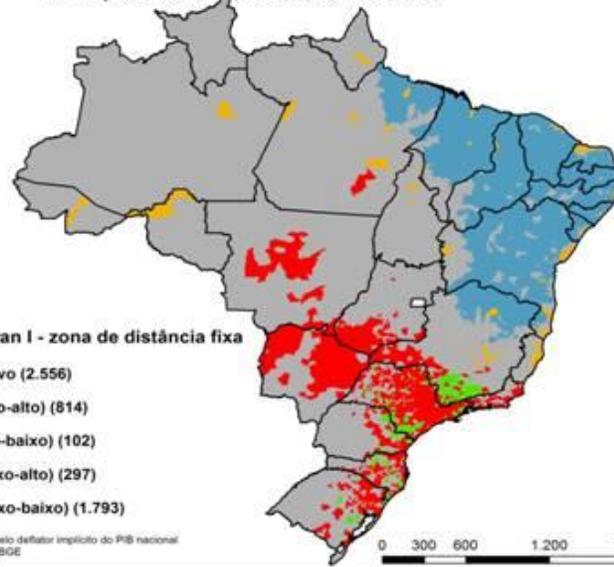
Receita tributária por habitante (R\$ de 2015\*)

- 10,54 - 50,00 (1.320)
- 50,02 - 100,00 (1.513)
- 100,00 - 250,00 (1.939)
- 250,30 - 500,00 (583)
- 500,69 - 2.846,46 (207)

Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/SIBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2018)



Mapa de clusters e outliers conforme a receita tributária municipal por habitante (R\$ de 2015\*)  
Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

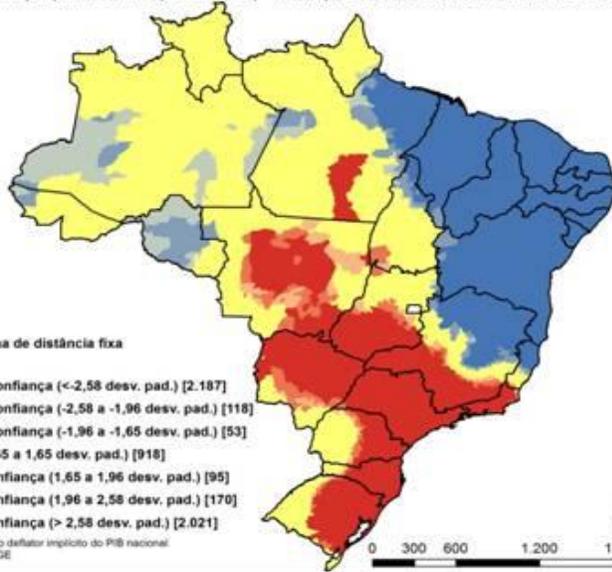
Índice Local de Moran I - zona de distância fixa

- Não significativo (2.556)
- HH (cluster alto-alto) (814)
- HL (outlier alto-baixo) (102)
- LH (outlier baixo-alto) (297)
- LL (cluster baixo-baixo) (1.793)

Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/SIBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2018)



Mapa de clusters de elevados valores (hot spots) e de clusters de baixos valores (cold spots)  
Receita tributária municipal por habitante (R\$ de 2015\*) - Municípios brasileiros, média anual 2000-2015



**Legenda**

Hot spots e cold spots - zona de distância fixa

Índice Getis-Ord G\*

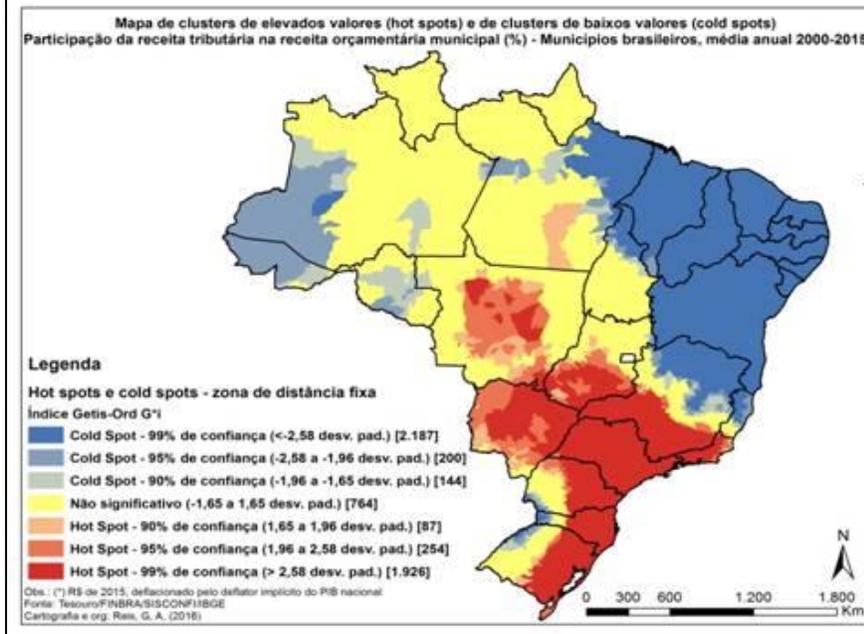
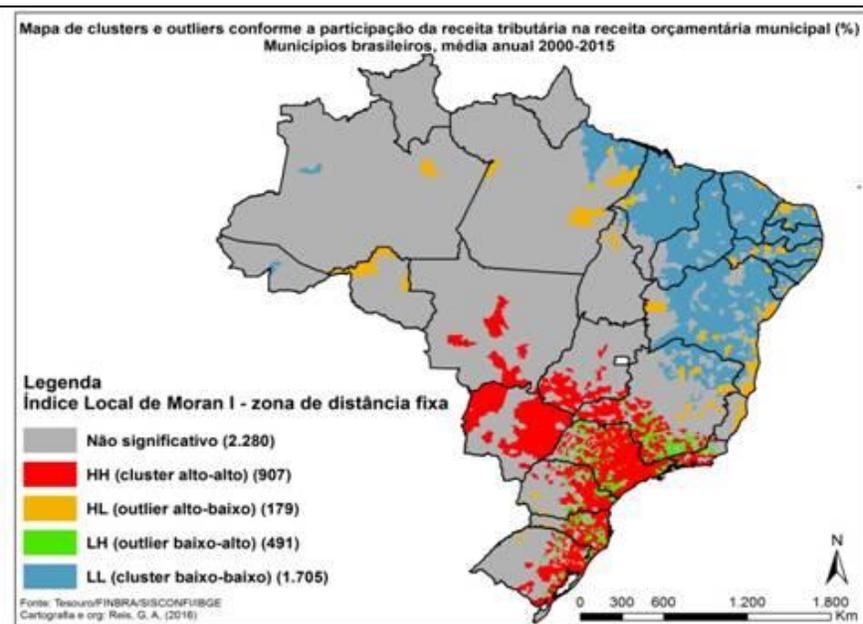
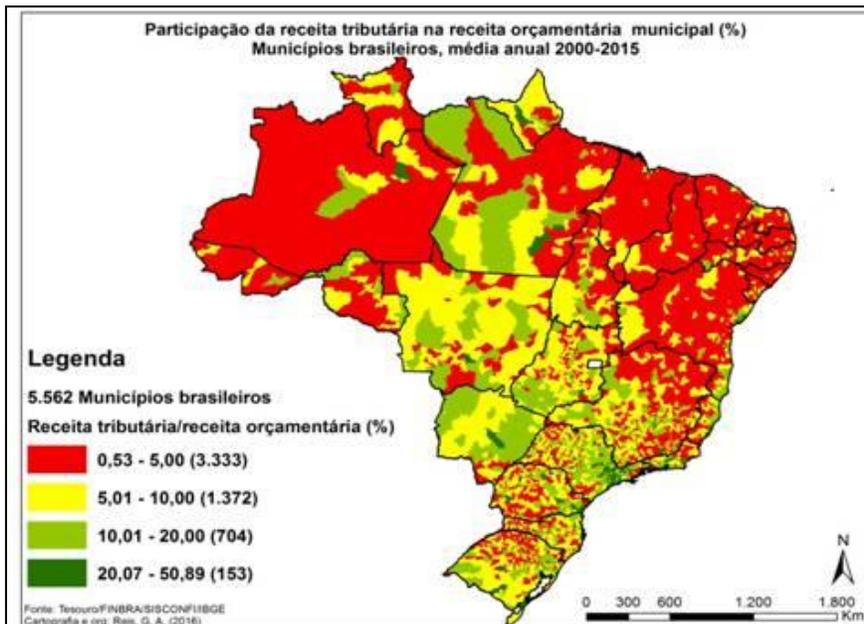
- Cold Spot - 99% de confiança (<-2,58 dev. pad.) [2.187]
- Cold Spot - 95% de confiança (-2,58 a -1,96 dev. pad.) [118]
- Cold Spot - 90% de confiança (-1,96 a -1,65 dev. pad.) [53]
- Não significativo (-1,65 a 1,65 dev. pad.) [918]
- Hot Spot - 90% de confiança (1,65 a 1,96 dev. pad.) [95]
- Hot Spot - 95% de confiança (1,96 a 2,58 dev. pad.) [170]
- Hot Spot - 99% de confiança (> 2,58 dev. pad.) [2.021]

Obs.: (\*) R\$ de 2015, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional  
Fonte: Tesouro/FNBRA/SISCONF/SIBGE  
Cartografia e org. Reis, G. A. (2018)



Resumo do Índice Global de Moran I (zona de distância fixa)

|                  |           |
|------------------|-----------|
| Índice de Moran: | 0,181243  |
| Índice esperado: | -0,00018  |
| Variância:       | 0,000001  |
| Escore z:        | 209,75835 |
| Valor p:         | 0,000000  |



| Resumo do Índice Global de Moran $I$ (zona de distância fixa) |            |
|---|------------|
| Índice de Moran:  | 0,234165   |
| Índice esperado:  | -0,00018   |
| Variância:  | 0,000001   |
| Escore $z$ :  | 270,166193 |
| Valor $p$ :   | 0,000000   |

- O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal fonte de financiamento da educação básica (desde a creche até o Ensino Médio) do Brasil.
  - É um fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que são compostos basicamente por contribuições dos Estados e dos Municípios → A União complementa os recursos dos Fundos, quando Estados e Municípios não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima (FNDE, 2021).
  - A composição do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, provém de uma cesta integrada por 20% dos seguintes impostos e transferências constitucionais: ITCMD, IPVA, ITRm, FPE, FPM, ICMS, IPIexp, recursos relativos à Desoneração das Exportações (LC 87/96), receitas da dívida ativa tributária e seus respectivos juros e multas (mais os impostos que a União eventualmente instituir no âmbito de sua competência).
- Quando esses 20% não são suficientes para garantir a oferta de uma educação de qualidade, conceituada por indicadores nacionais, a União complementa esse caixa para assegurar os padrões mínimos de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.
  - A redistribuição de recursos que compõem os fundos dar-se-á, primeiramente, entre o governo estadual e os seus Municípios.
  - Em caso de insuficiência, há a complementação pela União → somente os entes que não atingem o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (VMAA) definido nacionalmente recebem recursos do Fundo.

- Fundeb → procura corrigir uma dimensão importante do **hiato vertical**:
  - A União precisa destinar 18% da receita de impostos arrecadados em educação, mas responde somente pela rede pública federal (com cerca de 1% das matrículas da educação básica).
  - Os Estados e Municípios têm de aplicar 25% da receita de impostos arrecadados → rede com aproximadamente 80% das matrículas da educação básica.
- Fundeb procura igualmente definir de **padrões mínimos em âmbito nacional** para a educação básica → diminuir o **hiato horizontal**.
  - O Censo da Educação Básica de 2018, das mais de 141 mil escolas, aproximadamente 10% não têm banheiro, 30% não têm água potável, 60% não têm esgotamento sanitário e 70% não têm quadra poliesportiva e biblioteca (SOUZA, 2021).

- **A Complementação da União objetiva:**
  - Reduzir as desigualdades sociais e regionais.
  - Atender às necessidades mínimas educacionais existentes, assegurando recursos para a **manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE)** em âmbito nacional.
- Segundo suas características, o Fundeb tem como variáveis de cálculo as estimativas das receitas, feitas pelo Ministério da Economia, e a quantidade de matrículas presenciais da Educação Básica Pública, vinculadas aos entes subnacionais e às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público estadual e/ou municipal.
- A arrecadação dos recursos é realizada pela União e pelos Governos Estaduais, sendo competência da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia a apuração dos valores efetivamente arrecadados, os quais são, periódica e automaticamente, creditados em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em contas únicas e específicas.

- O Fundeb foi instituído por meio da Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006), substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef/1997).
- A criação do Fundeb proporcionou avanço significativo no financiamento da educação básica → melhorou a cobertura e incluiu recursos da União.
- O Fundeb proporcionou o expressivo incremento do gasto na educação básica entre 2007 (R\$115,8 bilhões) e 2020 (R\$189,5 bilhões) →  $\Delta 63,6\%$  em termos reais (a complementação da União aumentou de R\$4,8 bilhões para R\$17,2 bilhões no período →  $\Delta 258,3\%$ ).

Série Histórica - Fundeb 2007 a 2022 (A preços de 2022, deflacionados pelo INPC)

| Ano                                    | Valor Anual Previsto                 |                         |                   | Piso Salarial           | Total                   | Valor Anual Ajustado                 |                               |                   | Valor Mínimo Nacional/Ano |          | Total Alunos na Rede Pública<br>(Estadual e Municipal) | Valor por aluno<br>(a preços de 2022) |
|--|--------------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------|----------|--|---------------------------------------|
|  | Contribuição de Estados e Municípios | Complementação da União | Total             | Complementação da União | Complementação da União | Contribuição de Estados e Municípios | Complementação da União Total | Total             | Estimado                  | Ajustado |  |                                       |
|  |                                      |                         |                   |                         |                         |                                      |                               |                   |                           |          |  |                                       |
| 2007                                   | 110.561.404.696                      | 4.831.391.569           | 115.392.796.265   | -                       | 4.831.391.569           | 110.962.574.779                      | 4.831.391.566                 | 115.793.966.343   | 2.274                     | 2.261    | 46.458.311   | 2.492,43                              |
| 2008                                   | 132.507.868.574                      | 7.157.015.367           | 139.664.883.940   | -                       | 7.157.015.367           | 139.162.884.908                      | 7.157.015.367                 | 146.319.900.274   | 2.553                     | 2.644    | -  | -                                     |
| 2009                                   | 146.463.865.805                      | 10.980.252.879          | 157.444.118.684   | -                       | 10.980.252.879          | 149.188.003.335                      | 10.980.252.879                | 160.168.256.212   | 2.645                     | 2.658    | -  | -                                     |
| 2010                                   | 155.022.169.275                      | 13.951.995.234          | 168.974.164.511   | 1.550.221.694           | 15.502.216.928          | 161.577.006.997                      | 16.157.700.700                | 177.734.707.697   | 2.877                     | 3.111    | -  | -                                     |
| 2011                                   | 168.801.616.380                      | 15.192.145.474          | 183.993.761.854   | 1.688.016.165           | 16.880.161.637          | 174.140.919.991                      | 17.414.091.999                | 191.555.011.990   | 3.315                     | 3.540    | -  | -                                     |
| 2012                                   | 169.912.366.577                      | 15.292.112.991          | 185.204.479.568   | 1.699.123.665           | 16.991.236.658          | 176.603.599.468                      | 17.660.359.946                | 194.263.959.415   | 3.370                     | 3.648    | -  | -                                     |
| 2013                                   | 174.419.076.111                      | 15.697.716.850          | 190.116.792.961   | 1.744.190.761           | 17.441.907.611          | 185.147.934.391                      | 18.514.793.439                | 203.662.727.830   | 3.458                     | 3.912    | -  | -                                     |
| 2014                                   | 173.172.419.718                      | 15.585.517.774          | 188.757.937.493   | 1.731.724.197           | 17.317.241.971          | 185.993.929.983                      | 18.599.392.998                | 204.593.322.981   | 3.679                     | 3.986    | -  | -                                     |
| 2015                                   | 173.190.044.207                      | 15.587.103.978          | 188.777.148.186   | 1.731.900.443           | 17.319.004.421          | 174.819.136.872                      | 17.481.913.687                | 192.301.050.559   | 3.682                     | 3.800    | -  | -                                     |
| 2016                                   | 170.514.941.081                      | 15.346.344.698          | 185.861.285.778   | 1.705.149.411           | 17.051.494.108          | 174.772.453.232                      | 17.477.245.323                | 192.249.698.555   | 3.719                     | 3.971    | -  | -                                     |
| 2017                                   | 173.047.128.044                      | 15.574.241.524          | 188.621.369.567   | 1.730.471.280           | 17.304.712.804          | 176.977.655.781                      | 17.697.765.578                | 194.675.421.359   | 3.892                     | 4.050    | -  | -                                     |
| 2018                                   | 176.046.804.492                      | 15.844.212.404          | 191.891.016.897   | 1.760.468.045           | 17.604.680.449          | 183.781.726.305                      | 18.378.172.630                | 202.159.898.935   | 3.920                     | 4.164    | -  | -                                     |
| 2019                                   | 186.382.188.251                      | 16.774.396.943          | 203.156.585.193   | 1.863.821.883           | 18.638.218.825          | 187.878.111.897                      | 18.787.811.189                | 206.665.923.088   | 4.233                     | 4.342    | 38.334.654   | 5.391,10                              |
| 2020                                   | 172.249.709.627                      | 15.502.473.867          | 187.752.183.494   | 1.722.497.097           | 17.224.970.963          | 172.249.709.627                      | 17.224.970.963                | 189.474.680.590   | 3.909                     | 4.251    | -  | -                                     |
| 2021                                   | 200.046.469.244                      | 20.004.646.924          | 220.051.116.168   | -                       | -                       | 200.046.469.244                      | 20.004.646.924                | 220.051.116.168   | 3.992                     | 4.727    | -  | -                                     |
| 2022                                   | 221.711.984.900                      | 22.171.198.500          | 243.883.183.400   | -                       | -                       | 221.711.984.900                      | 22.171.198.500                | 243.883.183.400   | 4.874                     | 5.130    | 37.228.595   | 6.550,96                              |
| Total                                  | 1.905.299.981.809                    | 183.103.995.871         | 2.088.403.977.679 | -                       | -                       | 1.905.299.981.809                    | 183.103.995.871               | 2.088.403.977.679 | -                         | -        | -  | -                                     |
| Variação no período 2007 a 2022 (em %) |                                      |                         |                   |                         |                         | 99,8                                 | 358,9                         | 110,6             | 114,3                     | 126,9    | -19,9  | 162,8                                 |

- Contudo, embora o Fundeb tenha como principal propósito tornar mais equitativa o financiamento público da educação básica, persistiram importantes distorções na distribuição dos recursos:
  - Redes que continuam contando com poucos recursos para atender as necessidades crescentes da educação básica.
  - Existência de municípios pobres em Estados mais ricos não atendidos pelo Fundo/municípios ricos em Estados pobres que recebem recursos do Fundo.
  - Os entes com maior capacidade de arrecadação podiam destinar mais recursos para a educação básica, sem qualquer vinculação com o número de alunos atendidos, gerando grandes disparidades no investimento por aluno
    - Em Minas Gerais, por exemplo, a diferença chegava a 5 vezes entre as redes com menor (R\$3.445) e com maior valor (R\$17.593) por estudante, mesmo com a complementação (TANNO, 2017).

## Fundeb 2015 - efeito redistributivo valor aluno ano com base em todas as receitas vinculadas à educação (VAA\_total) valores mínimos e máximos de aplicação nas redes de ensino por uf (valores em R\$)

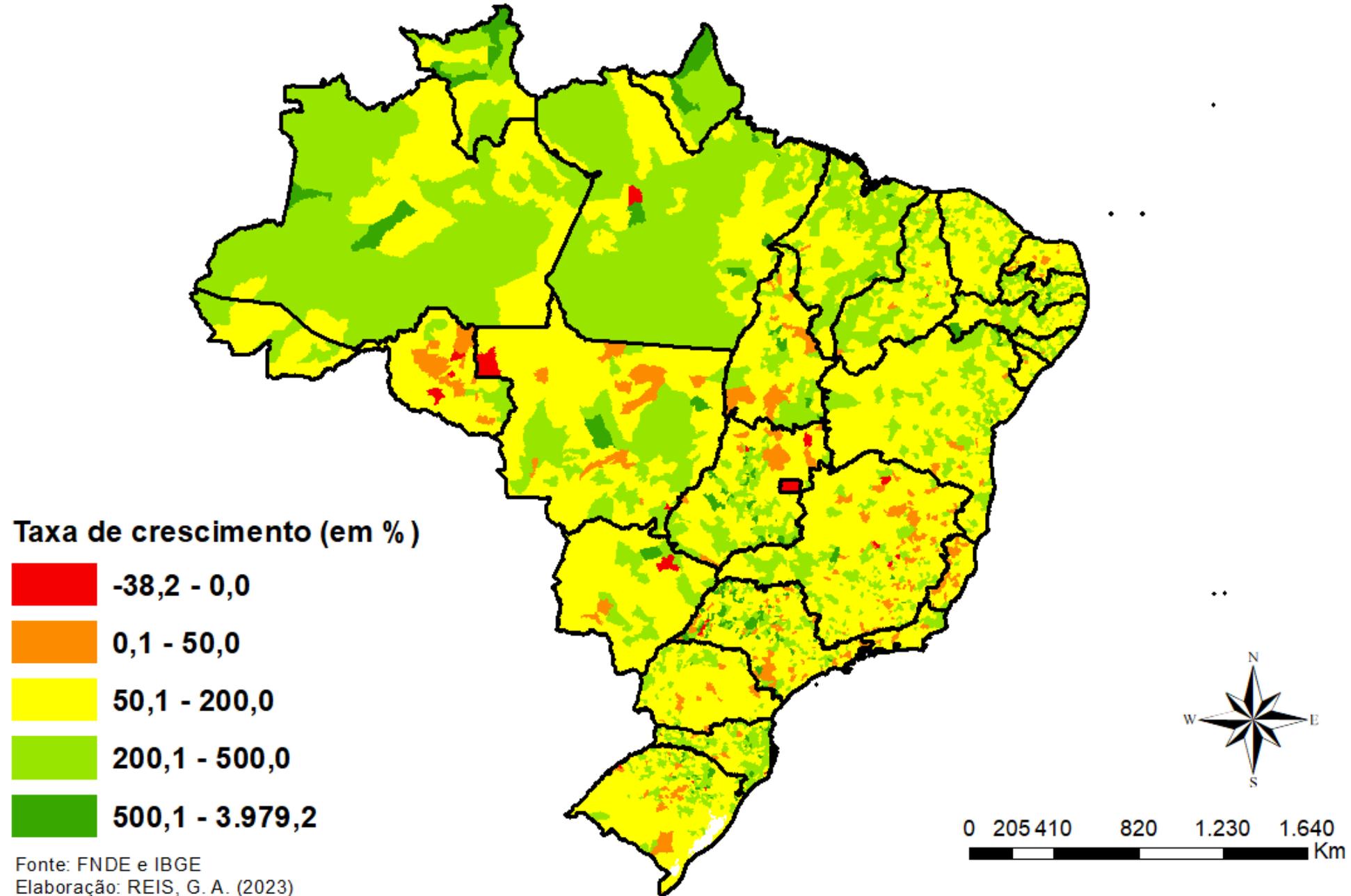
| UF | TODAS AS RECEITAS |        |             |                    |        |             |                           |        |             | RECEITAS FUNDEB  |
|----|-------------------|--------|-------------|--------------------|--------|-------------|---------------------------|--------|-------------|------------------|
|    | SEM FUNDEB        |        |             | COM FUNDEB ESTADOS |        |             | COM FUNDEB COMPLEMENTAÇÃO |        |             | VAA FUNDEB FINAL |
|    | VAA_total         |        |             | VAA_total          |        |             | VAA_total                 |        |             |                  |
|    | MÍNIMO            | MÁXIMO | VAR MAX/MIN | MÍNIMO             | MÁXIMO | VAR MAX/MIN | MÍNIMO                    | MÁXIMO | VAR MAX/MIN |                  |
| DF | 11.501            | 11.501 | 0%          | 11.501             | 11.501 | 0%          | 11.501                    | 11.501 | 0%          |                  |
| RR | 912               | 7.596  | 733%        | 4.502              | 6.020  | 34%         | 4.502                     | 6.020  | 34%         | 4.089,99         |
| RS | 1.876             | 56.014 | 2886%       | 4.400              | 19.511 | 343%        | 4.400                     | 19.511 | 343%        | 3.402,92         |
| SP | 1.481             | 33.432 | 2158%       | 4.326              | 12.530 | 190%        | 4.326                     | 12.530 | 190%        | 3.390,50         |
| SC | 1.894             | 19.190 | 913%        | 4.168              | 9.061  | 117%        | 4.168                     | 9.061  | 117%        | 3.193,02         |
| RJ | 1.673             | 11.154 | 567%        | 3.973              | 10.097 | 154%        | 3.973                     | 10.097 | 154%        | 2.925,48         |
| AP | 987               | 5.795  | 487%        | 3.916              | 4.848  | 24%         | 3.916                     | 4.848  | 24%         | 3.460,91         |
| PR | 2.158             | 35.884 | 1563%       | 3.867              | 12.320 | 219%        | 3.867                     | 12.320 | 219%        | 2.793,67         |
| ES | 1.942             | 9.219  | 375%        | 3.797              | 6.743  | 78%         | 3.797                     | 6.743  | 78%         | 2.930,21         |
| GO | 1.204             | 49.772 | 4035%       | 3.794              | 16.458 | 334%        | 3.794                     | 16.458 | 334%        | 3.048,75         |
| MS | 1.436             | 14.597 | 916%        | 3.731              | 7.179  | 92%         | 3.731                     | 7.179  | 92%         | 3.058,05         |
| TO | 1.122             | 12.156 | 984%        | 3.681              | 6.502  | 77%         | 3.681                     | 6.502  | 77%         | 3.186,35         |
| RO | 1.569             | 12.908 | 723%        | 3.510              | 6.144  | 75%         | 3.510                     | 6.144  | 75%         | 2.794,02         |
| SE | 1.003             | 7.859  | 683%        | 3.497              | 7.686  | 120%        | 3.497                     | 7.686  | 120%        | 3.010,28         |
| MG | 1.653             | 57.842 | 3400%       | 3.445              | 17.593 | 411%        | 3.445                     | 17.593 | 411%        | 2.673,30         |
| MT | 1.525             | 38.350 | 2415%       | 3.430              | 13.195 | 285%        | 3.430                     | 13.195 | 285%        | 2.707,61         |
| AC | 658               | 5.330  | 710%        | 3.203              | 5.092  | 59%         | 3.203                     | 5.092  | 59%         | 2.862,39         |
| RN | 1.129             | 9.894  | 776%        | 3.146              | 5.828  | 85%         | 3.159                     | 5.841  | 85%         | 2.619,95         |
| PE | 991               | 7.905  | 698%        | 2.815              | 7.000  | 149%        | 3.146                     | 7.333  | 130%        | 2.619,95         |
| CE | 866               | 7.127  | 723%        | 2.420              | 5.168  | 114%        | 3.089                     | 5.847  | 89%         | 2.619,95         |
| PB | 1.051             | 10.950 | 942%        | 2.831              | 5.417  | 91%         | 3.082                     | 5.668  | 84%         | 2.619,95         |
| AM | 817               | 4.308  | 427%        | 2.462              | 3.724  | 51%         | 3.059                     | 4.321  | 41%         | 2.619,95         |
| BA | 899               | 12.417 | 1282%       | 2.322              | 5.896  | 154%        | 3.035                     | 6.609  | 116%        | 2.619,95         |
| AL | 839               | 6.605  | 687%        | 2.405              | 4.759  | 98%         | 3.034                     | 5.388  | 78%         | 2.619,95         |
| PI | 656               | 6.683  | 919%        | 2.462              | 3.983  | 62%         | 2.995                     | 4.515  | 51%         | 2.619,95         |
| PA | 578               | 6.927  | 1098%       | 1.853              | 6.570  | 255%        | 2.979                     | 7.696  | 158%        | 2.619,95         |
| MA | 572               | 5.733  | 902%        | 1.631              | 3.385  | 108%        | 2.937                     | 4.691  | 60%         | 2.619,95         |

Fonte: FNDE/MEC e STN/MF.  
 Elaborado por Tanno (2017).  
 (1) Repercussão em VAA\_total consideradas 5.166 redes Municipais e 27 redes estaduais e do DF.

- Para corrigir tais distorções, o Fundeb foi transformado em fundo permanente, com incremento da participação da União e expansão da cobertura (Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020):
  - Fundo permanente → ênfase na distribuição automática de recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE).
  - Complementação da União → ampliada de atuais 10% para 23% (progressão entre 2021 e 2026: 12% - 15% - 17% - 19% - 21% - 23%).
  - Aplicação de, no mínimo, de 70% para remunerar os Profissionais da Educação Básica (legislação anterior → 60% dos recursos).
  - A EC 108/20 alterou a forma de rateio do ICMS (imposto estadual):
    - Anteriormente, 25% da arrecadação do ICMS eram distribuídas aos municípios → 75% de acordo com o valor adicionado (movimento econômico) e 25% conforme lei estadual (sobretudo com finalidade redistributiva - Ex.: Lei Robin Hood, em Minas Gerais/2009).
    - Com a nova legislação → dos 25% destinados aos municípios, 65% serão distribuídos de acordo com o valor adicionado e 35% como for definido em lei estadual, mas com a aplicação de, no mínimo 10%, considerando indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

- Valor total do Fundeb em 2022 → R\$ 243,8 bilhões (cerca de 2,5% do PIB):
- Estados e Municípios → R\$221,7 bilhões (90% dos recursos).
- União → R\$22,2 bilhões (10% dos recursos, a título de complementação).

Taxa de crescimento dos repasses dos recursos do Fundeb  
Municípios brasileiros - 2007-2022 (em %)

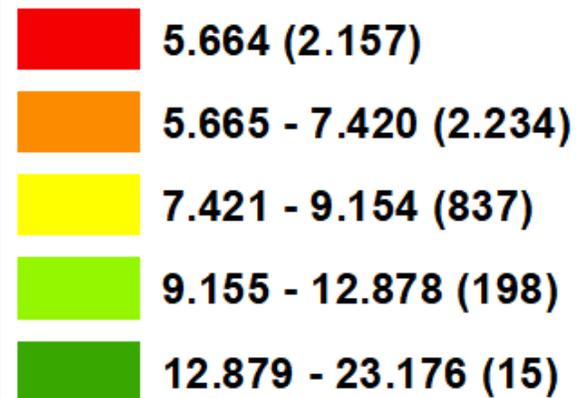


Fonte: FNDE e IBGE  
Elaboração: REIS, G. A. (2023)

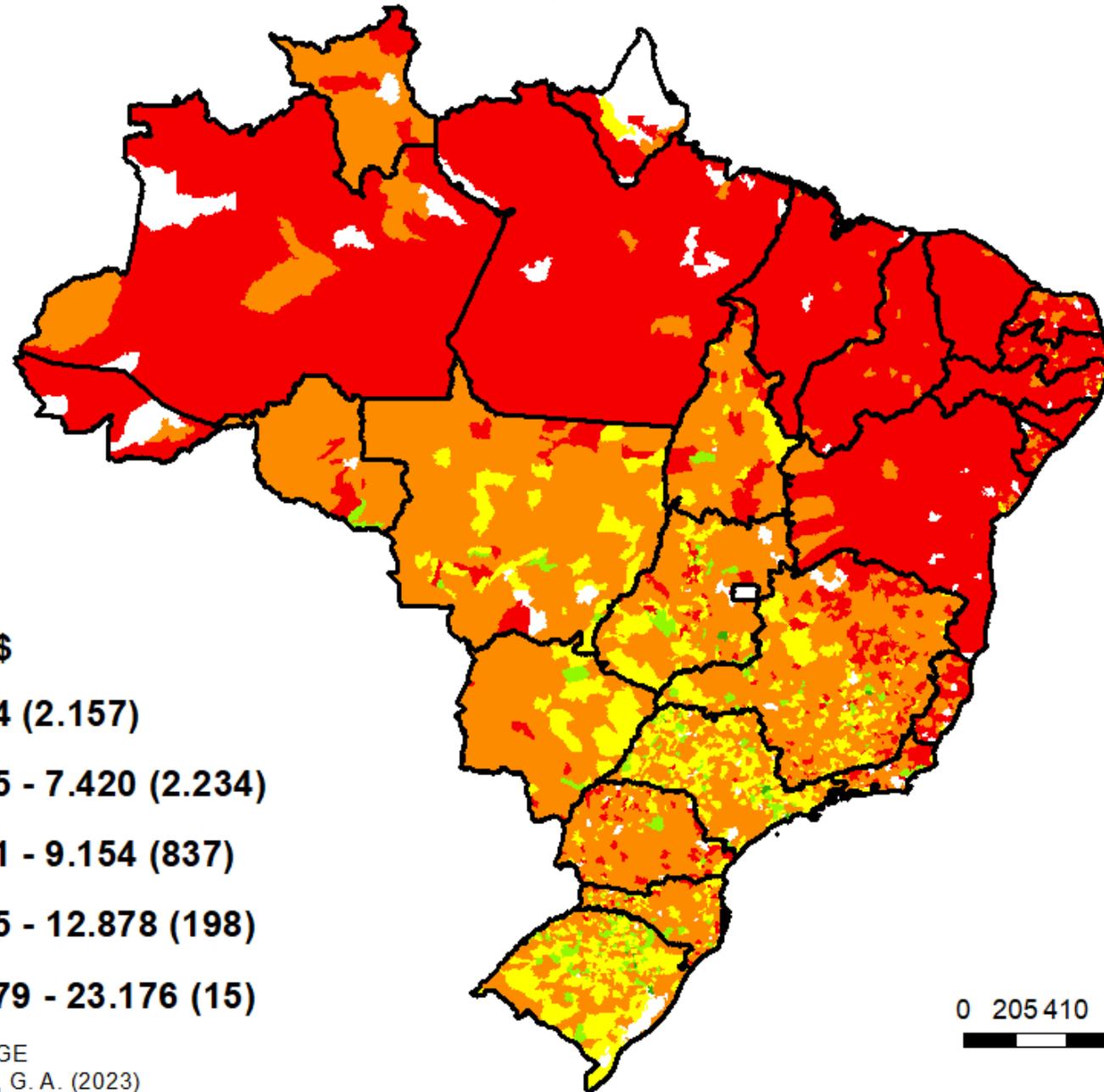
Fundeb - Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em 2022 (valores em R\$)  
Municípios brasileiros

Antigo Fundeb: Estados contemplados com a complementação: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí (1.374 municípios)

VAAT em R\$



Fonte: FNDE e IBGE  
Elaboração: REIS, G. A. (2023)



0 205 410 820 1.230 1.640 Km

## Referências:

FUNDEB. Relatório de Gestão. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/resultados-da-gest%C3%A3o/financiamento-ed-b%C3%A1sica/fundeb>.

FUNDEB. Nova Cartilha FNDE 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>.

REIS, G. A Federalismo e finanças municipais no Brasil: uma análise espacial. Tese de Doutorado/Pucminas, 2016. (A maior parte das referências está na tese de doutorado).

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