

# **OS FUNDOS NACIONAIS DE FINANCIAMENTO E O DESAFIO DE GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

**Jane Machado da Silva**

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é analisar a evolução das políticas educacionais destinadas ao financiamento da educação básica no Brasil, a partir dos arranjos políticos instituídos pela Constituição de 1988. O foco principal da investigação são os fundos de financiamento criados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) e Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010), por meio dos quais foram definidos critérios para a distribuição e redistribuição dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A análise exploratória de alguns indicadores educacionais demonstrou que, embora tenha havido uma substancial melhora nas condições de acesso e permanência na escola, nos 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, ainda persistem significativas diferenças de oportunidades educacionais no país. A pesquisa foi conduzida por meio de método quali-quantitativo. Utilizou-se de análise documental de fontes primárias e secundárias, da revisão da literatura especializada e de dados estatísticos produzidos pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Tesouro Nacional.

**Palavras-Chave:** Financiamento; Educação básica; qualidade

## 1 INTRODUÇÃO

A educação pública e o seu financiamento foram historicamente negligenciados, tendo sido franqueados às instituições religiosas pela Coroa Portuguesa durante o processo de colonização do Brasil. De acordo com Monlevade (2001), a primeira fase de financiamento da educação no Brasil iniciou-se com os jesuítas, em 1549. A segunda fase em 1749, com a expulsão dos Jesuítas das terras portuguesas e demais domínios da Coroa, cuja consequência foi a criação das aulas régias e do subsídio literário, primeiro imposto criado exclusivamente para a manutenção dos estudos de primeiras letras. O ensino não era obrigatório e as condições de oferta eram precárias. A terceira fase do financiamento, iniciada em 1920, seria a mais proeminente.

O movimento que contou com a participação de vários intelectuais e políticos da Associação Brasileira de Educação (ABE) assegurou na Constituição de 1934 subsídios financeiros e a distribuição das responsabilidades administrativas entre os três entes da federação. Contudo a garantia formal não resultou em efetiva oferta e financiamento do ensino, sofrendo desde então avanços e retrocessos. Segundo Gouvea & Souza (2015), inaugurou-se em 1996, a partir das políticas de fundos nacionais, a quarta fase da história do financiamento da educação no Brasil, envolvendo a cooperação dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios). As estratégias de financiamento estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988 parecem ter se consolidado, posto que 22 anos depois não foram ainda interrompidas, diferentemente do que ocorrera em períodos anteriores.

A Constituição Federal de 1988 reinstaurou a ordem institucional democrática e reorganizou as relações federativas, promovendo a legitimação da democracia liberal, por meio da participação popular e pela reorganização do pacto federativo. Como se apresentou o cenário educacional a partir dessa nova ordem? As mudanças constitucionais produziram efeitos de equidade nas oportunidades de acesso e qualidade na oferta do ensino? O artigo 211 da Constituição de 1988 estabelece que a União, além de financiar as instituições públicas federais de ensino, também deve exercer *função redistributiva e supletiva*, de forma a garantir *equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade*, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Juntas, as três esferas de governo são responsáveis por organizar em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), o Artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias sofreu significativas mudanças para atender demandas históricas quanto ao financiamento do ensino público e à valorização dos professores. Desse modo, a União – que a cada alteração constitucional (1891, 1934, 1937, 1946, 1967) teve sua atuação questionada quanto ao empenho em colaborar com os governos subnacionais na oferta do ensino público - finalmente assumiria essa responsabilidade de coordenar o *pacto federativo*, viabilizando uma colaboração efetiva com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A função redistributiva foi introduzida no regime de colaboração entre os entes federados, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, aprovada a partir de proposição do Poder Executivo, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A União que exercia sobre os demais entes federados as funções *normativa* (regulamentação geral) e *supletiva* (assistência técnica e financeira) passou a exercer também a função *redistributiva*, por meio da qual direcionava a maior parte dos recursos educacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os objetivos considerados prioritários, garantindo-lhes, em contrapartida, uma complementação de recursos derivados do seu orçamento.

O Artigo 60 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, previa esforços do Poder Público, visando a aplicação nos dez primeiros anos de sua promulgação de 50% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também deveriam destinar não menos que 60% dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna dos professores.

As alterações realizadas pela Emenda Constitucional nº 14/1996 na Carta Constitucional viabilizaram a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil, composto por 15% dos impostos devidos à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os recursos vinculados à educação deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos nas redes de ensino fundamental. Caberia à União complementar os recursos dos Fundos sempre que em cada Estado e no Distrito Federal seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Em 2006, durante o Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o desenho do Fundef foi modificado por meio da Emenda Constitucional nº53/2006, que ampliou a sua cobertura de modo que abrangesse a modalidade de ensino de Jovens e Adultos, o ensino médio e a creche, acrescentou novos impostos na cesta que compunha o fundo e estabeleceu a diferenciação dos coeficientes de cálculo, de acordo com cada etapa de ensino.

Quando analisamos o panorama educacional na primeira década dos anos 2000, por meio do Censo Escolar da Educação Básica (2010), verificamos que o Brasil contabilizava 194.939 instituições escolares, nas quais estavam matriculados 51.549.889 alunos. Deste total de matrículas, 43.989.507 (85,4%) pertenciam às escolas públicas e 7.560.382 (14,6%) à rede privada. As redes municipais - que dividem a prioridade com as redes estaduais no atendimento do ensino fundamental - eram responsáveis por quase metade das matrículas, 46,0%. O Censo Escolar da Educação Básica (2010) demonstrou ainda que em todo país as condições de infraestrutura eram insuficientes para realizar um atendimento adequado ao seu público alvo. Em mais de 60% das escolas que ofertavam os anos iniciais (1º ao 4º) do ensino fundamental, faltavam bibliotecas, quadras esportivas e laboratórios.

Organizamos este artigo em quatro seções: na primeira apresentamos o objetivo da pesquisa, assim como a pertinência do trabalho e a metodologia utilizada; na seção 2, *Os fundos de financiamento do ensino público nos governos FHC e Lula*, são apresentadas as iniciativas do Governo Federal para reduzir as assimetrias regionais; na seção 3, *O Fundeb nas unidades da federação*, buscamos verificar a importância da complementação da União para a oferta do ensino público. Por fim, na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

## 1.1 OBJETIVO

Analisar a política de fundos de financiamento da educação básica no Brasil, a partir dos arranjos instituídos pela Constituição de 1988. Buscamos compreender quais foram os critérios estabelecidos para a União exercer sua competência redistributiva e se a política de financiamento implementada nas últimas décadas foi capaz de promover a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme define o Artigo 211 da constituição.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Ocorreram nas décadas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 várias reformas na estrutura e gestão das políticas educacionais, dentre elas os fundos de financiamento cujo objetivo foi promover o desenvolvimento dos sistemas públicos de ensino e a devida responsabilização dos entes federados. Esta política foi uma resposta à necessidade de corrigir as assimetrias na arrecadação e destinação de recursos para a oferta de ensino público. No mesmo período, os indicadores de acesso (taxa de matrícula) e manutenção (aprovação) demonstraram melhorias significativas.

## 1.3 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS

Para compreender a dimensão das mudanças no financiamento dos sistemas de ensino com a criação do Fundef e do Fundeb, foram analisados os dados do Tesouro Nacional relativos à composição dos fundos e os percentuais transferidos aos entes federados em razão de sua arrecadação. Também examinamos os relatórios de gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 1998 e 2007, datas das respectivas criação e recriação dos fundos.

Ao considerar que o Fundef esteve vigente de 1997 a 2006 e o Fundeb estaria vigente de 2006 a 2020, buscou-se analisar uma amostra de estudantes de escolas públicas que cursaram toda a educação básica em período coberto pela vigência dos fundos. Desse modo seria possível identificar o percentual de alunos que no ano seguinte à conclusão do ensino médio teve acesso ao ensino superior. Tomou-se o ingresso no ensino superior como um indicador de qualidade da educação básica que possibilita gerar igualdade de oportunidades educacionais.

Uma vez identificados estudantes que cursaram toda a educação básica em escolas públicas durante a vigência dos fundos, condicionou-se o ano de término do ensino médio ao ano da realização das avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>1</sup>, cuja periodicidade é bianual. Para efeito desta

---

<sup>1</sup> O Saeb foi criado em 1990 e desde então sofreu várias modificações. Em 2013 passou a ser composto por três processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A ANEB caracteriza-se

análise não foram considerados os pesos amostrais dos participantes. Optamos por utilizar a base do Saeb 2013, disponível no Serviço de Acesso a Dados Protegidos (*Sedap*) do INEP, trazendo de lá os dados dos estudantes, associando-os aos dados de categoria administrativa da escola e os dados de cor e raça do Censo Escolar de 2013. Na sequência buscamos os concluintes do ensino médio participantes da amostra do Saeb 2013, no banco do Censo da Educação Superior de 2014. Tanto os pertencentes às escolas públicas quanto às escolas privadas,

Foram encontrados 1.447.964 estudantes do ensino médio na busca realizada no banco do Saeb de 2013. Quando os dados de identificação pessoal foram cruzados com os dados do Censo da Educação Superior de 2014, o número de estudantes encontrados foi 124.957, menos de 10% dos que inicialmente participaram da avaliação em 2013. Foram agrupamos os estudantes encontrados no Censo da Educação Superior por cor e raça, por categoria administrativa das escolas de origem e por nível socioeconômico. Foram mantidos para fins de análise comparativa as escolas das categorias privada e federal, tendo em vista que essas não são atendidas pelo mesmo mecanismo de financiamento das escolas das redes estaduais e municipais.

Verificou-se também a média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos estados da federação que receberam complementação da União desde do início da criação do Fundef até o ano de 2013. O Ideb é calculado a cada dois anos (periodicidade da Prova Brasil) para três etapas: anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Seus resultados são apresentados em uma

---

por ser uma avaliação realizada por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e privado, de periodicidade bianual, conforme a Portaria nº. 482, de 7 de junho de 2013. Tradicionalmente são avaliadas habilidades em língua portuguesa e matemática.

A prova de caráter amostral naquele ano foi aplicada aos alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas localizadas em zonas urbanas e rurais. Participaram da mostra escolas com turmas entre 10 e 19 estudantes matriculados de instituições públicas e turmas com 10 ou mais alunos em instituições privadas. A metodologia da Aneb baseava-se na aplicação de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários contextuais aos estudantes e professores das séries/anos avaliados, e diretores das unidades escolares e o questionário da escola, respondido pelo aplicador da avaliação. Na Aneb a aplicação das provas seguiram um plano amostral, que selecionou escolas considerando os estratos de interesse da avaliação; Dependência administrativa (pública [federal, estadual e municipal] e privada); Unidade da Federação (estados) Localização (urbana e rural); Área (Capital e interior). Para a seleção é considerado também o porte da escola (pequena: 1 ou 2 turmas, grande: 3 ou mais turmas para garantir o equilíbrio da amostra). Dentro de cada uma dessas subdivisões as escolas são selecionadas de forma probabilística (por sorteio). Em decorrência do plano amostral da Aneb os resultados podem ser apresentados de maneira representativa para cada Unidade da Federação, região e para o Brasil como um todo, por dependência administrativa (pública e privada), localização (urbana e rural) e área (capital e interior). Os dados também podem ser comparados ao longo do tempo. **Como não estamos tratando dos resultados da avaliação, não estamos trabalhando com os pesos da amostra** (Nota explicativa Saeb, 2013). Disponível em: [https://download.inep.gov.br/mailling/2014/nota\\_explicativa\\_prova\\_brasil\\_2013.pdf](https://download.inep.gov.br/mailling/2014/nota_explicativa_prova_brasil_2013.pdf). Acesso em: 21 abril 2021.

escala de 0 (zero) a 10 (dez) e sintetiza dois conceitos, a aprovação (fluxo escolar) e o aprendizado (média em Língua Portuguesa e Matemática obtidos na Prova Brasil). O Ideb tem como meta para o ensino fundamental a média 6 em 2021.

A pesquisa foi conduzida por meio de método quali-quantitativo. Utilizou-se de análise documental de fontes primárias e secundárias, da literatura especializada e de dados estatísticos produzidos pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Tesouro Nacional.

Por fim, organizamos este artigo em quatro seções: na primeira apresentamos o objetivo da pesquisa, assim como a pertinência do trabalho e a metodologia utilizada; na seção 2, *Os fundos de financiamento do ensino público nos governos FHC e Lula*, são apresentadas as iniciativas do Governo Federal para reduzir as assimetrias regionais; na seção 3, *O Fundeb nas unidades da federação*, buscamos verificar a importância da complementação da União para a oferta do ensino público. Por fim, na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

## **2 OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO NOS GOVERNOS FHC E LULA**

A vinculação de recursos a serem destinados à educação ocorreu pela primeira vez na Constituição de 1934. Foi revogada pela constituição de 1937 e retomada em 1946, revogada em 1967, e retomada por meio da Emenda Constitucional nº. 24 de 1983. De acordo com Castro (2001), a aprovação desta Emenda estabeleceu um conflito entre a área de educação e a área econômica, que defendia a necessidade de regulamentar o dispositivo enquanto juristas e agentes políticos compreendiam tratar-se de um dispositivo que dispensava regulamentação.

Outro aspecto que comprometeu o efeito da reserva de recursos na década de 1980 foi a divergência de entendimento da expressão “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE), cunhada na Constituição de 1946, principalmente quanto à classificação contábil dos gastos associados a esta rubrica orçamentária. Motivo pelo qual a medida só foi regulamentada dois anos depois, em 1985, quando conciliadas a diferenças de percepção sobre o conceito.

No processo constitucional de 1988, de todas as proposições relacionadas à vinculação de recursos com gastos sociais, somente a relacionada à educação foi aprovada, considerando os intensos debates sobre o financiamento do ensino público na Comissão de Educação e o grau de consenso estabelecido em torno dessa temática. O percentual relativo ao investimento a ser realizado pela União que era de 10% na Constituição de 1934 e de 13% na Constituição de 1946 passou a 18% na constituição de 1988, ao mesmo tempo que a base tributária da União também foi reduzida e aumentou-se a distribuição para os demais entes por meio dos fundos de participação. Os municípios saíram de um compromisso de 10% de investimento em 1934 para 20% em 1946, sendo equiparados à responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal de investir não menos que 25% em 1988.

A Constituição Federal de 1988 define a educação como um direito social, direito de todos, dever do estado e da família (Artigos 6 e 205, respectivamente). Para assegurar o direito à educação distribuiu competências entre os entes federados de

acordo com cada etapa de ensino e estabeleceu fontes de financiamento, mecanismos de planejamento e gestão. De acordo com Castro (2001), a estrutura do financiamento da educação é mista e complexa. A maior parte dos recursos advém da vinculação de impostos, outra parte vem das contribuições sociais destinadas à seguridade social e do *salário educação*<sup>2</sup>, criado exclusivamente para este fim, além da parcela que advém de operações de crédito com agências internacionais.

A Lei nº. 9.424, de dezembro de 1996, que regulamentou o artigo 60 dos atos adicionais transitórios da Constituição de 1988 e instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), estabeleceu um referencial mínimo nacional para o valor aluno-ano no ensino fundamental, visando contribuir para reduzir a desigualdade de capacidade financeira entre os municípios de um mesmo estado. Em 2006 o fundo contábil foi reestruturado pela medida provisória nº 339, de 28 de dezembro, convertida na Lei nº 11.494, de 2007. Foram incluídas todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, além do acréscimo de novas fontes de receitas e o Fundef passou a ser denominado de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As mudanças realizadas no Fundef estabeleceram um aporte de mais três impostos e em sua composição o percentual de investimento desses impostos foi aumentando gradativamente até sua estabilização no terceiro ano (2009) de vigência do fundo. A complementação da União foi alterada em sua forma, deixou de ser calculada a partir de um valor pré-fixado e passou a ser considerada sobre 10% do valor total do fundo no seu quarto ano de vigência, conforme demonstra o quadro abaixo:

---

<sup>2</sup> O salário-Educação considerado como financiamento adicional da educação básica é recolhido pelas empresas, com base na alíquota de 2,5% do total da folha de pagamento. Esta contribuição é dividida em quota federal, correspondente a 40% do total com os quais a União financia os programas federais direcionados à Educação básica pública, quota estadual e municipal cujos recursos são redistribuídos entre o Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados na Educação básica, em suas respectivas redes de ensino (CNM, 2012).

**Quadro 1 - Comparativo da composição do Fundef e Fundeb**

COMPOSIÇÃO	FUNDEF (2006)	FUNDEB (2007)	FUNDEB (2008)	FUNDEB (2009)	FUNDEB (2010)
		Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPI-Ex	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
LC 87/96	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPVA	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
ITCD	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação União	313,70 mi	2,0 bi	3,0 bi	4,5 bi	10%

**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir da Constituição Federal de 1988 e Relatório de Gestão FNDE, 2006.

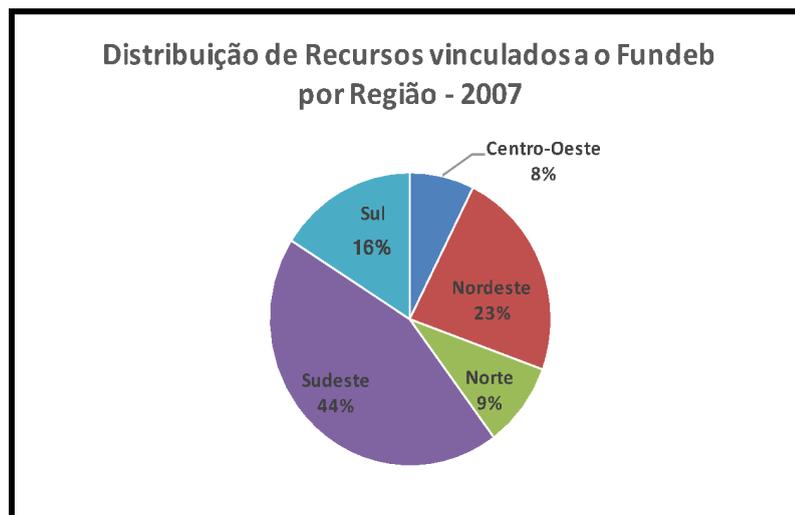
Compõem o Fundeb o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE); o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (Lei Kandir); o Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos municípios e as Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre esses impostos. A arrecadação de cada estado depende do seu grau de industrialização e do perfil socioeconômico de sua população.

### **3 O FUNDEB E AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO**

Nesta seção, analisamos a evolução da distribuição de recursos do Fundeb para as unidades da federação, assim como os efeitos da complementação da União para aqueles estados que não atingiram o valor mínimo anual a ser investido em MDE. Apresentamos os dados e aventamos algumas hipóteses à luz dos indicadores de qualidade do ensino público. Em um primeiro momento contextualizamos o uso dos dados do Fundeb. Analisamos em um segundo momento os dados da complementação e em um terceiro momento alguns indicadores de qualidade e de oportunidade educacional.

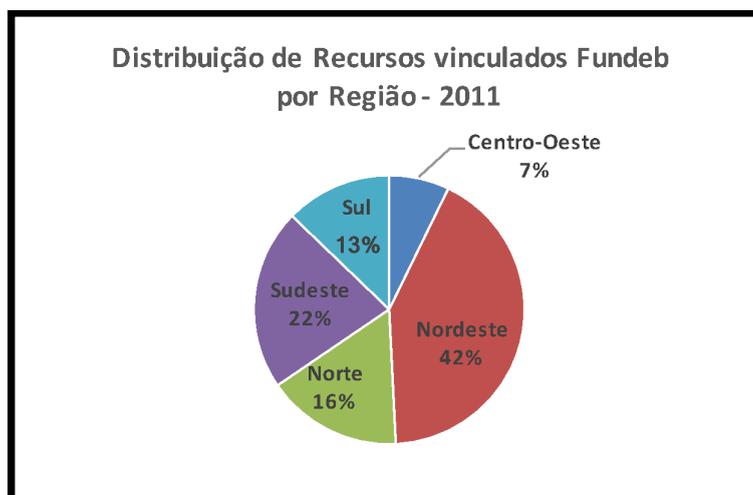
A partir dos dados do Tesouro Nacional foi possível verificarmos a composição do Fundeb e o montante advindo da vinculação dos impostos e contribuições arrecadados e devidos a cada unidade da federação em 2007 e 2011. Os anos de referência dizem respeito ao primeiro ano de implementação do fundo e ao quinto ano de sua vigência. Os dados representados na *figura 1* agregam os valores das transferências acumuladas de janeiro a dezembro dos respectivos anos, relativos às retenções de “20% das transferências constitucionais”, assim como da complementação da União feita aos estados que não atingiram o valor mínimo de investimento por aluno-ano, estipulado para os anos de 2007 e 2011. Para melhor visualização das assimetrias de disponibilidade de recursos, os dados foram agregados por região administrativa.

**Figura 1** - Distribuição dos recursos vinculados ao Fundeb por região, acumulado de 2007



**Fonte:** Elaborado pela Autora, a partir dos dados do Tesouro Nacional.

**Figura 2** - Distribuição dos recursos vinculados ao Fundeb por região, acumulado de 2011.

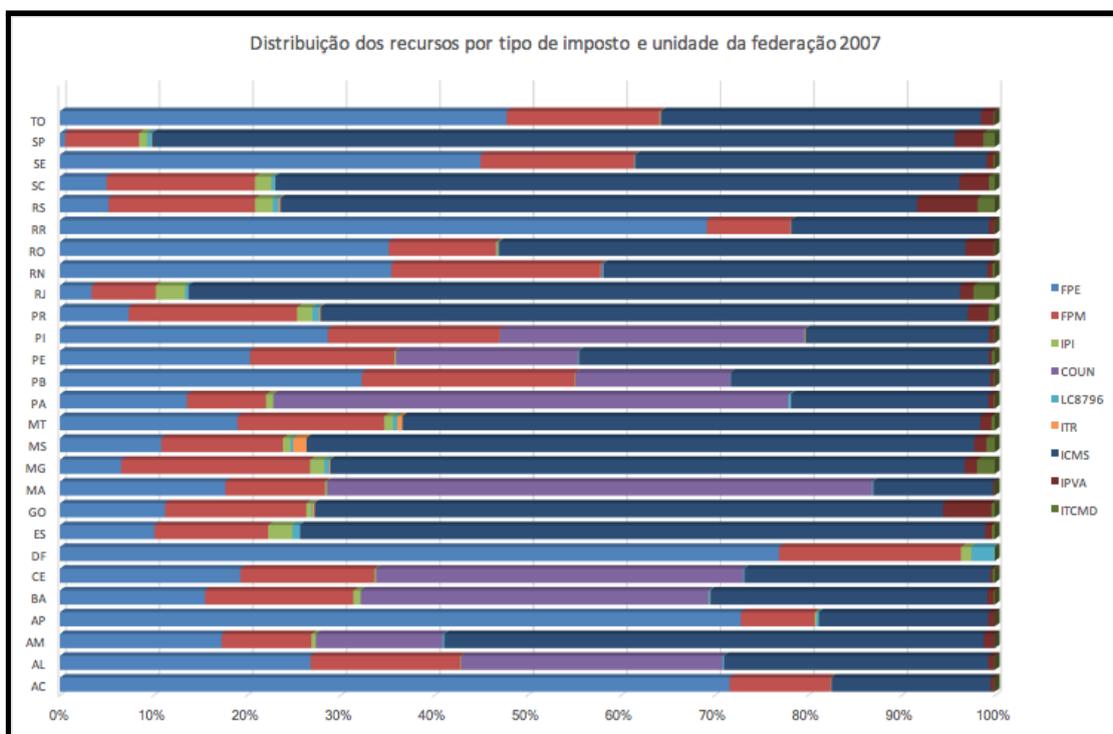


**Fonte:** Elaborado pela Autora, a partir dos dados do Tesouro Nacional.

A partir da observação da *figura 1*, verificamos que a região Centro-Oeste (8%) somava o menor valor vinculado ao Fundeb em 2007, situação que não foi alterada em 2011, conforme demonstra a *figura 2*. Esta situação provavelmente está relacionada ao perfil produtivo da região, em que a maioria dos impostos gerados não entra na cesta do Fundeb. A região Sudeste que apresentava o maior valor vinculado em 2007 (*figura 1*) ficou em segundo lugar em 2011 (*figura 2*). A região Nordeste apresentou em 2011 o maior percentual vinculado ao Fundeb, tendo um aumento de 19 pontos percentuais em relação ao apresentado em 2007. Possivelmente em razão da complementação da União e do aumento aplicado no segundo e terceiro ano de vigência do fundo.

Logo abaixo, também podemos observar os dados de 2007, desagregados por unidade da federação. Na *figura 2*, verificamos a proporção de recursos destinados a cada estado da federação e suas respectivas fontes, o que demonstra uma considerável diferença de arrecadação, motivo pelo qual se estabeleceu, por meio do Fundeb, a vinculação e o mecanismo de redistribuição de recursos entre Estados e Municípios, na tentativa de reduzir as assimetrias de disponibilidade orçamentária, representando esse modelo uma significativa inovação.

**Figura 3** - Transferências do Fundeb por fonte de recursos para as Unidades da Federação, 2007.

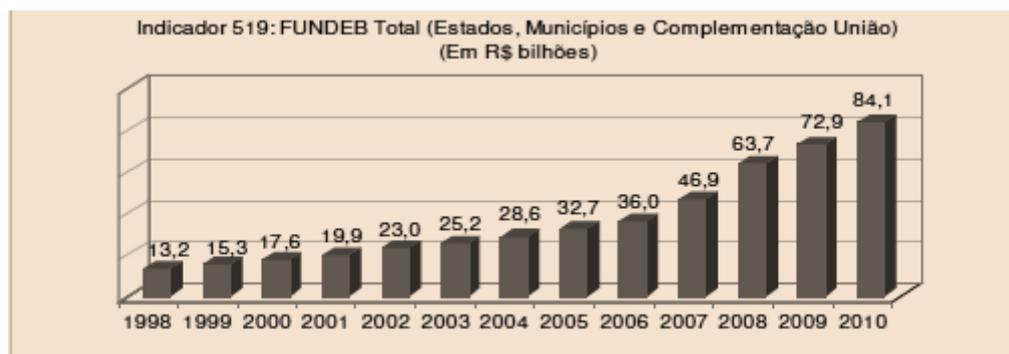


**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir dos dados do Tesouro Nacional do Brasil.

Ao analisarmos a *figura 3*, com dados desagregados por unidade da federação, verificamos que os estados de São Paulo e Rio de Janeiro pertencentes à região Sudeste e que apresentam na *figura 1* o maior montante de recursos vinculados ao Fundeb, têm maior proporção de recursos advindos de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Para a região Norte a parcela mais significativa da composição do Fundeb diz respeito às transferências constitucionais obrigatórias para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

Como podemos verificar na *figura 4*, os valores totais, devidos aos fundos pelos entes da federação, apresentaram um crescimento bastante expressivo, principalmente a partir de 2007, cuja diferença entre o modelo anterior ultrapassa 10 bilhões.

**Figura 4** - Evolução do valor total devido aos fundos de desenvolvimento da educação (Fundef e Fundeb)



**Fonte:** Relatório de Gestão do FNDE (2010, p. 105).

Para Martins (2012, p.7), o avanço mais importante foi exatamente a garantia da complementação da União, ao considerar valores mínimos que poderiam ser posteriormente ampliados até atingir o custo-aluno-qualidade. Desde 2010 passou a vigorar a regra permanente da complementação da União de, no mínimo, 10% (dez por cento do valor do fundo). “Esta conquista criou condições potenciais para que a União dispusesse de mais recursos para cumprir sua função supletiva no financiamento da educação básica”.

De acordo com Pinto (2012), a política de fundos representou uma clara mudança no perfil das responsabilidades educacionais, acentuando o processo de municipalização a partir da implementação do Fundef. Davies (2012) destaca as dificuldades dos entes estatais em produzir mecanismos de correção das desigualdades institucionais que impactam na qualidade do serviço público a ser ofertado à população. Na percepção do autor, não basta garantir recursos para o sistema educacional porque a burocracia, a corrupção, o clientelismo e a excessiva centralização acabam desviando os recursos da atividade-fim.

Para Souza *et al* (2015) a lógica de redistribuição dos recursos vinculados por aluno matriculado foi um avanço importante no sistema de financiamento da educação básica. Essa política redistributiva contribuiu para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade, favorecendo, assim, um sistema educacional mais equânime.

### 3.1 ANÁLISE DOS DADOS DE COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PELA UNIÃO

De acordo com Pinto (2012), um dos problemas do financiamento da educação no Brasil é o fato do percentual mínimo a ser investido pela União (18%), Estados, Distrito Federal e Municípios (25%) não incidir sobre todos os tributos. Para o autor, trata-se de um artifício contábil em benefício da União, pois o Governo Federal concentra 70% da carga tributária, os Estados e o Distrito Federal, 25%, e os Municípios, 5%. Enquanto os impostos somam 19,7% da arrecadação do poder público, 33,6% referem-se à contribuições sociais e econômicas. Ainda assim o modelo de redistribuição inaugurado com o Fundeb contribuiu para reduzir as assimetrias existentes entre as unidades da federação. Alguns estados tiveram o gasto anual por aluno alterado significativamente, em razão da complementação da União.

No *quadro 2*, podemos verificar que os oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí), que receberam complementação no ano da implementação do Fundef, ainda se mantinham na condição de dependência da União para atingirem o valor mínimo nacional em 2007. O valor da complementação cresceu aproximadamente 10,5 vezes, sendo que os Estados da Bahia, Maranhão e Pará ainda permaneciam dependentes de maior complementação.

**Quadro 2** - Comparativo da complementação da União no Fundef (1998) e Fundeb (2007)

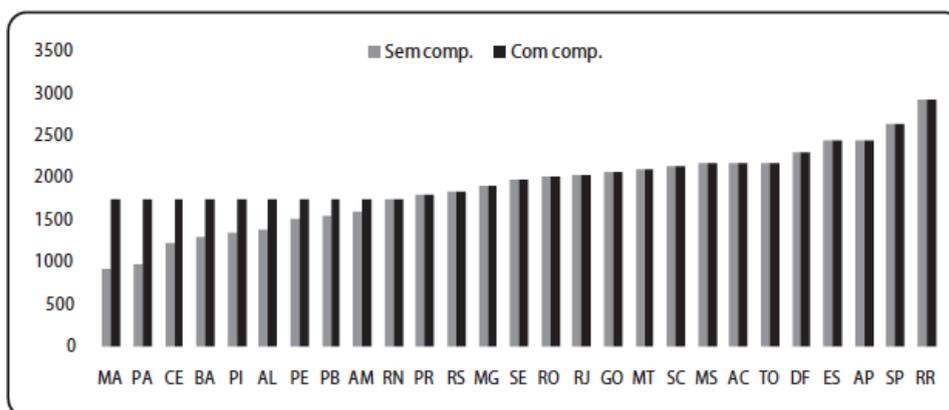
UF	1998	% recebido	2007	% recebido
AL	348.368	0,002	97.085.215	0,048
BA	53.610.331	0,280	395.146.130	0,196
CE	17.204.204	0,090	282.559.749	0,140
MA	41.996.411	0,220	577.097.504	0,287

PA	62.903.697	0,329	493.689.602	0,245
PB	1.496.778	0,008	27.786.187	0,014
PE	5.043.161	0,026	38.356.520	0,019
PI	8.561.140	0,045	100.679.093	0,050
Total	191.164.089	100%	2.012.400.000	100%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Relatório do FNDE (1998 e 2007).

Em 2007 o valor mínimo nacional aluno-ano foi de R\$ 941,68. A União repassou aos entes federados a título de complementação do fundo 2,01 bilhões, conforme previsão legal. Em 2011 o gradativo aumento dos investimentos já havia chegado a sua integralidade, cujos resultados são apresentados na *figura 5*.

**Figura 5** - Valor por aluno do Fundeb, com e sem complementação (2011).



Fonte: Pinto (2012, p.164).

Os mesmos estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Pará, Paraíba e Piauí) que receberam complementação da União em 2007, acrescidos do Amazonas, receberam complementação em 2011 por não alcançarem a média nacional de R \$1.729,00 de gasto aluno-ano. Os estados do Maranhão e do Pará receberam quase o dobro do recurso de que dispunham, praticamente um terço do que dispunham São Paulo e Roraima. Estes exemplos expressam bem o significado da desigualdade de disponibilidade orçamentária para investimento em MDE. Em termos gerais, 43,5

milhões de alunos da educação básica de todos os estados e do Distrito Federal foram contemplados com os recursos do Fundeb (Relatório Gerencial, FNDE, 2011).

### 3.2 ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS

Quando analisados os dados disponíveis no Brasil sobre as escolas públicas é possível verificar desigualdades de algumas dimensões da realidade escolar. Nas últimas décadas foi desenvolvida uma série de programas visando à inclusão e à redução das desigualdades, muitas delas estruturais que persistem e dependem de outras modalidades de políticas públicas, tal como a questão socioeconômica, intrinsecamente vinculada à origem étnica.

Entre os fatores facilmente observáveis no ambiente intraescolar e historicamente diagnosticados como obstáculos à qualidade do ensino, estavam a infraestrutura, a inadequação da formação docente, a remuneração dos professores e a desigualdade de gastos. Com a implementação da política de redistribuição de recursos algumas das facetas das desigualdades puderam ser minimizadas. Buscou-se equalizar as diferenças salariais dos professores criando um piso nacional e subvinculando 60% do valor vinculado ao Fundeb para a sua remuneração. Cada unidade da federação pôde também equalizar os gastos com seus estudantes da rede estadual e municipal.

No Censo da Educação Básica de 2013, do total de matrículas no ensino médio (8.312.815), a grande maioria pertencia a rede estadual, 85%, enquanto a rede federal respondia por pouco mais que 1,66% e a privada por pouco mais que 12%. Em grande medida esta diferença de atendimento ocorre porque, de acordo com a Constituição, o ensino médio é uma etapa prioritária de responsabilidade do governo estadual.

Ao analisar os dados dos estudantes concluintes do Ensino Médio das escolas que participaram da amostra do Saeb, no ano de 2013, verificou-se que dos quase 1,5 milhões de estudantes, 88% pertenciam a escolas estaduais. Em

contrapartida, apenas 105.535 (7%) participantes pertenciam a instituições privadas sorteadas para compor a amostra, conforme demonstra a *figura 6*.

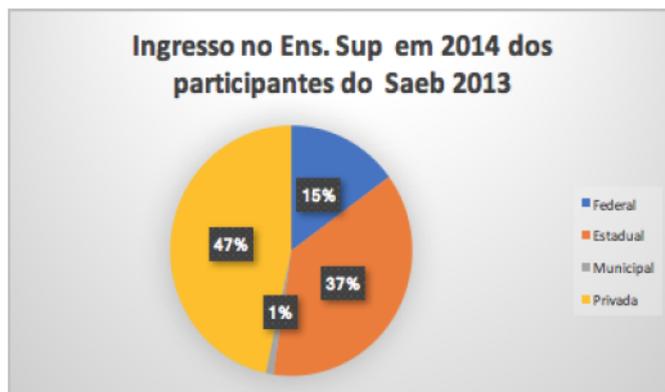
**Figura 6** – Distribuição dos concluintes do EM participantes do Saeb 2013 por categoria administrativa da escola.



**Fonte:**Elaborado pela autora, a partir dos dados do Saeb 2013.

Quando buscamos esses mesmos estudantes no ano seguinte, com base no Censo da Educação Superior, encontramos resultados interessantes, embora não conclusivos. O percentual mais significativo das matrículas na graduação diz respeito aos estudantes oriundos de escolas privadas, os quais representaram 47% (58.248) do total de estudantes (124.957) que ingressaram no ensino superior. Enquanto da rede Estadual que detinha 88% (1.272.366) dos participantes no Saeb, 37 % (46.734) ingressaram na universidade no ano posterior à conclusão do ensino médio.

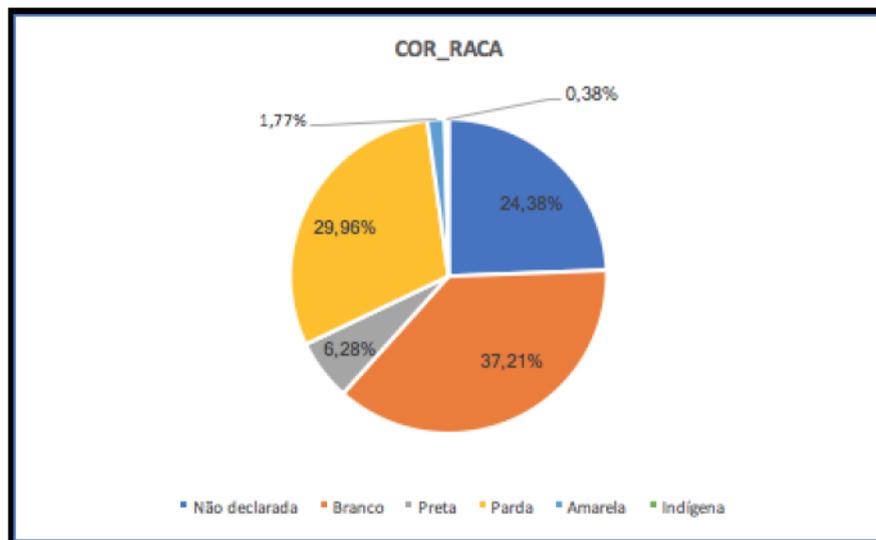
**Figura 7** – Ingresso dos participantes do Saeb 2013 no ensino Superior em 2014 por categoria administrativa da escola.



**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir dos dados do Saeb 2013 e do Censo da Educação Superior de 2014.

Uma configuração importante da amostra de concluintes do ensino médio que realizou o Saeb e ingressou no ensino superior é a composição étnica. Verificamos a predominância de brancos e um considerável percentual de estudantes que optaram por não se declarar.

**Figura 9** - Cor e raça dos estudantes concluintes do EM participantes do Saeb em 2013 e que ingressaram na universidade em 2014.



**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir do banco de dados do Saeb 2013 e do Censo da Educação Superior em 2014.

Quando olhamos para a categoria administrativa das escolas de origem destes estudantes, verificamos que nas escolas estaduais há uma composição mais próxima da configuração demográfica do País, com maior número de pardos e pretos. Nas demais categorias há uma inversão dessa composição. Tanto nas escolas federais quanto nas municipais e privadas o número de brancos é maior. No caso das escolas privadas, os pardos representam 60% do total de estudantes brancos, que somaram 25.062, conforme demonstra o quadro 3.

**Quadro 3** - Número de estudantes por cor e raça e categoria administrativa da escola de origem

Cor_Raça	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Não declarada	4.241	11.837	330	14.058
Branco	6.710	14.231	499	25.062
Preta	1.595	3.587	65	2.595
Parda	5.917	16.003	345	15.174
Amarela	185	854	12	1.161
Indígena	63	214	10	190
Missing	3	8	-	8
Total	18.714	46.734	1.261	58.248

**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir do banco de dados do Saeb 2013 e do Censo da Educação Superior em 2014.

Na amostra de escolas federais os pardos representam 88% do total de brancos, enquanto nas escolas estaduais este percentual é de 112%. Os dados observados nos dão algumas pistas para orientar nossa reflexão acerca do peso das desigualdades na trajetória escolar. Pinto (2012) destaca que o maior valor gasto-aluno-ano no âmbito do Fundeb se aproxima do valor gasto por mês por uma família que recorre ao ensino privado, logo, o lugar de partida da clientela da rede estadual, responsável pelo maior número de estudantes, é bastante diferente daquele do público de uma instituição privada, ao menos em termos de infraestrutura e recursos didáticos disponíveis.

### 3.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ao analisarmos outro indicador de qualidade da educação, lançado no mesmo ano de implementação do Fundeb, o Ideb, observamos que há uma melhora nos resultados globais. Na *figura 8*, vemos que foi realizado o cálculo para o ano de 2005, passando este a ser o marco inicial de referência para avaliar o progresso da qualidade do ensino. Desde então o Brasil demonstrou um incremento de 1,2 pontos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental até o ano de 2011.

**Figura 8** - Evolução do Ideb Brasil – Anos Iniciais do Ensino Fundamental.



**Fonte:** Elaborado pela Autora, a partir dos resultados do Ideb.

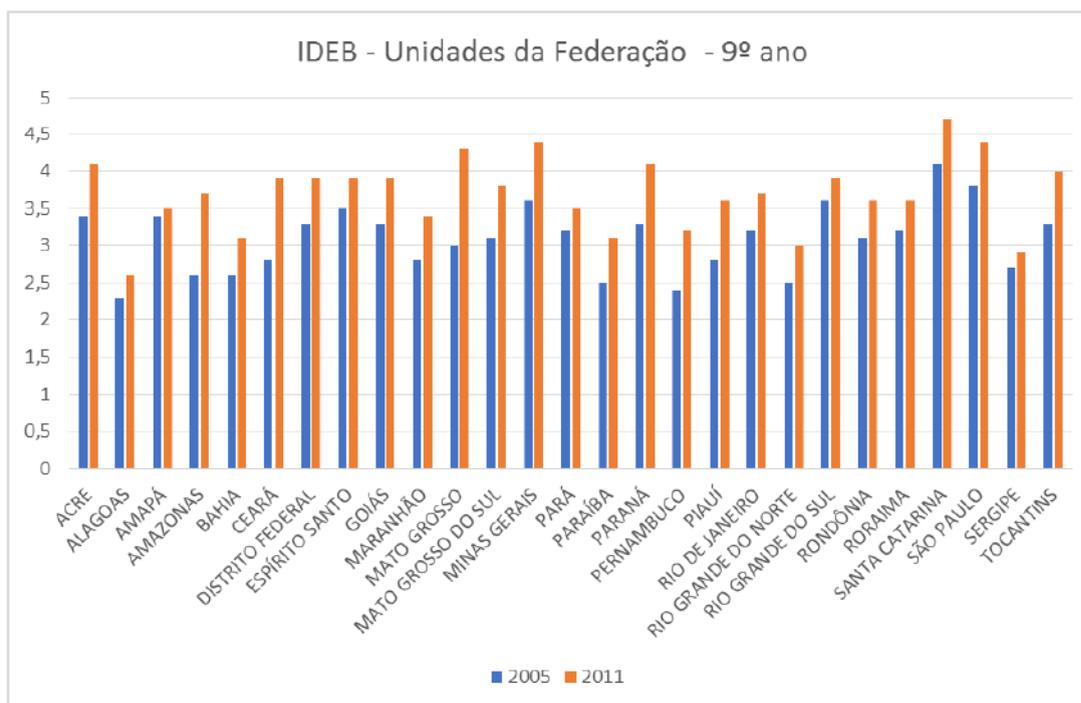
O Ideb assumiu, no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, o papel de orientar as ações das escolas e dos sistemas de ensino na busca pelo equilíbrio entre a provação e a qualidade do ensino ofertado. Desse modo, vários programas foram desenvolvidos pelo Governo Federal, tendo como referência os resultados das redes estaduais e municipais. O menor desempenho indicava a necessidade de priorizar a liberação de recursos ou de programas suplementares para os entes subnacionais. Foram estabelecidas metas nacionais e metas por escolas e sistemas de ensino. A criação do Ideb coincide também com a mudança realizada na política de fundos, que até 2006 destinava-se ao financiamento do ensino fundamental e a partir de então se estendeu à toda a educação básica.

**Figura 9** - Evolução do Ideb Brasil – Anos Finais do Ensino Fundamental.



**Fonte:** Elaborado pela Autora, a partir dos Resultados do Ideb

Para os anos finais do ensino fundamental a meta nacional em 2007 era de 3,5 enquanto o Ideb observado foi de 3,8; já em 2011 a meta era de 3,9 e o Ideb nacional, composto pela média dos resultados das escolas públicas estaduais e municipais somadas as escolas privadas foi de 4,1. O incremento entre 2009 e 2011 foi o menor ocorrido na série histórica.



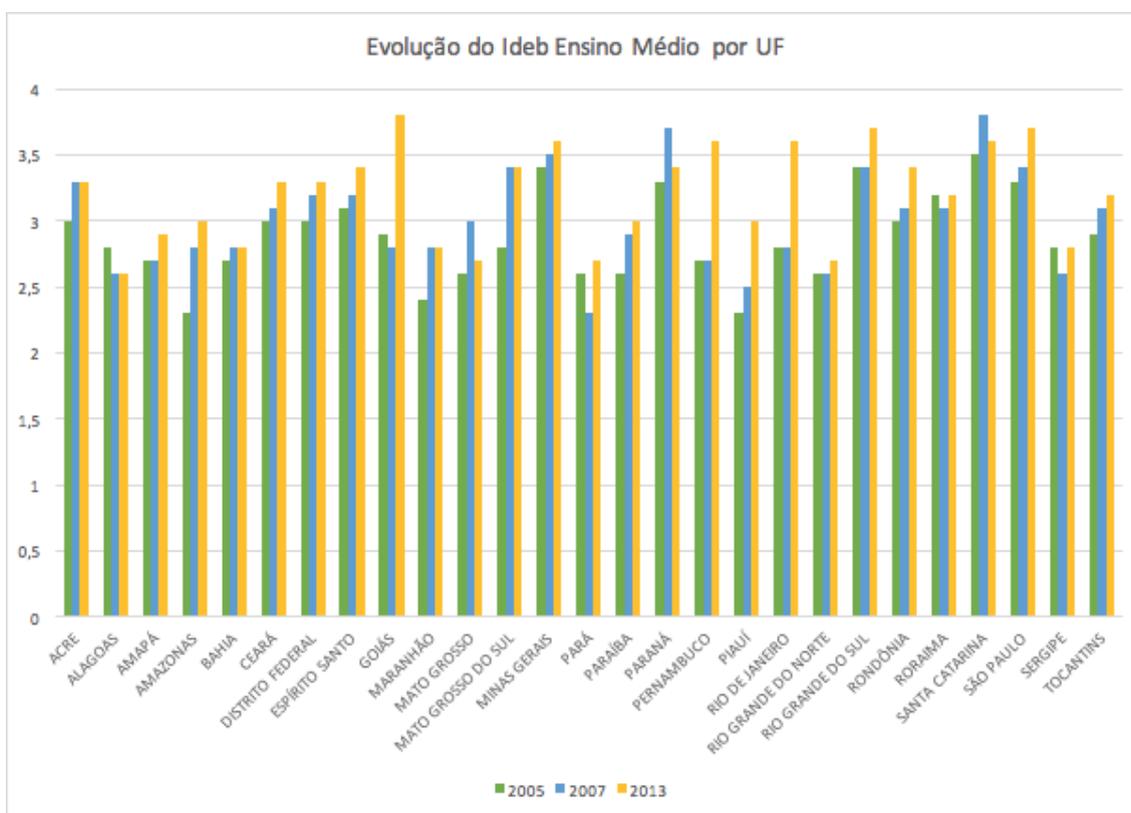
**Gráfico 4** Evolução do Ideb por Unidade da Federação – 9º ano do Ensino Fundamental.

**Fonte:** INEP

Quando analisamos as médias do Ideb por estado verificamos uma considerável heterogeneidade dos resultados. Os Estados de Santa Catarina e São Paulo estavam, em 2005, entre aqueles com os melhores resultados médios, enquanto Pernambuco e Alagoas, ambos da região Nordeste, apresentavam os piores resultados. Dos nove Estados que ficaram abaixo do valor de referência nacional de gasto por aluno e que receberam complementação da União em 2007, cinco apresentaram os piores desempenhos no Ideb nos anos finais do ensino fundamental em 2005: Maranhão, Piauí, Alagoas, Pernambuco e Paraíba.

Os resultados do Ideb dos anos iniciais e finais do ensino fundamental demonstram que o investimento mínimo é necessário para potencializar a busca pela melhoria das condições de ensino nas unidades da federação, principalmente naquelas unidades que apresentam menor capacidade de arrecadação.

**Quadro 2** – Evolução do Ideb Ensino Médio das escolas estaduais por Unidade da Federação



**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir dos resultados do Ideb (2005, 2007 e 2013).

Em relação ao ensino médio estadual, não há estabilidade dos resultados no Ideb, não sendo possível identificar padrões, embora em 2013 haja um salto significativo para Amazonas, Goiás, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro em relação aos indicadores de 2005. Também é possível constatar que os estados das regiões Sul e Sudeste já iniciam o processo numa posição bastante significativa em relação aos demais, apresentando resultados maior que 3,0, contudo apresentam baixo ganho ao longo do tempo. Não se pode dizer muito da qualidade do ensino médio a partir desse indicador.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Embora haja uma cobertura bastante expressiva das matrículas e número de estabelecimentos de ensino público no Brasil, os avanços ocorridos nas décadas posteriores à promulgação da Constituição de 1988, considerada um marco da conquista dos direitos de cidadania, não foram suficientes para eliminar as desigualdades de acesso à infraestrutura básica para o funcionamento das instituições escolares. Isto porque, segundo nossa hipótese de pesquisa, as desigualdades na oferta do ensino público têm sua origem no início de sua institucionalização, tendo sido reforçada ao longo do tempo por se destinar a grupos da população desprivilegiados economicamente, além, é claro, das condições materiais de cada estado e município.

Nestes termos, o modelo de financiamento público, focado na redistribuição de recursos que vigora há pouco mais de vinte anos, ainda não foi condição suficiente para promover o desenvolvimento de sistemas equitativos, pois a qualidade do ensino está associada, dentre outros aspectos, com o perfil socioeconômico das famílias. De modo que equalizar os gastos com cada aluno foi apenas um passo na direção da igualdade de oportunidades. Embora as redes em geral tenham apresentado uma melhora nos indicadores, aquelas pertencentes às regiões Norte e Nordeste continuam hospedando as maiores desigualdades. Depois de mais de 20 anos, a experiência pode ser aprimorada institucionalmente, tendo sido sugeridas uma série de correções no formato do Fundeb, com a aprovação da Lei 14.113 em 25 de dezembro de 2020, inaugurando uma nova fase da luta pela equidade educacional.

## 5 REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de Junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007. p. 7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resultados Ideb. Disponível em: <<http://Ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar 2010. Brasília. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16179](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179)>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar 2013. Brasília. Acesso em: 09 abril 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior 2014. Brasília. Acesso em: 10 abril 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Saeb 2013. Brasília. Acesso em: 08 abril 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, MEC, 2007.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p.11-32, dez. 2001.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*, [S.l.], v. 16, n. 2, fev. 2012. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/25795/15068>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

GOUVEIA, A. B. & SOUZA, A.R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição do Fundef e Fundeb.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no Legislativo. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, [S.l.], v. 2, nov. 2012. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/51384/31838>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

PINTO, J. M. de R., 2012. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. In: CNTE, 2012. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012, pp. 155-172.

SOUZA, M. Lopes de *et al.* Condições de Ensino das Escolas Municipais Brasileiras e o Resultado da Redistribuição Intraestadual de Recursos do Fundeb. *Em aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p.85-99, jan./jun. 2015.