

ESCOLA DE NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO  
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

THAIS CIDADE DE SOUZA

**A EDUCAÇÃO BÁSICA APÓS A ABERTURA POLÍTICA DO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE A  
IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL**

Porto Alegre  
2023

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE NEGÓCIOS**

**THAÍS CIDADE DE SOUZA**

**A EDUCAÇÃO BÁSICA APÓS A ABERTURA POLÍTICA NO BRASIL:  
UM ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL**

Porto Alegre

2023

## **Ficha Catalográfica**

S729e Souza, Thais Cidade de

A Educação Básica após a abertura política no Brasil : um estudo sobre a importância do financiamento educacional / Thais Cidade de Souza. – 2023.

80.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim.

1. Educação Básica. 2. Financiamento da Educação. 3. Qualidade em Educação. 4. Políticas Públicas Educacionais. I. Alvim, Augusto Mussi. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

**THAÍS CIDADE DE SOUZA**

**A EDUCAÇÃO BÁSICA APÓS A ABERTURA POLÍTICA NO BRASIL:  
UM ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO  
EDUCACIONAL**

Dissertação apresentada como requisito à  
obtenção do grau de Mestre Programa de  
Pós-Graduação da Escola de Negócios  
da Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim

Porto Alegre  
2023

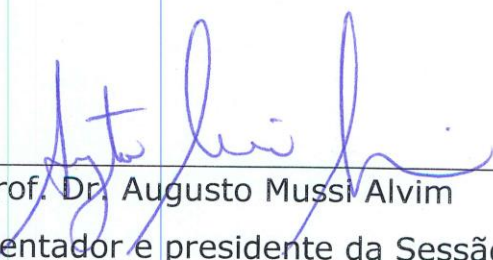
## Thaís Cidade de Souza

“A Educação Básica após a Abertura Política no Brasil: um estudo sobre a importância do financiamento educacional”

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.


Aprovado em 30 de \_\_\_\_\_ de 2023, pela Banca Examinadora.

### BANCA EXAMINADORA:



---

Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim  
Orientador e presidente da Sessão



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Izete Pengo Bagolin



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Shirley Sheila Cardoso

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta dissertação ao meu filho e aos meus pais, minha base familiar, que acompanhou de perto meu desenvolvimento na busca pela titulação de Mestre, me incentivando, acreditando em mim e compreendendo minhas ausências e abdições, nesses anos de dedicação acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Augusto Alvim, por ter aceitado estar ao meu lado, nesse momento tão desafiador da minha vida profissional, me orientando com paciência e sabedoria.

Aos meus colegas e amigos professores, em especial aos que dividiram nesse período, a Assessoria de Área do Conhecimento junto a mim, pelas contribuições acadêmicas e pelo incentivo diário; aos meus diretores e coordenadores escolares, pela empatia e compreensão nesse momento de dedicação aos estudos.

E não poderia deixar de agradecer, também, a cada aluno meu que acompanhou minha trajetória no Mestrado em Economia do Desenvolvimento.

## RESUMO

A pesquisa tem por objetivo conhecer a importância do financiamento para a educação brasileira, apresentando, inicialmente, uma linha cronológica das políticas públicas, para se conhecer a história e as prioridades da Educação brasileira; entendendo os instrumentos e mecanismos de financiamento da Educação, a sua origem, alocação e formas de fiscalização. Por meio do estudo do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é possível compreender os investimentos do Brasil em Educação e a sua distribuição entre as regiões brasileiras, proporcionando, assim, observação sobre a sua relevância para o desempenho educacional brasileiro em provas como o Pisa (*Programme for International Student Assessment*), instrumento que estabelece um comparativo internacional da educação a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A pesquisa direciona sua atenção para os investimentos em Educação no Brasil, realizando uma comparação com os países que mais investem em educação na OCDE. Dessa análise, é possível identificar a correlação entre o montante investido e as deficiências presentes no sistema educacional brasileiro. As estratégias de pesquisas utilizadas neste trabalho foram descritivas e exploratórias e ao método, classifica-se em qualitativo-quantitativo, envolvendo a integração da pesquisa bibliográfica e documental, focando na análise da política educacional nacional.

**Palavras-chave:** Educação Básica. Financiamento da Educação. Qualidade em Educação. Políticas Públicas Educacionais.



## **ABSTRACT**

The research aims to comprehend the significance of financing in Brazilian education. Initially, it presents a chronological overview of public policies to grasp the historical trajectory and priorities of Brazilian Education. The study delves into the instruments and mechanisms employed for financing Education, encompassing their origins, allocation, and modes of oversight. By examining the Fundeb (Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals), this research sheds light on Brazil's investments in Education and their distribution across different Brazilian regions. This, in turn, offers insights into their impact on Brazilian educational performance in assessments like PISA (Programme for International Student Assessment). PISA serves as a tool for conducting international comparisons of education every three years, overseen by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The research directs its attention to investments in Education in Brazil, making a comparison with the countries that invest the most in education in the OECD. From this analysis, it is possible to identify the correlation between the amount invested and the deficiencies present in the Brazilian educational system. The research employed descriptive and exploratory strategies, while the method was classified as qualitative-quantitative. It entailed the integration of bibliographic and documentary research, with a primary focus on the analysis of national educational policies.

**Keywords:** Basic Education. Education financing. Quality in Education. Educational Public Policy

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Expansão de artigos da CF pela LDB da educação .....	19
Quadro 2 – Quadro comparativo entre CF e LDB.....	30
Quadro 3 – Distinções entre os fundos implantados .....	47
Quadro 4 – Periodicidade dos créditos.....	55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fundeb em cada Estado demonstrativo comparativo de complementação da União. ....	40
Tabela 2 – Ranking OCDE .....	60
Tabela 3 – Total acumulado de gasto por aluno.....	63

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DE 1985 A 2023</b> .....	<b>15</b>
1.1 Redemocratização e modernização – 1985-1995 .....	16
1.2 Direção e financiamento – 1996-2006 .....	19
1.3 Avaliação e fundamentação – 2007-2017 .....	24
1.4 Desafios e a qualidade da educação – 2018-2023.....	27
<b>2 FINANCIAMENTO, DISTRIBUIÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO</b> .....	<b>32</b>
2.1 Fundef.....	36
2.2 Fundeb.....	39
2.3 Novo Fundeb.....	44
2.4 Complementação da União.....	48
2.4.1 VAAF – Valor Aluno Ano Final.....	48
2.4.2 VAAT – Valor Aluno Ano Total.....	49
2.4.3 VAAR – Valor Aluno Ano por Resultados .....	50
<b>3 FUNDEB: RECURSOS E FISCALIZAÇÃO</b> .....	<b>53</b>
3.1 Movimentação dos Recursos Financeiros .....	53
3.1.1 Periodicidade de Créditos.....	54
3.1.2 Ordenador de Despesas.....	55
3.1.3 Utilização dos Recursos .....	55
3.2 Fiscalização.....	57
<b>4 INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO E A OCDE</b> .....	<b>59</b>
4.1 O Brasil e os países que mais investem em educação da OCDE.....	59
4.2 Os Investimentos da Educação Brasileira.....	61
4.3 A relação dos gastos com educação, o IDH e o Pisa como indicador de desempenho do Brasil .....	62
4.3.1 Gasto por aluno e gasto proporcional ao PIB .....	63
4.3.2 Indicadores de desempenho da educação brasileira e a accountability .....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>72</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, fator que exerce influência direta sobre o seu desenvolvimento econômico. Em meio às discussões e propostas para enfrentar esse desafio que impede o progresso do país, a Educação frequentemente emerge como uma das soluções mais apontadas. Isso ocorre, porque a Educação possui o potencial de catalisar a construção de novas realidades, tanto do ponto de vista econômico quanto político e social. A relação entre Educação e Economia merece destaque especial, uma vez que essas dimensões se influenciam mutuamente.

Quando se reconhece que a Educação desempenha um papel fundamental na preparação das pessoas para o mercado de trabalho e para as interações sociais, é igualmente importante compreender que os investimentos financeiros alocados para a educação devam ser substanciais e prioritários. De acordo com Theodoro (2009, p.116), um dos pontos que explica a maior existência das atividades ditas informais no mercado de trabalho, é a presença de uma extrema desigualdade social, expressa, entre outras causas, pelos padrões educacionais e pelas disparidades de renda (IPEA, 2009).

A Educação Pública no Brasil, principalmente a ligada à educação básica, requer uma análise profunda, uma reflexão cuidadosa para atingir resultados satisfatórios: o país enfrenta o desafio de ter 11 milhões de analfabetos, conforme indicado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019 (IBGE, 2019) e permanece apresentando baixo desempenho no Pisa<sup>1</sup> (*Programme for International Student Assessment*).

Esta dissertação se dedica a pesquisar a Educação brasileira a partir do ano de 1985 – pelas políticas públicas implementadas após a abertura política do país e as formas de financiamento. Segundo Castro (2010), a partir dos anos 1990, a atuação do Estado foi marcada por significativas mudanças na gestão da política educacional, especialmente no que diz respeito ao Ensino Fundamental e, mais recentemente, à educação básica. Houve uma reestruturação de programas já existentes e o surgimento de novos projetos. É relevante destacar que o governo federal introduziu novos mecanismos de gestão, estabeleceu critérios técnicos para a alocação de recursos e aprimorou os sistemas de avaliação educacional. A estratégia subjacente a esses projetos

---

<sup>1</sup> Principal avaliação internacional de desempenho escolar, de acordo com os estudos demonstrados pelo Índice de Competitividade Mundial, que comparou a prosperidade e a competitividade de 64 países no setor (IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER, 2022).

e medidas visava fortalecer o papel do governo federal como coordenador e articulador da Educação Fundamental e Básica.

Observa-se, neste período, a descentralização da educação, que ocorre como um “compromisso com a criação de uma escola moderna, atualizada, comprometida com o mercado de trabalho, ou seja, orientada para sobreviver às novas demandas no mundo globalizado e competitivo” (SOUZA; ASSUNÇÃO, 2017, p. 54).

As estratégias de pesquisas utilizadas neste trabalho foram descritivas e exploratórias. Quanto ao método, classifica-se em qualitativo-quantitativo, envolvendo a integração da pesquisa bibliográfica e documental, focando na análise da política educacional nacional, com ênfase nos seguintes documentos: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN, 1998), Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN, 2013), Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Lei nº 9.424/96), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Lei nº 11.494/2007) e o Novo Fundeb, instituído por meio da Emenda Constitucional 108/2020 (Lei nº 14.113/2020).

A análise desses documentos, aliada a referências teóricas na área da Educação, constitui a estrutura deste trabalho, no qual estabelece o diálogo entre a Constituição Federal (CF) de 1988, reconhecida como a “Constituição Cidadã”, e os documentos que delineiam as políticas educacionais do país. Tendo como referência essa perspectiva, se formula o seguinte problema de pesquisa: “Como o atual modelo de financiamento educacional no Brasil impacta na qualidade do sistema de ensino deste país?”

Examinar o impacto do financiamento nos diversos estratos de desempenho educacional é grande importância, dado que as escolas brasileiras apresentam considerável variação em suas características. Conforme argumentado por Albernaz, Ferreira e Franco (2002), as escolas públicas diferem em termos de eficácia, enfatizando a necessidade de investimentos que possam atenuar as disparidades existentes.

A dissertação está dividida em quatro capítulos, além da Introdução. O primeiro capítulo, denominado “Educação e Políticas Públicas no Brasil de 1985 a 2023”, apresenta as principais políticas públicas brasileiras ligadas à Educação, estabelecendo um breve paralelo com seu contexto histórico: os sistemas de ensino possuem características próprias que os tornam peculiares em relação às políticas destinadas à

Educação. O Brasil, assim como outros países da América Latina, implementou medidas destinadas a descentralizar o sistema educacional.

O segundo capítulo, “Financiamento, Distribuição e Complementação”, aprofunda o entendimento a respeito dos fundos financeiros da educação, sua evolução, distribuição e a complementação da União, especificada nas três modalidades: Valor Aluno Ano Final (VAAF); Valor Aluno Ano Total (VAAT); e Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), a partir da implantação do Novo Fundeb, em 2020.

O terceiro capítulo, “Fundeb: Recursos e Fiscalização”, é dedicado a descrever a movimentação dos recursos financeiros creditados na conta do Fundeb, a periodicidade dos créditos, ordenador das despesas e a fiscalização.

Já quarto capítulo, “Investimentos em Educação e a OCDE”, apresenta os investimentos do Brasil em Educação, relacionados ao seu Produto Interno Bruto (PIB), comparando com investimentos realizados por outros países, indicados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estabelece, também, um paralelo entre o investimento em educação realizado pelo Brasil, com o seu desempenho no Pisa, como uma forma de mensurar a qualidade da educação brasileira.

Por último, nas considerações finais, apresenta-se algumas reflexões sobre os valores investidos em Educação frente as deficiências do sistema educacional brasileiro e suas consequências, como a evasão escolar, a qualificação dos investimentos em programas e políticas educacionais a fim de promover melhorias efetivas na qualidade da educação.

# 1 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DE 1985 A 2023

Políticas públicas são ações estratégicas dos governos para atender às demandas das pessoas e solucionar problemas como um todo, principalmente aqueles que afetam a coletividade. Podemos observar diversos conceitos sobre as políticas públicas, como o de Thomas Dye (1984, p. 2), que afirma que as políticas públicas são “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Souza conceitua como “ações governamentais desenvolvidas para enfrentar problemas públicos” (SOUZA, 2006, p.34). De acordo com Peters (1986), política pública “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Muitos teóricos concordam que não há um conceito único sobre políticas públicas, e que essas estão representadas em diversas áreas, como a saúde, a segurança e a educação.

As políticas públicas na Educação correspondem às medidas tomadas no âmbito governamental para desenvolver o sistema pedagógico em todos os seus níveis – através de programas, planos de ações ou projetos – podendo ser promovidas de duas formas distintas: por meio de propostas elaboradas pelo Legislativo ou por atuação do Executivo, pelos Prefeitos, Governadores ou Presidente da República, que promove a nomeação do Ministro da Educação, responsável por aplicar as políticas públicas da educação durante seu mandato.

Assim, no Brasil, as políticas públicas ligadas à Educação são definidas pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com os Estados e Municípios. Podem ser instigados a diminuir as distorções sociais, garantir o acesso à escola, elevar a qualidade da Educação e atenuar os números da evasão escolar.

Conceber a educação como dever moral de aprimoramento social requer a compreensão de educação pelo Estado que, assim entendida, torna-se um mecanismo de direito social que reverbera como um dos elementos da providência de igualdade social. Entretanto, somente no século XX o conceito de Educação passou a ser compreendido como mecanismo de acesso à igualdade econômica e social, daí associada como veículo de acesso a bens culturais, sociais e, dependendo das contingências, econômicos (SMARJASSI e ARZANI, p. 1).

Desde a redemocratização<sup>2</sup> no Brasil, muitas políticas públicas destinadas à educação básica foram debatidas e implantadas em nosso país, buscando resolver, ou ao menos reduzir, os desafios da sua época, atualizando práticas de ensino e, principalmente, criando meios para diminuir as taxas do analfabetismo – problema

---

<sup>2</sup> Entende-se por redemocratização o período pós ditadura civil-militar (1964 à 1985), quando as instituições democráticas são reintegradas à sociedade brasileira.

recorrente de acordo com as amostras de domicílio obtidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao longo dos anos.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 1996), aponta que o analfabetismo já apresentava declínio, ao demonstrar que o número de analfabetos da população em 1960 havia caído de 43% para 33,6% em 1980. Já em 2020, o Brasil apresentou a taxa de 6,8%, equivalendo a, aproximadamente, seis milhões de pessoas representando o número de analfabetos no Brasil.

De modo sucinto e temporal, são apresentadas algumas políticas públicas da Educação, ligadas à alfabetização, à qualidade, ao financiamento e às mudanças observadas no quadro educacional brasileiro, com o advento da redemocratização até ao início da pandemia de Covid-19.

### **1.1 Redemocratização e modernização – 1985-1995**

A redemocratização abriu as portas para o período conhecido como Nova República e trouxe uma ideia de necessidade de renovação e modernização nas bases do Brasil. Assim, o Congresso Nacional, na época, decretou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND) para o período de 1985 a 1989, e delegou ao setor privado papel de destaque na retomada do crescimento. Segundo o documento, o Estado retornaria às suas funções tradicionais, que seriam a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada. Quanto à Educação, o I PND buscou universalizar a educação básica, quanto ao acesso e à permanência, às crianças entre 7 e 14 anos, e combater o analfabetismo. Os anos 1980, após duas décadas de ditadura civil-militar, foram marcados não somente pelo debate de liberdade social e política, mas também sobre os métodos de ensino-aprendizagem e a sua organização.

Com a promulgação da CF em 1988, a Educação, em um capítulo próprio, foi definida como direito fundamental “de todos e dever do Estado e família”. O direito à Educação fundamental gratuita é indicado pelo artigo 208, assegurando acesso à escola à todas as crianças e jovens que estejam cursando da 1ª série da alfabetização à 8ª série do antigo 1º grau. Além disso, compromete o Poder Público a estender progressivamente ao Ensino Médio a gratuidade e universalidade do acesso à escola.



Algumas conferências e congressos de Educação foram realizados nesse período, em diversas regiões brasileiras, como em agosto de 1988, em Brasília, que sediou a V Conferência Brasileira de Educação, para serem conhecidas as propostas para a LDB. Dessa Conferência foi criada a “Declaração de Brasília” em que é mencionada a urgência da instalação de um “Sistema Nacional de Educação” (MEC, 1988) com participação da sociedade civil em órgãos colegiados e a garantia do investimento de recursos previstos na Constituição de 1988 em educação pública.<sup>3</sup>

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO, 1990), durante a década de 1980, mais de 100 milhões de crianças no mundo (60% delas meninas) não tinham acesso ao ensino primário e mais de 960 milhões de adultos eram analfabetos. A agência ajudou então a promover a “Conferência Mundial de Educação para Todos”, em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, reunindo 157 países – entre eles, o Brasil – buscando eliminar a degradação dos serviços educacionais, constatada ao longo da década citada, elevar o acesso universal à educação e o combate ao analfabetismo.

Nos anos 1990, o cenário educacional vigente no país ainda era complexo, com 22% da população analfabeta e 38% somente com o primeiro segmento do Ensino Fundamental (antiga 4ª série), ou seja, 60% da população era muito desqualificada. A evasão escolar também era bastante expressiva: das 22 milhões de matrículas feitas em 1982, pouco mais de 3 milhões chegaram ao Ensino Médio em 1991 (SANTOS, 2010).

O Brasil lançou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC, 1990), se propondo a reduzir em 70% o analfabetismo brasileiro, no espaço de cinco anos, através de comissões de organizações não-governamentais e órgãos do Poder Público, oito meses após o analfabetismo se tornar tema central mundial – quando a Unesco declarou 1990 como o “Ano Internacional da Alfabetização”. O PNAC, então, foi um programa que teve por discurso auxiliar o governo brasileiro, que precisava solucionar esse problema, considerado um dos motivos do atraso do desenvolvimento do país. No mesmo período, em 13 de julho, houve a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei Federal nº 8.069/1990), estabelecendo que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, inclusive de acesso à educação. O ECA foi um

---

<sup>3</sup> Na década de 1980, foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE), sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 1982 – Belo Horizonte; III CBE, 1984 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília e VI CBE, 1991 – São Paulo.

Foram realizados cinco congressos Nacionais de Educação (Coneds), sendo: I Coned, Belo Horizonte, 1996; II Coned, Belo Horizonte, 1997, III Coned, Porto Alegre, 1999, IV Coned, São Paulo, 2003 e V Coned, Recife, 2004.

importante instrumento que, também, garantiu as políticas públicas, necessárias à infância e à juventude em situações de risco e de vulnerabilidade social. Ainda no mesmo ano, 1990, como resposta a uma exigência do Banco Mundial, para o recebimento de recursos aos programas educacionais e para mensurar a qualidade do ensino nas escolas públicas de Ensino Fundamental do Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

De acordo com o Inep (2018, p.01), o Saeb “é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala e tem como principal objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que podem interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado”, avaliando as áreas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação.

O MEC implementou o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A discussão sobre a qualidade dos materiais havia se iniciado em 1993, com o “Plano Decenal de Educação para Todos”. Entre 1993 e 1994, o MEC formou uma comissão para analisar a qualidade dos materiais didáticos comprados pelo Ministério. De acordo com Rocha, Souza e Reznik (2017), o resultado da análise demonstrou a presença de visões preconceituosas no conteúdo dos livros, além de informações desatualizadas e a presença de erros conceituais. Em 1995, o MEC iniciou uma avaliação sistemática e orientação dos professores quanto à qualidade dos livros didáticos, disponibilizados à rede por meio dos “Guias de Livros Didáticos”.

Em 1995, o Inep realizou a primeira edição nacional do Saeb, abrangendo todos os Estados, com levantamento de informações socioeconômicas dos alunos, e adota a metodologia de Teoria de Resposta ao Item (TRI), que permite a comparação entre avaliações feitas em diferentes períodos. “A TRI é um conjunto de modelos matemáticos que busca representar a relação entre a probabilidade de o participante responder corretamente a uma questão, seu conhecimento na área em que está sendo avaliado e as características (parâmetros) dos itens” (INEP, 2021, p. 08).

O Inep implementou também o Sistema de Informações e Avaliação Educacional, um conjunto de instrumentos para levantar informações sobre a Educação no país em diferentes níveis e modalidades (Censos da Educação Nacional). De maneira geral, o sistema de informações possibilitou a produção de diagnósticos e orientou a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões sobre políticas educacionais.

## 1.2 Direção e financiamento – 1996-2006

O período proposto ao estudo traz dois importantes pontos: a LDB (Lei nº 9.394/96), que consolidou um novo arcabouço de orientações para níveis, etapas e modalidades de educação escolar, e o Fundef, que estabeleceu mecanismos compulsórios para o financiamento da educação básica, abrindo caminho para importantes mudanças que ocorreriam no país. A implantação da LDB, em 1996, expandiu alguns artigos da CF/1988, como o 208, sobre o dever do Estado, em seu Artigo 5º, e determinou as faixas etárias apropriadas para cada etapa do ensino público e os programas que devem ser aplicados em cada uma delas, como demonstra o quadro a seguir:

Quadro 1 - Expansão de artigos da CF pela LDB da educação

EDUCAÇÃO	CF 1988	LDB 1996
Dever do Estado	Art. 208 I- Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) e aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.	Art. 4º I- Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro), aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma a) pré-escola b) ensino fundamental c) ensino médio; IV- Acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não o concluíram na idade própria.
	VIII- §3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.	Art. 5º I- Recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; II- Fazer-lhes a chamada pública; III- Zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência na escola.
Obrigações de Estados e Municípios	Art. 211 §2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.	Art. 11 V- Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção do

		desenvolvimento do ensino.
--	--	----------------------------

Fonte: CF/1988; Lei 9394/1996<sup>4</sup>

No final dos anos 1990, constatou-se certa descentralização da educação, como apontou a LDB: a prioridade da educação deve ser dada ao Ensino Fundamental, como responsabilidade do Estado e Municípios; sendo a Educação Infantil delegada aos Municípios. Assim:

[...] o desaparecimento de um poder centralizador permitiria que a maioria das atividades de serviço do governo poderia ser delegada vantajosamente a autoridades regionais ou locais, totalmente limitadas em seus poderes coercitivos pelas regras ditadas por uma autoridade legislativa superior (BIANCHETTI, 2005, p. 101).

Ainda de acordo com a LDB, a educação básica se tornou um conceito, definido no art. 21 como um nível da educação nacional e que congrega, articuladamente, as três etapas que estão sob esse conceito: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. O art. 22 estabelece os fins da educação básica: “A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.”

Para financiar esses novos moldes de educação, foi criado o Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, garantindo uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, e buscando uma melhor distribuição desses recursos. Uma década depois, este fundo é substituído pelo Fundeb, pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

Em 1997 foram divulgados os Planos Curriculares Nacionais (PCN) para a rede pública de Ensino Fundamental I. O objetivo desta implantação era ter uma referência nacional para os conteúdos das disciplinas e para temas transversais ligados à cidadania. Os parâmetros serviriam como subsídio para entes subnacionais<sup>2</sup>, escolas e professores. A elaboração dos PCNs teve início em 1995 com um projeto do Ministério da Educação e passou por discussões com especialistas e secretarias de educação municipais e estaduais, sofrendo alterações até a aprovação pelo Conselho Nacional de Educação, em 1996, e a sistematização no documento divulgado em 1997.

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Outro programa que teve início no ano de 1997 foi o Fundescola: segundo Oliveira, Fonseca e Toschi (2005), esse programa teve origem a partir de um acordo firmado entre o MEC e o Banco Mundial. Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 128) afirmam também que o programa teve como missão “o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”. Além disso, o Fundescola deveria funcionar em consonância com outras iniciativas e programas, tais como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Fundef.

Em 1998, os PCNs para o Ensino Fundamental II também foram difundidos e tornaram-se referência às avaliações do Saeb, que assim passaram a se apoiar na mesma base curricular.

Para promover o uso pedagógico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas escolas públicas brasileiras, em 1997, o MEC criou uma política pública: o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo). Esse programa buscou oferecer condições para que professores e alunos pudessem utilizar as tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de ensino e aprendizagem, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. Com o propósito de alcançar esse objetivo, o ProInfo disponibilizou, de acordo com o MEC, equipamentos de informática, recursos educacionais digitais e conectividade para as escolas públicas, além de oferecer formação de professores para o uso das TICs em sala de aula. O ProInfo foi uma tentativa de promover a inclusão digital e melhorar a qualidade da educação no Brasil, buscando contribuir para a formação de cidadãos críticos e preparados para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo.

No ano de 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi estabelecido, visando aferir os conhecimentos dos alunos em fase de conclusão da educação básica. No primeiro momento, a realização da prova foi voluntária, mas em 2009, o Enem se tornou um instrumento de acesso ao ensino superior.

O Bolsa Escola foi uma sucessão do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado em 1997 e implementado a partir de 1999. Essa medida provisória (2140/2001) teve como objetivo garantir a permanência das crianças de 7 a 14 anos na escola, através de benefícios mensais (concedidos metade em espécie pela União e metade em espécie ou em ações socioeducativas pelos municípios), combater o trabalho infantil e amenizar a extrema pobreza.

Em 2000, o MEC organizou um seminário de discussão dos resultados da década desde a Conferência de Educação para Todos em Jomtien. Os debates do Seminário estão sistematizados na publicação “Educação para Todos: Avaliação da Década”. Segundo o Relatório Nacional de Avaliação de Educação para Todos – EFA 2000, “as políticas de universalização do atendimento ao ensino fundamental produziram efeitos muito positivos. De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95,3%. Com isso, o Brasil conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa aumentar para 94%, pelo menos, a cobertura da população em idade escolar, até 2003”. O relatório afirma também

[...] que o Brasil ainda exibe um ensino fundamental caracterizado pela distorção idade/série, fruto de taxas elevadas de repetência, que marcaram, profundamente, todo o sistema e uma baixa abrangência do ensino médio. Apesar de termos quase 9 milhões de jovens de 15 a 17 anos no sistema de educação básica, apenas cerca de 32% estão no Ensino Médio (RELATÓRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – EFA 2000, p. 05)

Em 2002, O Plano Nacional de Educação (PNE), primeiro após a redemocratização, foi aprovado pela Lei nº 10.172/2001, com o objetivo de gerar coerência e continuidade das ações federais, estaduais e nacionais ao longo de um período de 10 anos (2001-2010). Isso porque a CF já previa a criação de um novo PNE a cada dez anos para traçar diretrizes e metas específicas a serem perseguidas pela União, estados e municípios ao longo do período para aumentar o acesso à educação, sua qualidade e os recursos a ela direcionados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação regulamentou a forma como deveriam ser elaborados os Planos Nacionais de Educação: a proposta inicial deveria partir da União para depois ser discutida com os demais entes federativos. Após sua conclusão, o plano de 2001-2010 determinou a obrigatoriedade do Ensino Fundamental dos 7 aos 14 anos, ampliando-o assim, para nove anos, estabelecendo como meta a garantia de ingresso e permanência na escola até a conclusão desse ciclo. Além disso, objetivou garantir o acesso ao Ensino Fundamental a quem não o tivesse concluído ou apresentasse distorção idade-série, incluindo nessa estratégia o combate ao analfabetismo e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A preocupação com o acesso à educação por parte dos alunos e frequência das aulas chamou atenção para o problema do transporte escolar, incentivando a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), instituído em 2004 pelo

MEC por meio da Lei nº 10.880/2004 para possibilitar o acesso e a permanência das crianças residentes em área rural à escola por meio da transferência de recursos aos estados e municípios para o transporte escolar.<sup>5</sup>

Em 2006, foi lançado o movimento “Compromisso Todos pela Educação”, formado por grupos empresariais, organizações da sociedade civil (como Itaú Cultural, Instituto Pão de Açúcar e Fundação Bradesco) e representantes do poder público (como o Ministério da Educação). O movimento estabeleceu cinco metas para a melhoria da educação no país, que deveriam ser alcançadas até 7 de setembro de 2022: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos e investimento em Educação ampliado e bem gerido (QUINTO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DAS 5 METAS DO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, p. 6).

No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 53 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais (Fundeb). Trata-se de uma ampliação do Fundef, cujo foco era o Ensino Fundamental, que vigorou entre 1998 e 2006. O Fundeb, além do Ensino Fundamental, envolveu o Infantil e o Médio, visando a ampliação do acesso a essas etapas (BRASIL, 2006).

Analisando sinteticamente os movimentos da Educação, nos primeiros 15 anos após a abertura política, pode-se perceber que durante os anos 80, o propósito das políticas educacionais estava na “expansão quantitativa da educação [...], nos anos 90 o eixo central foi qualidade da educação e, particularmente, a qualidade da gestão do sistema” (UNESCO, 1998, p. 21). Dessa forma, as reformas educacionais, referentes ao período citado, estiveram “acompanhadas por grandes investimentos em educação, e centralizadas na transformação curricular e da gestão” (UNESCO, 1998, p. 21).

A implantação da LDB, um dos meios para impulsionar a qualidade na educação, trouxe uma diretriz para o setor, pois assim como a Constituição Federal serve ao conjunto da legislação brasileira, a LDB serve à Educação, abrindo espaço para consolidar medidas que ampliaram o acesso e melhoraram o financiamento do ensino brasileiro.

---

<sup>5</sup> Essa questão começou a ser tratada pelo Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), em 1994, com a disponibilização de recursos para aquisição e manutenção de veículos para transporte escolar via convênios do governo federal com prefeituras e entidades sem fins lucrativos (Portaria Ministerial 955, de 21 de junho de 1994). Com o Fundef, em 1996, também há liberação de novos recursos (MEC, 2005).

### 1.3 Avaliação e fundamentação – 2007-2017

O ano de 2007 revelou-se importante para a educação brasileira, pois foram implementadas medidas, almejando resultados positivos na educação, como a divulgação, pelo MEC da primeira versão do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – um conjunto de ações e programas voltados para melhorar a qualidade da educação em cinco eixos: Alfabetização, Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional, e Diversidade. Alguns programas previstos no PDE foram o Piso Salarial Profissional Nacional dos professores, o Fundeb, o Programa Universidade para Todos (Prouni), o (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para verificar o andamento dos programas e das metas na educação básica. Além dos programas e ações, o Plano previu uma lógica mais descentralizada das políticas de educação, com colaboração entre os entes federativos, através do convênio entre Municípios e União, firmado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em que os Municípios se comprometem a atingir as metas do PDE e recebem recursos financeiros e técnicos para a implementação do PDE.

De acordo com o MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Os sistemas municipais e estaduais que aderissem ao Compromisso seguiriam 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.

Ainda fazendo uso da pauta “qualidade educacional”, em 2007, o Ideb foi criado para avaliar os sistemas educacionais (estadual, municipal, nacional) e as escolas em dois fatores: o rendimento, através das avaliações em língua portuguesa e matemática da Prova Brasil e do Saeb; e a aprovação e fluxo escolar, através dos dados do Censo Escolar. O indicador tem variação entre 0 e 10, e o Inep adotou como meta nacional chegar ao valor 6 no Ideb em 2022, tomando como referência o patamar observado em países desenvolvidos.

Vale lembrar que a série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, quando metas bienais de qualidade foram estabelecidas. Essas metas não visavam apenas os resultados do país como um todo, mas também as escolas, municípios e unidades da Federação. A ideia por trás disso seria que cada nível de ensino evoluísse de maneira a



contribuir coletivamente para que o Brasil alcançasse o nível educacional médio dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos numéricos, isso implicaria progredir da média nacional de 3,8, registrada em 2005 no ensino fundamental da primeira fase, para atingir um Ideb de 6,0 até 2022, que marca o bicentenário da Independência (INEP, 2005. P.01).

Dando continuidade à linha temporal brasileira das políticas educacionais, o Fundeb, com vigência estabelecida para o período 2007-2020, iniciou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20% (FNDE, 2023).

O PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), foi instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, com o propósito de cumprir a meta 2 estabelecida pelo movimento Todos pela Educação: “toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, p. 18). Para isso, o conceito de pacto surge como compromisso formal entre Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais, Distrital e Municipais de educação, no intuito de reafirmar e ampliar o previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. A meta 2 é o resultado de uma agenda definida pelo setor privado, no âmbito do referido Movimento, e que foi incorporada pelo governo federal, principalmente na definição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O progressivo aumento do tempo de permanência na escola no Ensino Fundamental estava previsto na LDB de 1996 (Lei nº 9.394/1996). No PNE de 2001 a 2010 (Lei nº 10.172/2001), o ensino integral era uma meta a ser atingida para o Ensino Fundamental e Infantil e uma das metas do PNE em vigor (2014-2024) é a oferta da educação integral em 50% das escolas públicas e para 25% dos alunos da educação básica.

Em 2009, o Ministério da Educação, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), lança o “Novo Enem”. A partir deste ano, o Exame Nacional do Ensino Médio é vinculado à entrada no ensino superior público e é utilizado como critério para o Programa Universidade para Todos (Prouni). O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) também é criado, um sistema informatizado para gerenciar a oferta de vagas nas universidades e selecionar os candidatos que realizam o exame.

Tal mudança foi motivada pelos objetivos de aumentar a mobilidade dos alunos brasileiros entre os estados da federação, isto é, possibilitar que alunos com diferentes origens pudessem realizar uma prova única para acessar qualquer universidade pública federal no território brasileiro. Além disso, o processo de seleção unificada visava gerar uma mudança nos currículos do Ensino Médio para uma abordagem menos conteudista e mais interdisciplinar.

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (PLANALTO, 2009), determinou o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para a educação. A Desvinculação de Receitas da União havia sido implementada em 1994 para estabilizar a economia depois do Plano Real, permitindo a retirada de 20% de todos os tributos federais vinculados a fundos ou despesas para uso em outras despesas, formação de superávit ou pagamento da dívida pública. No caso da Educação, o fim da DRU significou que os 20% de recursos para educação que poderiam ser utilizados para outra finalidade volta a ter seu uso destinado exclusivamente para a área.

A 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) aconteceu no ano de 2010, com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação” (MEC, 2010), e abrangeu todos os níveis de ensino, com a participação da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes e profissionais da educação. Entre suas principais propostas estava a destinação de 10% do PIB para o setor. Outras importantes resoluções da Conae foram o aumento da participação dos Estados, Municípios e da União no financiamento da Educação; o estabelecimento de cotas no ensino público Superior com recorte racial; eleições para diretores de escolas públicas e a defesa da autonomia dos gestores da educação na administração de recursos.

O Congresso Nacional debatia sobre um novo PNE desde 2011, porém, sua aprovação ocorreu apenas em 2014 (Lei nº 13.005/2014), definindo 20 metas para o período de 2014 a 2024. Entre os objetivos, espera-se ao final do decênio um investimento em Educação de pelo menos 10% do PIB. Assim, o PNE foi um conjunto de metas para a melhoria da educação no país. Ele estabelece diretrizes para a Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior e Educação Profissional. Esse plano estabeleceu objetivos para garantir o direito à educação de qualidade, a redução das desigualdades educacionais, a valorização dos profissionais da educação, a formação para a cidadania, entre outras áreas.

Em 2017, foi aprovada a reforma do Ensino Médio, promovendo uma maior flexibilidade curricular, permitindo que os alunos escolham algumas disciplinas que desejam estudar. Além disso, a reforma prevê a ampliação da carga horária e a integração entre o Ensino Médio e a Educação Profissional.

A BNCC foi homologada em dezembro de 2017, definindo as habilidades e competências que todos os alunos devem desenvolver em cada etapa da educação básica. A partir da BNCC, as escolas e redes de ensino devem elaborar seus currículos. De acordo com Bigode (2019, p. 141), o MEC afirma que a base não é currículo e que “o conteúdo da base representa apenas 60% do currículo, que ficará a cargo dos estados”, sendo os outros 40% destinados a projetos específicos das instituições e aspectos regionais. Já sobre o currículo, Santos (2018, p. 134) afirma que “o currículo direciona a vida dos sujeitos e que é relevante e de imenso significado para a comunidade escolar, pois dependendo de como os conhecimentos são organizados, apresentados, tem o poder de nortear, mudar ou parar a vida dos estudantes e professores”.

Finalizando essa década, em que foram listados alguns programas da educação brasileira, pôde-se destacar que um dos fatores que apontaram a necessidade de se construir uma base nacional para os currículos foi melhorar o desempenho dos estudantes de nível médio em exames, como o Enem. Esse dado é importante uma vez que a mesma fonte que traz esse apontamento é, também, a responsável pela elaboração do referido exame, o Inep, mencionado em sessão anterior. Outro ponto de destaque é a implementação do Fundeb, substituindo o fundo anterior, Fundef, buscando melhor promover o financiamento educacional do Brasil para as diferentes regiões de forma mais igualitária e eficiente.

#### **1.4 Desafios e a qualidade da educação – 2018-2023**

O contexto deste período relacionado à educação destacou o Novo Ensino Médio, seus desafios para elaboração e implementação, demandando energia também para o planejamento dos seus itinerários formativos, desenvolvendo as áreas do conhecimento (Matemática, Ciências Humanas, Naturais e Linguagens), além da formação técnica e profissional. Em 2018, por exemplo, o MEC anunciou a intenção de permitir que até 40% do Ensino Médio fosse ministrado a distância, de acordo com o Conselho Nacional de Educação (2018). No entanto, essa medida causou controvérsia e enfrentou resistência de diversos setores da sociedade.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático foi um programa do governo federal que distribuiu livros e outros materiais didáticos para escolas públicas de todo o país. Em 2018, foram distribuídos materiais para o Ensino Médio, cujo registro da escolha deveria ser feito pelo diretor da instituição de ensino no Sistema PDDE Interativo<sup>6</sup>. Caso algum diretor não tivesse acesso ao sistema, deveria entrar em contato com a Secretaria de Educação do seu Estado e solicitá-lo. Como regra básica, deviam ser selecionadas duas opções de coleções de cada componente curricular, de editoras diferentes.

A substituição da modalidade presencial pela remota, tendo como uma das ferramentas os meios digitais, ocorreu por meio da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020 (BRASIL, 2020). O MEC também lançou o programa “Internet para Todos”, que visava fornecer acesso gratuito à internet a alunos e professores de escolas públicas.

Em 2019, o balanço publicado pelo MEC demonstrou um compromisso nacional com a educação básica, aliando as secretarias estaduais de educação com os dirigentes municipais de educação, para tornar o Brasil referência em educação básica na América Latina até 2030 (MEC, 2019). Foi lançado o programa das Escolas cívico-militares, abrangendo 22 Estados e o Distrito Federal, em que 39 escolas estaduais foram contempladas pelo modelo em 2019 e 15 escolas municipais foram contempladas pelo modelo no mesmo ano.

O PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) em 2019 foi considerado pelo Comitê de Segurança Alimentar da ONU, referência mundial (MEC, 2019), pelo fornecimento de alimentação escolar e a implementação de iniciativas de educação alimentar e nutricional, disponibilizados a estudantes em todas as fases da educação básica pública. Este programa, segundo o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) também se comprometeu com repasses financeiros de natureza suplementar a estados, municípios e escolas federais, de acordo com o número de matriculados em cada sistema educacional.

No início da pandemia de Covid-19, em março de 2020, uma das primeiras ações adotadas por governos em todo o mundo foi o fechamento das escolas, objetivando evitar a transmissão do vírus entre as crianças e os profissionais das escolas e sua transmissão subsequente para a comunidade. Do ponto de vista da saúde pública, a decisão de fechar ou reabrir escolas deve ser orientada por uma abordagem baseada em risco, tendo em

---

<sup>6</sup> O PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar (MEC, 2018).

vista a epidemiologia local da Covid-19 (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2021). O afastamento físico das crianças das escolas, trouxe não somente a prejuízos pedagógicos, ligados ao ensino-aprendizagem, como será demonstrado a seguir, mas também relacionados a insegurança alimentar.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) divulgou uma pesquisa sobre as consequências da suspensão das aulas durante a pandemia, e chamou atenção para a questão de que a alimentação das crianças no ambiente escolar representa a principal refeição do dia para várias delas (BID, 2021). Assim, a suspensão das aulas representou também a ausência dessa alimentação, o que acabou sobrecarregando a família com mais um gasto – uma nova refeição dessa criança que anteriormente era realizada na escola. Em muitos casos, desencadeou-se uma situação de insegurança alimentar. Tudo isso, somado, piorou a situação de pobreza de parte da população e teve como consequência, além dos traumas psicológicos, a desnutrição. Para amenizar esse problema, o governo federal autorizou a distribuição de kits alimentação para os estudantes matriculados na rede pública de ensino, de acordo com o Programa de Alimentação Escolar durante a suspensão das aulas presenciais:

Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que “Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”.

E:

Resolução CD/FNDE nº 2, de 9 de abril de 2020, que "Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus - Covid-19".

Dados da literatura demonstram que nos dias em que as crianças não frequentam o ambiente escolar, como em fins de semana, há uma redução na carga de atividade física realizada, aumento do sedentarismo e do tempo em dispositivos com telas.

O Enem, uma das principais formas de ingresso no ensino superior no Brasil, devido à pandemia, teve as provas adiadas para janeiro de 2021. Além disso, foi oferecido o Enem Digital, que permitiu que os estudantes fizessem a prova de forma online. aprofundar

Com o objetivo de adaptar o calendário escolar à nova realidade, muitas escolas adotaram medidas de flexibilização, como a redução da carga horária e a suspensão de atividades presenciais.

Com a migração para o ensino remoto, muitos professores precisaram se adaptar a novas tecnologias e metodologias de ensino. Por isso, foram oferecidos cursos de capacitação e treinamentos para ajudar os docentes a se atualizarem, com o oferecimento pelo MEC de abertura de 122 mil vagas em cursos de qualificação profissional online durante pandemia, com rede integrada por Institutos Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais e instituições das redes estaduais, distrital e municipais.

Com tantas mudanças e adaptações na educação brasileira durante o período pandêmico, em 2020, foi incluído um parágrafo na CF/88, para explicar a garantia da educação de qualidade, obedecendo um padrão mínimo de oportunidades para estudar. O debate sobre a noção de um parâmetro de custo como uma das referências de qualidade educacional foi longo e, segundo as “Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ)” do Todos pela Educação, o debate por vezes acabou se afunilando para igualar “insumos” à “qualidade”. Mais uma vez, estabelece-se um paralelo entre a CF e a LDB, para melhor visualização do que se afirma acima:

Quadro 2 – Quadro comparativo entre CF e LDB

EDUCAÇÃO	CF 1988	LDB 1996
Padrão de qualidade	Art. 211 § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definirão normas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Emenda nº 108, de 2020).	Art. 74 A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por§ aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade.
	Art. 211 §7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o custo aluno qualidade (CAQ), pactuadas em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art.23 desta Constituição. (Emenda nº108, de 2020)	Art. 4 IX- Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Fonte: CF/1988 e LDB/1996

Conforme Relatório do GT/CAQ/MEC (2015), ao longo desse período, existem concordâncias e discordâncias sobre a qualidade e o valor estipulado<sup>7</sup>: Os materiais disponibilizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação esclarecem que o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ) constituem mecanismos concebidos com o propósito de compreender a natureza da qualidade educacional e estabelecer critérios e orientações a seu respeito. O CAQI apresenta os parâmetros mínimos abaixo dos quais nenhuma escola pode operar com dignidade no Brasil, enquanto o CAQ delinea padrões um pouco mais avançados, com a intenção de potencialmente aproximar o país dos padrões de excelência observados em nações altamente desenvolvidas.

Ambos os mecanismos trazem um elenco de componentes de qualidade que abarcam a infraestrutura das instituições educacionais, incluindo instalações esportivas, laboratórios de ciências e informática, bibliotecas, suprimentos e materiais duradouros, entre outros elementos. Com base nesse catálogo de elementos, é calculado o montante necessário de investimento por aluno, em consonância com a fase e modalidade da educação básica, visando promover uma educação de alta qualidade.

O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para instituições privadas visou oferecer crédito para instituições privadas de ensino básico e superior, para que elas pudessem manter suas atividades durante a crise sanitária.

No contexto geral, pandemia de Covid-19 piorou as condições de vida das crianças brasileiras. Com o aumento da pobreza, da insegurança alimentar e da evasão escolar, no contexto educacional uma das medidas adotadas, a transferência do ensino para a modalidade remota, afetou aproximadamente 48 milhões de alunos da educação básica do Brasil (Anuário, 2020), mais de 90% dos estudantes do mundo, segundo a UNESCO. Esse quadro potencializou o alargamento do abismo existente entre o sistema público e o sistema privado de ensino brasileiro (BRASIL, 2020. p. 2). Nessa perspectiva, foram identificadas grandes disparidades no acesso a recursos disponíveis para os estudantes das duas redes.

Frente à medida de fechamento das escolas, comércio e serviços, permaneceram abertos somente os caracterizados como essenciais, na percepção de Arruda (2020, p. 258):

---

<sup>7</sup> Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Brasília, MEC, doc eletrônico, 103p., 2015.

O isolamento social promoveu transformações econômicas severas imediatas, com a parada obrigatória de inúmeros setores, modificou nossa relação com a arte, devido à ausência do compartilhamento presencial de experiências de fruição e, no caso da educação, promove desconstruções sob a forma como o ensino e a aprendizagem são vistos socialmente

Na modalidade remota de ensino, além das aulas síncronas e assíncronas, foram adotados outros instrumentos de auxílio pedagógico como programas pela TV, rádio e material impresso. O retorno às aulas presenciais ocorreu gradualmente nas escolas brasileiras, a partir de 2021 e foi fundamental não somente para a aprendizagem dos alunos, mas também para o seu desenvolvimento social e emocional.

Os impactos desse cenário já se manifestam nas primeiras análises diagnósticas do desempenho dos estudantes. As estatísticas revelam que a pandemia causou significativos prejuízos no processo de aprendizagem escolar, demonstrado pela nota média no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB, 2021), dos alunos do 5º ano, que em 2019, obtiveram em Língua Portuguesa e Matemática as notas 223 e 243; e em 2021, 194 e 196, respectivamente.

## **2 FINANCIAMENTO, DISTRIBUIÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO**

O financiamento da educação brasileira pelo Estado é imprescindível para manter a organização do sistema educacional e o funcionamento das políticas públicas, às quais garantirão a educação como direito fundamental aos cidadãos do país. Porém, a educação brasileira foi marcada, desde o século XVIII até o XIX, pela ausência da vinculação constitucional de recursos e da indefinição de dever federativo no financiamento, ficando a responsabilidade para esse fim aos Estados brasileiros. Foi a partir do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932, que surgiu uma proposta de reconstrução educacional brasileira vinculada à defesa da escola pública, além da preocupação com a garantia de recursos para financiar o sistema educacional.

A partir de então, o financiamento à educação, ora foi entendido como tema relevante pelo Estado ora é tratado como coadjuvante pela política brasileira. Para se



entender esse paradigma, algumas leis, emendas, medidas provisórias e programas do Brasil foram apontadas quanto a esse tema:

A Carta Constitucional de 1934 (BRASIL, 1934) previu que “A União e seus Municípios aplicarão nunca menos de 10% (dez por cento), e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% (vinte por cento), da rede resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”<sup>8</sup> Apesar de serem ainda poucos recursos destinados à educação, essa Constituição influenciou outros documentos que vieram a favorecê-la quanto a importância do financiamento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/61) ampliou os recursos, por meio da União para 12% (doze por cento), vinculando esse percentual aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio<sup>9</sup> e do Ensino Superior, porém, pelo Ato Institucional nº 5, em 1964, o Governo Central resguardou para si e para os Estados o direito de não vincular parte de seus recursos para a educação.

A Carta Constitucional de 1967 (BRASIL, 1967) revogou a vinculação de recursos na educação, sob a alegação de ser “incompatível” com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição. Então, da necessidade da existência de um fundo para esse fim, surgiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia, criada por meio da Lei nº 5.537 de 1968 e regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.053/1969, que tem como função executar as políticas públicas educacionais elaboradas pelo MEC. Na década de 1970, com a expansão do ensino público e a implantação da Lei de Diretrizes e Bases nº 5.692, de 1971, houve incentivo às escolas técnicas e começou a se pensar sobre a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. Houve discussão da ampliação de 20% (vinte por cento) das transferências recebidas do fundo de participação por parte dos municípios.

Muito próximo à redemocratização do Brasil, surgiu a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que se preocupou com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), mudando um pouco a aplicação: a União deveria aplicar 13% (treze por cento), os Estados, Distrito Federal deveriam aplicar 25% (vinte e cinco por cento). A partir da CF de 1988, os Estados, Municípios e Distrito Federal continuam com aplicação de 25% (vinte e

---

<sup>8</sup> Sistemas públicos entende-se não somente as escolas públicas, mas também ao ensino privado. Esta carta foi revogada em 1937 e retomada na carta de 1946.

<sup>9</sup> Art. 34 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o Ensino Médio era ministrado em dois ciclos, o Ginásial e o Colegial, e abrangia, entre outros, os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário.

cinco por cento), mas a União, da aplicação de 13% (treze por cento) passou para 18% (dezoito por cento), anualmente. Tal vinculação está expressa no art. 212, que reza:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental — que viria a ser chamado “Programa Dinheiro Direto na Escola” (PDDE) a partir de 1998 — foi criado pelo MEC. Nele, o governo federal repassou recursos diretamente aos estabelecimentos escolares públicos de Ensino Fundamental para suprir pequenos gastos como reparos ou compra de materiais didáticos. Segundo Souza e Menezes (2021, p. 21), “vários recursos acabam movimentando importantes quantias para a educação, como os serviços educacionais, convênios, *royalties* e outras compensações financeiras vindas da exploração de recursos naturais brasileiras, como o petróleo e o gás natural”.

A Medida Provisória nº 592, de 2012, modificou as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (dispõe sobre a política energética nacional) e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos) para determinar novas regras, tanto de distribuição dos *royalties* entre os entes da Federação quanto da participação especial decorrente da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão. A medida destinou à educação 100% dos *royalties* recolhidos em futuros contratos de produção de petróleo e gás, e determinou que o recurso seja adicional aos mínimos exigidos pela Constituição (União repassa 18%, e Estados e Municípios, 25%).

Desse modo, são considerados recursos financeiros vinculados à educação, de acordo com a CF/88, art. 212: o Fundeb (desenvolvido mais profundamente no item 2.1 desta dissertação), os recursos próprios<sup>10</sup>, tanto dos Estados quanto dos Municípios; o

---

<sup>10</sup> Os Municípios podem usar valores para serem aplicados na educação, oriundos de recursos próprios, arrecadados de impostos como o IPTU, ITBI, ISS; já os Estados utilizam os percentuais das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes anteriormente relacionadas.

salário-educação<sup>11</sup>; as transferências universais do MEC, as transferências voluntárias do FNDE e o financiamento de programas e as emendas parlamentares.

Para os Municípios terem acesso, tanto ao recurso do salário-educação quanto aos demais recursos relacionados, é necessária a elaboração de um Plano de Ação Articulada (PAR)<sup>12</sup>, que é um planejamento desenvolvido para um período de quatro anos, no qual os Municípios se organizam articuladamente com seu Estado e a União.

No ano de 2016, as despesas da União foram limitadas pela Emenda Constitucional nº 241, a chamada “PEC do Teto de Gastos”, com o objetivo de evitar o crescimento da relação dívida pública/PIB por meio da contenção das despesas públicas. Dessa forma, as despesas da União não poderiam ultrapassar a inflação do ano anterior. Assim, os 18%<sup>13</sup> que o governo federal deveria destinar ao financiamento da educação seria aplicado somente após o cálculo da inflação. No que tange aos recursos financeiros aplicados pela União, houve uma modificação na fórmula de cálculo, que vigorará por vinte exercícios financeiros. Essa modificação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/16, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito do Orçamento da União. Na prática, a União ficou desobrigada de aplicar o percentual de 18% sobre suas receitas, que passou a ser calculado sobre o percentual aplicado em 2017 atualizado anualmente pela variação do IPCA/IBGE, o que resultará na diminuição do valor aplicado ano a ano.<sup>14</sup>

A realidade econômica, partir de 2018, trouxe como meta a aplicação de 6% do PIB do Brasil na Educação e objetivou-se que, até 2024, o Brasil aplicasse 10% do seu PIB no financiamento da educação. Porém, segundo a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CÂMARA LEGISLATIVA, 2019):

As despesas realizadas pelo Ministério da Educação, em valores reais, vêm sofrendo contínua redução desde 2014, assim como, em decorrência da menor arrecadação de impostos, o mínimo constitucional da educação no período 2014-2017. Esse piso representa apenas parte das despesas primárias totais realizadas

---

<sup>1111</sup> O salário educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações da educação básica. Foi instituído em 1964 (previsto no art. 212 da CF de 1988) e corresponde a uma alíquota de 2,5% sobre o valor das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas. O recurso do salário educação é destinado a aperfeiçoamento de profissionais da educação básica, construção, conservação e reforma de prédios escolares e à aquisição e manutenção de seus equipamentos escolares, produção e aquisição de material didático, manutenção de programas de transporte escolar, estudos, levantamentos e pesquisas visando ao aprimoramento da Educação Básica.

<sup>12</sup> De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012.

<sup>13</sup> No caso da educação, o piso constitucional foi mantido em 18% da arrecadação de impostos. De 2018 em diante, o valor executado no ano anterior será corrigido pelo IPCA até 2036.

<sup>14</sup> Em dezembro de 2021, o Congresso Nacional promulgou a PEC dos Precatórios (Emenda Constitucional 113), que mudou a regra de atualização do teto de gastos. Com isso, o teto passou a ser corrigido pela inflação de janeiro a dezembro, o que abriu um espaço de R\$ 65 bilhões para o orçamento de 2022 (Senado Federal, 2022).

pelo MEC, o que não assegura os níveis de execução de despesas nos últimos exercícios financeiros. Dessa forma, sob vigência da EC nº 95/2016, em 2017 e 2018, manteve-se a tendência de redução das despesas realizadas pelo Ministério da Educação. No período 2014-2018, as despesas do Ministério apresentam queda acumulada de 11,7%.

Assim, entre o período citado, o Brasil reduziu o investimento em Educação em 56% — na modalidade da educação básica houve queda de 19%, reduzindo de 2014 o valor de 36,2 bilhões para 29,3 bilhões em 2018<sup>15</sup>.

Para um melhor entendimento sobre o funcionamento da distribuição de recursos e seu impacto nas escolas e no aprendizado dos estudantes brasileiros, é importante conhecer os fundos de manutenção da educação e os processos históricos aos quais estiveram inseridos:

## 2.1 Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em 1996, pela Emenda Constitucional nº 14, com o objetivo de financiar o Ensino Fundamental público em todo o Brasil. A CF de 1988 já havia aumentado os recursos orçamentários assegurados para a educação (25% da receita de Estados e Municípios e 18% do governo federal), não especificando, porém, o nível de ensino em que tais recursos vinculados deveriam ser gastos. Faltava assim um mecanismo que direcionasse o gasto obrigatório em educação para o Ensino Fundamental e garantisse que o recurso disponível fosse proporcional ao número de matrículas nesse nível de ensino.

O Fundef, então, foi criado para, além das necessidades já mencionadas, ser um instrumento de um dos principais objetivos da época: colocar todas as crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos na escola, com melhoria da qualidade do Ensino Fundamental; garantir a manutenção dos recursos para o Ensino Fundamental, e primar pela diminuição das desigualdades regionais, tão presentes no setor.

Em cada Estado, os recursos do Fundef eram distribuídos automaticamente, entre os governos Estadual e Municipais, na proporção das matrículas anuais na 1ª a 4ª séries, na 5ª a 8ª séries e na Educação Especial do Ensino Fundamental das respectivas redes de ensino.

---

<sup>15</sup> De acordo com Informativo Técnico nº 6/2019-CONOF/CD, Ministério da Educação, 2019

Para a operacionalização do Fundef, eram calculados valores anuais por aluno em cada Unidade Federada e fixados valores mínimos nacionais por aluno. Os valores anuais por aluno eram definidos pela razão entre o total da receita prevista para o Fundo em cada Estado e as matrículas dos alunos das redes Estadual e Municipais do Ensino Fundamental no ano anterior. Nos anos de 1997, 1998 e 1999, foi calculado um só valor por aluno para todo o Ensino Fundamental.

O Decreto nº 3.326, de 31/12/1999, estabeleceu novos critérios para distribuição dos recursos do Fundef para os anos seguintes: o valor por aluno da 5ª a 8ª séries e da Educação Especial passaria a ser 5% maior do que o valor por aluno da 1ª a 4ª séries. Assim, em cada Unidade Federativa, esses valores passaram a ser obtidos pela divisão entre o total da receita prevista para o Fundef em cada Estado e as somas das matrículas de 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries e Educação Especial no Ensino Fundamental público, ajustadas pelos fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno.

Importante salientar que os recursos do Fundef eram destinados somente ao Ensino Fundamental público, não podendo ser aplicados em outros níveis (Educação Infantil, Ensino Médio e Educação Superior) e em instituições privadas, mesmo que conveniadas com o Poder Público. Na rede pública de Ensino Fundamental, os recursos do Fundef poderiam ser aplicados no ensino regular e nas modalidades de Educação Especial e, embora as matrículas não sejam consideradas, também na educação não-regular de Jovens e Adultos.

Com o Fundef, todos os Estados foram obrigados a separar 15% das receitas do seu principal imposto, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), e colocá-los no fundo contábil, junto com recursos provenientes de outras fontes de receitas estaduais e municipais. A soma desses recursos passou a ser distribuída dentro de cada Estado de modo proporcional ao número de matrículas nas redes públicas de ensino.

Incluem-se também 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que são repasses da União para compensar as perdas financeiras das Unidades Federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS (de determinados produtos para exportação). Das transferências que compõem o Fundef, a parcela de 15% sub vinculada para o Ensino Fundamental já seria depositada diretamente na conta bancária do Fundo, pelo próprio Banco do Brasil, quando do repasse dos recursos da respectiva transferência.

O Fundeb possuía regras e diretrizes específicas para a utilização dos recursos, que deveriam ser aplicados prioritariamente na remuneração dos profissionais da Educação, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na aquisição de materiais

pedagógicos e na melhoria da infraestrutura das escolas. Antes da criação do Fundef, alguns Estados e Municípios tinham dificuldade de cumprir a obrigação de aplicar 25% da sua receita na Educação, dado que tinham, em termos proporcionais, poucos alunos matriculados em suas redes públicas. Por outro lado, havia Municípios na situação inversa.

Identificou-se, uma distorção no financiamento educacional do país: a CF de 1988 indicava que 25% de todos os recursos arrecadados pelos Municípios e pelos Estados fossem aplicados em educação, divididos pelo número de alunos matriculados. Como esse repasse ficava descentralizado totalmente nas mãos de cada Município ou Estado, muitas vezes a aplicação dessa porcentagem se tornava insuficiente, principalmente para os municípios que apresentavam pouca arrecadação, deixando-os em situação ainda mais difícil. Para amenizar esse problema, foi implantado o valor mínimo por aluno para todos os Municípios de cada Estado, independentemente de serem considerados ricos ou pobres.

Para assegurar um gasto mínimo por aluno, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, propôs que a União complementasse os recursos do Fundef, de tal modo, que mesmo o mais pobre dos municípios pudesse contar com esse valor mínimo per capita. Também estabeleceu que, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo fossem gastos com salários dos professores.

Regulamentado no final de 1996, o Fundef entrou em vigor em janeiro de 1998, porém, já em 1997, o governo federal enfrentou resistência de alguns Estados e Municípios que perceberam que perderiam recursos com a redistribuição promovida pelo fundo. No Nordeste, em geral, os Estados perderam recursos para os Municípios. E no Sudeste e no Sul, houve Municípios que perderam para os Estados, como, por exemplo, a cidade de São Paulo.

Em 1999, o Ministério Público Federal propôs uma ação civil pública contra a União, devido a um erro no cálculo do valor mínimo anual repassado aos municípios. Somente em 2015, a ação foi julgada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), que determinou o pagamento de R\$ 90 milhões em precatórios a cerca de 3.800 municípios, para complementar o erro nos valores pagos entre 1998 e 2006. Alguns municípios utilizaram os recursos com outros gastos fora da educação, o que levou várias instâncias do judiciário (Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça e Ministério Público Federal) a afirmarem a

necessidade de uso integral dos recursos na educação. Devido a esse fato, desde 2019, o Tribunal de Contas da União monitora sua aplicação.

O Fundef foi alvo de críticas não somente por sua falta de transparência ou pela má distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios: Segundo Rodriguez (2001 *apud* OLIVEIRA, 1999, p. 46):

[...] um dos principais problemas enfrentados pelo Fundef está relacionado ao impacto sobre a relação entre os níveis de ensino, pois estes deveriam ser planejados e articulados, no seu crescimento, de forma integrada pelo sistema público como um todo, porém, o “efeito” do Fundo é o contrário: a focalização exacerbada dos recursos no ensino fundamental se faz às custas da exclusão dos outros níveis de ensino.

Também, em relação às disparidades regionais do Brasil, evidenciadas na capacidade fiscal, nas formas de atendimento e no desempenho relacionados à educação, Martins (2002, p. 9) afirma:

A retirada de cena da esfera executiva federal, substituída, em parte, pelas novas prerrogativas dadas aos estados e municípios para que estes passem a assumir novas competências de gestão, não constitui apenas um problema técnico, mas esbarra exatamente na cultura política em torno de negociações nem sempre pontuais.

Buscando reverter os resultados negativos do Fundo na educação, o MEC extinguiu o Fundef em 2006 e o substituiu pelo Fundeb, que se estenderá até 2020.

## 2.2 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi um fundo de natureza contábil<sup>16</sup> de âmbito estadual, que passou a vigorar em 2007, com um prazo de validade a encerrar em 2020. Esse fundo, que veio a substituir o Fundef, visava o desenvolvimento da educação básica e se constituiu a partir da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

O Fundeb fez a distribuição do financiamento a partir de dados do Censo Escolar, como o número de alunos que são matriculados na educação básica para calcular os valores que serão destinados aos Estados e aos Municípios. Para calcular, cada Estado tem um valor de referência diferente, já que depende do número de alunos matriculados e

---

<sup>16</sup> Natureza contábil significa que ele não tem órgão gestor ou personalidade jurídica;

da sua arrecadação: se utilizam os impostos do Fundeb, se divide pelo número de alunos que compõem a educação básica, e se chega próximo a um valor, que é chamado de valor de referência.

O Fundeb se constitui da arrecadação de 26 Estados somados ao Distrito Federal, e à contribuição que a União acrescenta, equivalente a 10% do valor total de recursos dos 27 fundos somados: os Municípios constituem o fundo a partir dos impostos recebidos e dos pagos ao Estado. Ambos aplicam no Fundeb, que é utilizado para financiar os gastos que se têm com os sistemas educacionais.

Para se chegar no valor mínimo, ocorre um ordenamento do cálculo do valor aluno-ano dos 27 fundos, em seguida, na medida em que alguns Estados não conseguem atingir o valor que é calculado, a União inicia a complementação, partindo do Estado de maior necessidade. Como os recursos não são suficientes para todos, somente alguns Estados são beneficiados com a complementação da União, como o demonstrativo comparativo do ano de 2019, abaixo:

Tabela 1 - Fundeb em cada Estado demonstrativo comparativo de complementação da união (em Reais).

	VERBA PRÓPRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (R\$)	VALOR MÍNIMO POR ALUNO EM 2019 (R\$)
Maranhão	1.770	3.240
Pará	1.800	3.240
Amazonas	2.370	3.240
Piauí	2.470	3.240
Bahia	2.510	3.240
Ceará	2.520	3.240
Alagoas	2.720	3.240
Pernambuco	3.000	3.240
Paraíba	3.070	3.240
Minas Gerais	3.420	3.420
Rio Grande do Norte	3.450	3.450
Espírito Santo	3.460	3.460
Rio de Janeiro	3.470	3.470
Acre	3.550	3.550
Mato Grosso	3.600	3.600
Paraná	3.610	3.610
Goiás	3.640	3.640
Mato Grosso do Sul	3.710	3.710



Rondônia	3.710	3.710
Santa Catarina	3.810	3.810
Sergipe	3.840	3.840
São Paulo	3.910	3.910
Distrito Federal	3.980	3.980
Tocantins	4.170	4.170
Amapá	4.170	4.170
Rio Grande do Sul	4.280	4.280
Roraima	4.890	4.890

Fonte: FNDE, 2019

Cada ente federado recebe apenas pela matrícula no âmbito de sua atuação prioritária: a Educação Infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, utilizará o dinheiro a partir do Fundeb do Município; o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que são de responsabilidade do Estado, utilizarão o dinheiro desse setor. Os Municípios e os Estados se organizam por meio de conselhos, que acompanham a aplicação desses valores que são recebidos pelo Fundo.

O Ensino Fundamental conta ainda com o acréscimo da contribuição social do salário-educação<sup>17</sup>, recolhidos por empresas<sup>18</sup>. As contribuições que geram o salário-educação são formadas pelas empresas vinculadas à Previdência Social, definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3º DO ART. 1º DA LEI Nº 9.766/1998).

Na CF de 1988 e no PNE, é determinado quanto deve ser investido em cada área: os artigos 212 e 213 da CF afirmam que a União não pode investir menos de 18% de recursos, enquanto os Estados e Municípios devem investir 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A distribuição é

<sup>17</sup> Os recursos do Salário-Educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo: quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras; quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

<sup>18</sup> A Emenda nº 53 de 2006 modificou essa informação, acrescentando as outras etapas de ensino.

realizada por meio do Censo Escolar, anualmente, a partir da quantidade de alunos matriculados. O Inep é responsável por coletar as informações necessárias e articular diretamente com os sistemas municipais e estaduais de ensino.

As matrículas são levantadas pelo sistema Educacenso (sistema online), que solicita informações detalhadas sobre as escolas, cada um de seus alunos e professores, além das turmas onde eles estão. Essas informações devem ter como referência a última quarta-feira do mês de maio. Após o levantamento, os dados são processados em sistema informatizado mantido pelo Inep e publicados no Diário Oficial da União, com dados preliminares (normalmente entre os meses de outubro e novembro).

Em seguida, os Estados e Municípios dispõem de 30 (trinta) dias para a apresentação de recursos, visando à retificação de dados eventualmente equivocados. Ao final de cada ano, os dados finais do Censo Escolar são publicados em caráter definitivo (não cabendo mais recurso de retificação). As matrículas consideradas para a distribuição dos recursos do Fundeb são aquelas apuradas pelo Censo Escolar mais atualizado. Dessa forma, para a distribuição dos recursos do Fundeb em um determinado ano, toma-se como base o quantitativo de matrículas levantadas no ano anterior. Segundo Fernandes (2005, p. 2):

A equalização promovida em cada Estado, pela redistribuição apenas dos recursos do Governo Estadual e dos seus municípios, entretanto, não é suficiente para promover a necessária redução das desigualdades existentes e a melhoria qualitativa do ensino. Por isso, é fundamental que a União participe financeiramente de forma significativa, em caráter complementar. Recursos adicionais são necessários para alavancar a melhoria e a universalização do atendimento na Educação Básica e minimizar os efeitos da redução de receitas dos entes governamentais 'transferidores' de recursos do Fundo.

Segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal, é feita por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. No âmbito Municipal, o conselho é composto por, no mínimo, nove membros, sendo dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais, pelo menos um membro da Secretaria Municipal de Educação, ou órgão educacional equivalente; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas; dois representantes dos pais

de alunos da Educação Básica Pública; dois representantes dos estudantes da Educação Básica Pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas<sup>19</sup>.

De acordo com o parágrafo 2º, integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

De acordo com o Art. 21 § 2º, até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do Art. 6º<sup>20</sup> desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Segundo o Art. 22, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica<sup>21</sup> em efetivo exercício na rede pública.

Para Menezes Filho e Pazello (2007), o Fundeb pode influenciar no desempenho escolar sob três aspectos: maiores salários fazem com que os professores estejam mais motivados; atraem profissionais mais qualificados para o sistema educacional; e os investimentos em infraestrutura favorecem o aprendizado devido às melhores condições escolares. Esses fatores refletem no rendimento dos alunos e, por consequência, na qualidade do ensino. Segundo Mendes (2008):

A medida em que os municípios pequenos recebem um valor per capita superior do FPM<sup>22</sup>, sua contribuição ao Fundeb será maior, resultando numa perda líquida de recursos. Por conseguinte, é necessário que as desigualdades social e educacional passem a constituir critério de distribuição de recursos tanto do FPM quanto de um fundo que venha a substituir o Fundeb.

Diante do término de vigência do Fundeb, em 31 de dezembro de 2020, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, de modo a conferir, a partir daí, caráter permanente ao Fundo, bem como aprimorar aspectos relevantes a sua operacionalização.

---

<sup>19</sup> Referente ao antigo 2º grau, hoje, Ensino Médio;

<sup>20</sup> Art. 6º § 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

<sup>21</sup> Docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

<sup>22</sup>Fundo de Participação dos Municípios.

## 2.3 Novo Fundeb

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, incluído

Aprovado como permanente em 2020, pela Lei nº 14113/2020, o fundo terá a atualização de critérios para distribuição de seus recursos feita em 2023. Entre as alterações, está a garantia de pagamento a todos os profissionais atuantes na rede pública de educação básica e regra para remunerar psicólogos e assistentes sociais.

O Novo Fundeb tem como principais mudanças a ampliação da complementação da União no financiamento da educação básica e a criação de um sistema de distribuição mais equitativo e redistributivo, de forma a reduzir as desigualdades regionais. Além disso, o Novo Fundeb também inclui uma complementação adicional para a Educação Infantil, de forma a garantir recursos financeiros para essa etapa educacional tão importante.

A composição financeira do Fundeb resulta de uma cesta integrada de impostos em que os fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% das seguintes fontes de receita: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios); Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados.

A CF de 1988 determina que, no mínimo, 18% da receita de impostos arrecadados pela União e, no mínimo, 25% da receita de impostos arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios sejam destinados à educação pública. Desse total, 20% de alguns impostos listados pela CF compõem a receita do Fundeb. 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 ocorrerá, primeiramente, entre o governo Estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as ponderações de cada etapa e modalidade de ensino.

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

Importante esclarecer que esses recursos, no que dispõe o art. 213 da CF, são destinados às escolas públicas, podendo, entretanto, ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e que assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Tais recursos também poderão ser destinados a bolsas de estudo para o Ensino Fundamental e Médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 213, § 1º).

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que

demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Os recursos somente poderão ser aplicados em despesas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), explicitadas no art. 70 da LDB – Lei Federal nº 9.394/96, que assim dispõe:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A aplicação indevida dos recursos públicos irá causar a glosa, ou seja, a recusa das despesas na análise de prestação de contas desses recursos pelos órgãos de fiscalização, o que poderá inviabilizar a aplicação dos percentuais mínimos dos recursos e, por isso, restará caracterizado o descumprimento da Lei. Para compreender melhor como se dá o financiamento da educação básica no Brasil, é importante destacar que, além dos recursos que cada rede de ensino recebe por aluno por meio do Fundeb, subsistem, ainda, os seguintes recursos: o restante das receitas próprias vinculadas à educação pelo art. 212 da CF, correspondente a 5% (o total é de 25%, todavia 20% ficam retidas no Fundeb) e 25% das receitas próprias de cada ente, como IPTU, o ISS e o ITBI e os recursos oriundos do salário-educação e das transferências voluntárias universais do MEC (PNAE, PNATE, PDDE e outros programas federais)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, J. S. G. Fundeb e o Financiamento da Educação Municipal. A Gestão da Educação em Municípios e Consórcios, São Paulo: Oficina Municipal, Fundação Konrad Adenauer Brasil, p. 46-47, 2020.

O principal efeito da reforma do Fundeb foi redistributivo, além de ter incentivado a municipalização. Esse processo dentro de cada um dos Estados decorreu na transferência de recursos das escolas estaduais (relativamente mais ricas) para as municipais (relativamente mais pobres). Para compreender as distinções entre os fundos analisados, estabeleceu-se um paralelo, analisando a utilização de recursos, o valor mínimo nacional por aluno e o salário-educação:

Quadro 3 - Distinções entre os fundos implantados

	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
Período de abrangência	De 1997 a 2006	De 2007 a 2020	2021- Permanente
Utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental. O restante dos recursos, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica. O restante dos recursos, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.	Mínimo de 70% para remuneração dos profissionais da Educação Básica, não somente aqueles que exercem o magistério. O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.
Valor mínimo nacional por aluno ao ano (detalhamento a ser definido na regulamentação da PEC)	Fixado anualmente, com as diferenciações: Até 2004 1ª à 4ª série 5ª à 8ª série e educação especial  A partir de 2005: Séries iniciais urbanas Séries iniciais rurais Quatro séries finais urbanas Quatro séries finais rurais e educação especial	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: Educação infantil (até três anos) Educação infantil (pré-escola) Séries iniciais urbanas Séries iniciais rurais Quatro séries finais urbanas Quatro séries finais rurais Ensino Médio urbano Ensino Médio rural Ensino Médio profissionalizante Educação de Jovens e Adultos Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional Educação especial Educação indígena e de quilombolas	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: Educação infantil (creche e pré-escola), do Ensino Fundamental (de oito ou de nove anos) e do Ensino Médio; Nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; Nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural; e Nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e vespertino ou noturno).
Salário-educação	Vinculado ao ensino fundamental. Parte da quota federal é utilizada no custeio da complementação da União ao Fundef, permitida até o limite	Vinculado à educação básica. Não pode ser utilizado para fins de custeio da complementação da União ao Fundeb	Vinculado à educação básica. Não pode ser utilizado para fins de custeio da complementação da União ao Fundeb

	de 20% do valor da complementação		
--	--------------------------------------	--	--

Fontes: L9424/96, L11497/07, L14113/20

## 2.4 Complementação da União

Foi instituída nova forma de complementação da União ao Fundeb, que será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno: Valor Aluno Ano Final (VAAF), Valor Aluno Ano Total (VAAT) ou Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de qualidade da educação, a complementação será equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos - 13% a mais do complemento na lei anterior, aplicados de maneira progressiva, entre 2021 e 2026. Importante salientar que essa complementação não poderá ser realizada com os recursos do salário-educação, também previsto na Constituição.

### 2.4.1 VAAF – Valor Aluno Ano Final

O valor de referência do VAAF é alcançado através da divisão do fundo estadual pelo número de alunos matriculados. Se o valor obtido estiver abaixo do mínimo nacional, receberá complementação da União para obter um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima. A união repassa 10%, da distribuição de recursos que compõe os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do VAAF a fim de atingir o valor mínimo nacional.

A distribuição dos recursos do quesito “estados”, utiliza o valor do fundo estadual do VAAF e distribui proporcionalmente ao número de matrículas efetuadas no Estado. Sendo assim, alguns municípios, com maior número de estudantes matriculados receberão mais recursos, enquanto os que apresentam menores números de matrículas, menos recursos. O valor base para o cálculo é o resultado da razão entre os recursos



recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

O cálculo do valor anual por aluno, quando é decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é representado na razão entre os recursos recebidos e o número de alunos matriculados; mas, se for decorrente da distribuição de recursos de que trata a complementação VAAF, o cálculo se dá a partir da razão entre a soma dos recursos recebidos à complementação VAAF e o número de alunos matriculados.

#### 2.4.2 VAAT – Valor Aluno Ano Total

São 5 fontes de receitas que são calculadas pelo MEC: 5% dos impostos e transferências da cesta do Fundeb; 25% dos demais impostos e transferências; cotas estaduais e municipais do salário-educação; parcela de exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; transferências de programas de distribuição universal/MEC.

Quando o valor do VAAF já acrescido dos 10% da complementação da União ainda não atinge o mínimo definido nacionalmente, a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para que a rede alcance o padrão mínimo de qualidade. A complementação do VAAT tem esse nome pois se dá em função do valor anual total por aluno, isto é, o valor inicial somado à complementação da União.

O VAAT é um dos institutos inovadores da nova Lei do Fundeb. Anteriormente, se um município não atingisse o mínimo nacional, mas seu Estado tivesse atingido, o Município não receberia a complementação da União. Agora, se após a complementação do fundo estadual/distrital VAAF, a rede de ensino municipal (juntamente à rede estadual/distrital) ainda não atinge o mínimo, ela recebe a complementação do VAAT. A complementação-VAAT representará as receitas dos Fundos e demais disponibilidades vinculadas à educação, realizadas nos dois exercícios financeiros anteriores ao de referência (dados consolidados), corrigidas pelo percentual da variação nominal das receitas totais integrantes dos Fundos, considerado o período de 24 meses, com encerramento em junho do exercício anterior ao da transferência das receitas. Esse

parâmetro pretende diminuir a desigualdade entre os Municípios, ofertando uma educação pública de qualidade a toda a população do estado.

A complementação VAAT apresenta, ainda, algumas especificidades. A primeira é a obrigação de aplicar, pelo menos 15% do valor da complementação em despesas de capital<sup>24</sup> na rede de ensino beneficiada. A segunda é a obrigação de aplicar 50% do valor da complementação na Educação Infantil da rede de ensino beneficiada. A aplicação na Educação Infantil deve obedecer a parâmetros indicadores<sup>25</sup>.

O valor anual total por aluno será obtido após a complementação VAAF (10%) e antes da distribuição da complementação VAAT (mínimo de 10,5%), os recursos recebidos serão somados às disponibilidades<sup>26</sup> e divididos pelo número de alunos matriculados na referida rede; quando estamos falando do valor anual por aluno decorrente da distribuição de recursos após a complementação VAAT, se tem a soma entre os recursos recebidos às complementações VAAF e VAAT e às disponibilidades<sup>27</sup>, divididos pelo número de alunos matriculados. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), no total, 1.374 Municípios foram beneficiados por essa complementação, e passaram a receber esses recursos federais em seis parcelas iguais de julho até dezembro de 2021 e mais 15% em janeiro de 2022.

Os entes habilitados a receber a complementação federal precisam disponibilizar as informações contábeis, a fim de estarem aptos a receberem. Porém, de acordo com informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sessenta e dois municípios, seis Estados e o Distrito Federal não regularizaram suas informações contábeis referentes ao exercício de 2021, para se habilitarem a receber no ano de 2023<sup>28</sup>, o VAAT, complementação essa transferida pela União ao Fundeb, ficando de fora do cálculo do VAAT para 2023.

### 2.4.3 VAAR – Valor Aluno Ano por Resultados

---

<sup>24</sup> Despesas de capital são aquelas destinadas à aquisição de materiais de caráter permanente, como mobiliário, instrumentos musicais, equipamentos eletrônicos etc.

<sup>25</sup> i) o déficit de cobertura, calculado pela razão entre oferta e demanda atual, e ii) vulnerabilidade socioeconômica da população.

<sup>26</sup> rt. 13 §3º

<sup>27</sup> 5% do montante dos impostos que compõem a cesta do Fundeb, além das cotas estaduais e municipais do salário educação, a parcela de participação pela exploração de petróleo e gás natural e outras transferências decorrentes de programas de distribuição universal do MEC;

<sup>28</sup> Estados e municípios tiveram até 31 de agosto de 2022 para transmitir ou retificar informações para se habilitarem à complementação da União na modalidade VAAT do ano de 2023, de acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME);

Composta por 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Fundeb, é destinada às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, considerando a redução das desigualdades e o cumprimento de condicionalidades previstas<sup>29</sup>. A inclusão do VAAR no Fundeb estabelece condições de gestão a serem cumpridas pelas redes, que associam qualidade de ensino e desenvolvimento social, reduzindo a disparidade entre grupos socioeconômicos.

A complementação VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria dos indicadores referidos da Lei nº 14.113/2020 e cumprirem as cinco condicionalidades indicadas: I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critério técnicos de mérito e desempenho, ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da Educação Básica; III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Os percentuais da nova Lei do Fundeb serão aplicados de maneira progressiva, entre 2021 e 2026. A parcela específica da complementação VAAR começa a partir do terceiro ano subsequente ao ano de vigência da lei, respeitando a seguinte regra de transição: 0,75% em 2023; 1,5% em 2024; 2% em 2025; 2,5% em 2026. A base para o cálculo se dá a partir da razão entre os recursos recebidos relativos à complementação VAAR e o número de alunos matriculados.

Os recursos serão distribuídos proporcionalmente aos alunos matriculados na educação básica pública presencial, em atuação prioritária dos municípios na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, de acordo com a CF e os Estados vão atuar

---

<sup>29</sup> a) Cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão; e b) Alcançarem evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades que ainda serão definidos

prioritariamente no Ensino Fundamental e Ensino Médio, e o Distrito Federal acumulará as duas funções.

O número de matrículas é informado pelo Censo Escolar, e os Estados têm 30 dias para discordar dos dados, para apresentar recursos para retificar os dados que são publicados no Diário Oficial da União. A base para o fator de ponderação é pensada no Ensino Fundamental, anos iniciais urbano. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios, o valor anual mínimo por aluno Fundeb (VAAF-MIN), definido nacionalmente para o ano de 2023, foi de R\$ 5.208,46, e o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), também nacionalmente definido, ficou estabelecido em R\$ 8.180,24.

A complementação VAAR pode ser entendida como uma política de meritocracia, já que é uma forma de reconhecimento às redes que apresentaram melhoria nos seus indicadores e boas práticas de gestão. É uma política de incentivo, de estímulo, de “bonificação” às redes que estão buscando melhorias, como a redução das desigualdades educacionais. E, para melhor avaliar a diminuição das disparidades educacionais de ordem socioeconômica e racial, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade aprovou a metodologia de cálculo<sup>30</sup>, para melhor distribuir os recursos da complementação VAAR do Novo Fundeb. Além das melhorias de indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades, é incluído também o critério para habilitar as redes de ensino a receberem o suporte da União.

Realizando uma análise abrangente acerca do Fundeb, nota-se que, mesmo após anos de existência, este fundo ainda apresenta deficiências no cumprimento de seus objetivos voltados para a Educação. De acordo com Encinas e Duenhas (2020, p. 2), o Fundeb apresenta imperfeições na maneira como os recursos são arrecadados e distribuídos entre os Municípios em determinados Estados. Em uma perspectiva regional, a contribuição da União estabelece um montante mínimo anual por aluno para os Estados, existindo uma disparidade no financiamento da educação entre as unidades federativas. Em contrapartida, em um âmbito estadual, o fundo retira recursos dos Municípios de menor porte, direcionando-os para os maiores. É importante notar que o Fundeb carece de critérios que permitam a diminuição das desigualdades entre os municípios pertencentes ao mesmo Estado, evitando que Municípios com indicadores

---

<sup>30</sup> O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) elaborou o método, que será aplicado no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

educacionais mais desfavoráveis apresentem um saldo negativo entre os valores pagos e recebidos pelo fundo.

### **3 FUNDEB: RECURSOS E FISCALIZAÇÃO**

Segundo o art. 1º da Portaria Conjunta nº 2, emitida pela STN e pelo FNDE em 15/01/2018, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) arrecada recursos provenientes da União e dos governos estaduais. A distribuição desses recursos é feita periodicamente pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos Governos Estaduais para o Banco do Brasil. O Banco do Brasil, por sua vez, repassa os recursos para a educação por meio de créditos para os Estados e Municípios beneficiários em uma conta única e específica criada para esse fim, seja no próprio Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal.

A fiscalização do Fundeb assegura que o direito à educação seja efetivamente cumprido, evitando a falta de recursos ou sua má gestão, o que poderia prejudicar o acesso e a qualidade da educação para milhões de brasileiros.

De acordo com o MEC (2013), os investimentos diretos aplicados na Educação no Brasil compreendem os recursos provenientes das três esferas do governo – União, Estados e Municípios – destinados a serviços e investimentos. Isso inclui a construção e manutenção de instituições educacionais, a remuneração dos profissionais da educação, o suporte financeiro para assistência estudantil, alimentação, transporte, aquisição de material didático e a formação de professores. O investimento total da educação também abrange outros componentes, como os pagamentos de bolsas de estudos, principalmente aquelas direcionadas para a pós-graduação, o financiamento estudantil, destacando o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), além das transferências de recursos para entidades privadas, como o Sistema S (Sesc, Senai, Sesi e Senac). Além disso, há uma estimativa reservada para a aposentadoria futura dos profissionais de educação ativos, a qual é calculada em 20% do montante total dos recursos destinados à folha de pagamento dos profissionais ativos. Esse valor pode ser considerado como uma espécie de “contribuição patronal”.

#### **3.1 Movimentação dos Recursos Financeiros**

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática (sem a necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito em conta única e específica, no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, conforme a escolha de cada Estado ou Município – assim, esse crédito não se mistura com o dinheiro de outros recursos de seu orçamento e facilita a fiscalização da aplicação.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme Art. 21 da Lei nº 14.113. Os Municípios receberão os recursos do Fundeb com base no número de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (inclusive EJA) e os Estados e o Distrito Federal com base no número de alunos do Ensino Fundamental e Médio (inclusive EJA).

### 3.1.1 Periodicidade de Créditos

Os créditos nas contas específicas do Fundeb de cada governo são realizados na mesma periodicidade em que os valores das fontes principais que alimentam o Fundo são creditados. Assim, o montante total repassado em um determinado mês é resultado da soma de todos os créditos feitos ao longo desse mês. Dessa forma, a frequência dos créditos varia de acordo com a origem dos recursos que compõem o Fundo, e ocorre da seguinte maneira, de acordo com a Cartilha do Novo Fundeb (2021): o ICMS, que é um imposto recolhido pelo Estado e que os Municípios também têm direito, é repassado semanalmente, apurando-se 20% do valor desse imposto e creditando na conta do Fundeb. Da mesma forma, o Fundeb repassa o valor, semanalmente, na conta do Estado ou de cada prefeitura. No caso do FPE (Fundo de Participação do Estado), ou FPM (Fundo de Participação do Município), impostos arrecadados pela União, os Estados e Municípios recebem uma parte a cada dez dias – todo dia 10, dia 20 e dia 30, quando são depositados na conta do Fundeb os respectivos créditos. A complementação da União, quando um Município tiver direito de receber, é creditada mensalmente. O IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), o ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação), o IPIexp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações) e o ITRm (Imposto Territorial Rural) (Quota-Parte dos Municípios) são arrecadados pelo Estado e repassados aos Municípios de acordo com o cronograma de cada Estado. Essa organização pode assim ser ilustrada:

Quadro 4 – Periodicidade dos créditos

<b>Origem dos recursos (fontes mães)</b>	<b>Periodicidade</b>
ICMS	Semanalmente
FPE, FPM, IPIexp e ITRm	Decencialmente
Complementação da União	Mensalmente
IPVA e ITCD	Conforme cronograma de cada Estado

Fonte: Elaborado com base nos dados da Cartilha Novo Fundeb

A movimentação dos recursos creditados na conta do Fundeb do ente governamental deve ser feita exclusivamente de forma eletrônica, utilizando um sistema específico fornecido pelas instituições financeiras. Esse sistema deve identificar a finalidade dos gastos de acordo com as especificações estabelecidas pelo MEC. Os pagamentos devem ser efetuados através de crédito em conta corrente dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados. É importante destacar que a utilização de outros meios para a movimentação financeira dos recursos fica expressamente proibida, conforme estabelecido no art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, datada de 15 de janeiro de 2018.

### 3.1.2 Ordenador de Despesas

A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), em seu art. 69, § 5º, estabelece que o órgão responsável pela educação seja o gestor/administrador dos recursos da educação. Os recursos do Fundeb devem ser tratados de acordo com esse dispositivo legal.

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária Novo Fundeb deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência desse. Nesse caso, o Secretário desempenhará a função como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

### 3.1.3 Utilização dos Recursos

Sobre a utilização dos recursos do Fundeb no exercício financeiro é importante saber que devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados e só podem ser aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos do art. 70 da LDB, vedada sua utilização para pagamento de aposentadorias e pensões (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 212, § 7º). Essa previsão está contida na citada Lei Federal nº 14.113/2020 que regulamenta o Fundeb que ainda reforça a necessária aplicação dos recursos no âmbito de atuação prioritária dos entes públicos:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996)

§ 1º Observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação dos recursos referida no caput deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

No site da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil, é possível consultar os valores dos repasses por Estado ou Município, por origem de recursos ou por mês e dia, porém, os portais públicos não disponibilizam o destino dos recursos. Segundo Todos pela Educação:

Os municípios e estados precisam publicizar a descrição de quanto de suas receitas de impostos é destinado para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), mas nesses documentos (disponíveis no site do FNDE) só é possível identificar duas categorias: o quanto do dinheiro oriundo do Fundeb é destinado para “pagamento dos profissionais do magistério” e quanto vai para “outras despesas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020)

Nota-se assim, a importância da fiscalização, não somente quanto a utilização dos recursos, mas de todo o processo do financiamento da educação, pois a segurança



financeira dos Municípios e Estados brasileiros pode estar dependendo da eficiência desse sistema.

### **3.2 Fiscalização**

De acordo com o FNDE, a atuação da Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação (CGFSE) relacionada ao Fundeb consiste em dar apoio técnico acerca do Fundo aos Estados, Distrito Federal, Municípios, conselhos e instâncias de controle, divulgar orientações e dados, realizar estudos técnicos com vistas ao valor referencial anual por aluno que assegure qualidade do ensino e monitorar a aplicação de recursos.

As instituições envolvidas na operacionalização do Fundeb desempenham as seguintes atribuições: o INEP realiza o Censo Escolar e disponibiliza os dados; o FNDE, fornece apoio técnico acerca do Fundo aos Estados, Distrito Federal, Municípios, conselhos e instâncias de controle, realiza capacitação dos membros dos conselhos, divulga orientações e dados, realiza estudos técnicos com vistas ao valor referencial anual por aluno que assegure qualidade do ensino, monitora a aplicação de recursos. O Ministério da Economia define a estimativa de receita do Fundo, define e publica os parâmetros operacionais do Fundeb (em conjunto com o MEC), disponibiliza os recursos arrecadados para distribuição por meio do Fundo, realiza o fechamento de contas das receitas anuais do Fundo, assegura no orçamento recursos federais que compõem o Fundo, participa do Conselho do Fundo, no âmbito da União; o Banco do Brasil, distribui recursos e mantém contas específicas do Fundo, de Estados e Municípios e a Caixa Econômica Federal, mantém contas específicas do Fundo, de Estados e Municípios.

A fiscalização sobre a aplicação dos recursos, tanto da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como do Fundeb, é realizada pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e, quando há recursos federais na composição do Fundo em um determinado Estado, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização, naquele Estado. É importante destacar que o

Ministério Público, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, tem a atribuição de zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas pelos Tribunais de Contas, complementa a atuação desses, tomando providências formais na órbita do Poder Judiciário.

No que concerne aos recursos do Fundeb, a legislação prevê, também, um controle social, realizado por meio de conselhos de acompanhamento e controle social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 212-A, inciso X, alínea d).

A transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

Ademais, a Emenda Constitucional nº 108/20 previu a edição de uma lei dispendo sobre normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 212, § 9º). De acordo com o disposto na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb é realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e, quando há recursos Federais na composição do Fundo em um determinado Estado, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização, naquele Estado. Trata-se de um trabalho diferente daquele realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, visto que essas instâncias têm a prerrogativa legal de examinar e aplicar penalidades, na hipótese de irregularidades. Mesmo assim, os Conselhos devem ser considerados instâncias fiscalizadoras da aplicação dos recursos repassados por meio do Fundeb, conforme previsto no art. 30, IV, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Conforme relatado da "Operação Educação", uma inspeção conduzida por 32 tribunais de contas nos dias 24, 25 e 26 de abril de 2023, 57% das salas de aula visitadas em todo o país eram inadequadas como ambientes de estudo. Durante esses dias, os fiscais realizaram vistorias em 1.082 escolas públicas, incluindo instituições estaduais e municipais localizadas em 537 cidades, abrangendo todos os Estados e o Distrito Federal. Entre os resultados encontrados, destaca-se que em 89% das escolas inspecionadas não havia o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), um documento essencial que certifica o cumprimento das regulamentações de combate a incêndios. Além disso, o

levantamento revelou que 86% das escolas não possuíam hidrantes, 44% não dispunham de extintores e 28% apresentavam extintores vencidos.

A precariedade das escolas acende um alerta para a relação das estruturas escolares brasileiras e o bom desempenho do ensino aprendizagem:

Se não há uma boa sala de aula que ofereça as mínimas condições de comodidade, tanto para o aluno quanto para o professor, esse processo será defasado” e para além da sala de aula ainda são necessárias “[...] instalações e materiais de qualidade, pois o processo de ensino aprendizagem é muito complexo e requer mais do que estrutura, ele requer competência e habilidade” (MONTEIRO e SILVA, 2015, p. 28).

Em sua pesquisa, Monteiro e Silva (2015, p. 23) afirmam que “a estrutura da sala de aula também é um fator limitante ao desenvolvimento de uma boa metodologia da parte do professor”.

## **4 INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO E A OCDE**

Diversos países estão empenhados em aprimorar e atualizar seus sistemas educacionais, bem como capacitar professores e oferecer melhores condições de estudo aos alunos. No entanto, isso requer investimentos na área da educação por parte dos países. Cada governo lida com essa questão de acordo com sua própria abordagem, decidindo destinar mais ou menos recursos financeiros para o setor. Uma maneira de mensurar o investimento em educação realizado por cada país é através da proporção do PIB destinada a essa finalidade. Nesse contexto, o Banco Mundial, ligado à Organização das Nações Unidas, coleta e armazena dados dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso possibilita o monitoramento do montante do PIB destinado à educação e sua correlação com dados de desempenho educacional dos estudantes de cada país.

### **4.1 O Brasil e os países que mais investem em educação da OCDE**

A OCDE é composta por 38 países membros, e o último levantamento sobre o investimento do PIB na educação ocorreu em 2018, com exceção da Costa Rica. Entre os países nórdicos, a Islândia, Noruega e Suécia se destacam, direcionando 7,6% do PIB para custos com a educação.

É importante destacar que países reconhecidos por seus sistemas educacionais de qualidade, como Austrália, Canadá, Finlândia e outros, não estão nos primeiros colocados do *ranking* em termos de investimento percentual em relação ao PIB. No entanto, isso não significa que a qualidade educacional nesses países seja baixa. Pelo contrário, esses países apresentam indicadores de desempenho educacional elevados, sugerindo que é possível manter um sistema educacional de excelência com um custo relativamente menor.

O relatório apresentado "*Education at a Glance*", datado de 2019, examinou os sistemas educacionais de 36 países membros da OCDE, assim como de outros dez parceiros, incluindo nações como o Brasil, Argentina, China, Rússia e África do Sul. As estatísticas revelam que no ano de 2016, o Brasil direcionou 4,2% do seu PIB para a esfera da educação, abrangendo desde o Ensino Fundamental até o Médio e o Técnico. Assim, a taxa percentual no Brasil superou a média registrada nos países da OCDE para o mesmo período, que foi de 3,2%. Entretanto, o valor proporcional investido por aluno é inferior à média observada nas nações desenvolvidas. Nos Ensinos Fundamental e Médio, o gasto por aluno nas instituições públicas brasileiras é em torno de US\$ 3,800.00, menos da metade da média dos países da OCDE, que é de US\$ 9,300.00. Abaixo, o ranking dos países da OCDE, dispostos a partir do percentual de investimento educacional, em relação ao PIB:

Tabela 2 – Ranking dos países que mais investem em educação da OCDE

<b>País</b>	<b>Percentual em relação ao PIB</b>
Islândia	7,6%
Noruega	7,6%
Suécia	7,6%
Dinamarca	6,8%
Costa Rica <sup>31</sup>	6,7%
Bélgica	6,4%
Finlândia	6,3%
Israel	6,1%
Chile	5,4%

Fonte: Elaborado com base no relatório "Education at a Glance"

Já no Brasil, o investimento anual em educação no ano de 2018 correspondeu a cerca de 6% do PIB, valor superior à média dos países desenvolvidos. No entanto, é

<sup>31</sup> Dados da Costa Rica são referentes ao ano de 2020.

importante considerar outros fatores, como a população e a estrutura demográfica, uma vez que o Brasil possui uma proporção maior de crianças e jovens em relação aos países considerados de “primeiro mundo”.

É fundamental que a análise sobre o efetivo investimento em educação no Brasil seja trazida à consideração da população. Tal reflexão visa comparar o comprometimento do país nessa área, com nações que já demonstram resultados positivos, tanto no âmbito educacional quanto econômico, tornando-os, inclusive, mesmo que a longo prazo, mais competitivos no mercado global.

De acordo com o Anuário de Competitividade Mundial 2023, um relatório elaborado em colaboração entre o IMD (*World Competitiveness Center*) e o Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (FDC), o Brasil se posicionou entre os países com menor competitividade global. Na classificação geral, ocupando a 60ª posição, o país ficou à frente somente da África do Sul, Mongólia, Argentina e Venezuela.

O estudo analisou 64 nações, empregando dados estatísticos e pesquisas executivas de opinião (conduzidas entre fevereiro e abril de 2023) para avaliar a habilidade das nações em gerir fatores que sustentem um crescimento econômico de longo prazo. Embora o Brasil não tenha experimentado declínio nos critérios avaliativos do *International Institute for Management Development* (IMD), também não demonstrou progressos significativos. Além de deficiências em termos de qualidade, o país também enfrenta desafios na promoção da educação universal. No que diz respeito à matrícula no Ensino Médio, o país registrou uma queda de 23,8% em relação à média global. Similarmente, a proporção de acesso ao Ensino Superior para indivíduos entre 25 e 34 anos é 22,2% inferior à média global

## **4.2 Os Investimentos da Educação Brasileira**

No ano de 2017, o investimento público total em educação no Brasil correspondeu a 6,3% do PIB, que representa a soma monetária de todos os bens e serviços finais produzidos pelo país. De acordo com os estudos publicados no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021, p. 120), o valor absoluto investido por aluno na educação básica no Brasil ainda é significativamente inferior em comparação aos melhores sistemas educacionais globais. O gasto anual por aluno na rede pública brasileira, abrangendo a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, é 2,3 vezes menor do que a média dos países

da OCDE. Essa diferença corresponde a uma disparidade de quase cinco mil dólares por ano.

Em 2020, diante da pandemia de Covid-19, Estados e Municípios brasileiros reduziram consideravelmente suas despesas com educação:

O período de pandemia teve impacto fiscal duplo na Educação Básica: por um lado, aumenta os custos com as despesas imediatas de reorganização (inclusive da distribuição da merenda) e preparação para o retorno presencial; por outro, diminui a disponibilidade fiscal para o investimento na área. (CALLEGARI; HOOGERBRUGGE; WEI, 2020, p. 3)

A queda da arrecadação tributária e das transferências recebidas pelos Municípios e Estados, ligados ao financiamento da educação, podem gerar expectativa de que os próximos indicadores sinalizem um agravamento na qualidade da educação no Brasil, devido às consequências da pandemia de Covid-19 sobre o processo de aprendizado e o desenvolvimento de competências dos estudantes. Na análise da Confederação Nacional de Municípios (CNM), a cesta de tributos do Fundeb poderia apresentar queda de 10%, e o repasse da cota municipal do salário-educação poderia cair cerca de 11% em 2020. Devido à interrupção das aulas durante a pandemia, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 119, que isentou de responsabilidade Estados e Municípios e seus gestores públicos pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em educação em 2020 e 2021. Os gestores terão a obrigação de investir o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023 (BRASIL, 2022).

#### **4.3 A relação dos gastos com educação, e o Pisa como indicadores de desempenho do Brasil**

No ano 2000, a OCDE estabeleceu o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), cujo objetivo é avaliar a qualidade da educação por meio do desempenho acadêmico dos alunos pertencentes aos países membros. A avaliação engloba áreas como leitura, matemática e ciências, empregando testes de proficiência que são aplicados a cada três anos a estudantes com aproximadamente 15 anos de idade, independentemente da série que frequentam na escola (UNESCO, 2005).

Em 2005, o Brasil introduziu o Ideb como parte integrante do programa nacional de avaliação do desempenho educacional. Esse programa é coordenado pelo Inep. O Ideb utiliza como critérios a proficiência dos alunos em matemática e língua portuguesa,

avaliada por meio da Prova Brasil, bem como a taxa de aprovação. Sua avaliação é realizada a cada dois anos para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental (INEP, 2015).

A decisão do Inep em adotar o Pisa como um modelo de referência, tanto em termos estatísticos quanto epistemológicos, para avaliar a qualidade do sistema educacional é um exemplo claro do processo de expansão delineado por Carvalho (2012) e Pettersson (2014). Ao seguir o paradigma proposto por Pettersson (2014), é possível destacar uma dinâmica que abarca aspectos epistemológicos e de reformulação. O Pisa não apenas serve como um ponto de referência metodológica (conforme mencionado por Carvalho, 2012), mas também é empregado para estabelecer metas nas políticas educacionais nacionais.

#### 4.3.1 Gasto por aluno e gasto proporcional ao PIB

É viável constatar que níveis superiores de dispêndio por aluno estão correlacionados a desempenhos mais destacados nos testes do Pisa. A mensuração do gasto por aluno se configura como um indicador de maior confiabilidade em comparação à aferição do gasto proporcional ao PIB, no que tange à compreensão do rendimento educacional de uma nação no âmbito do Pisa. O quadro a seguir ilustra as informações publicadas no Relatório do Pisa 2018, que comparou o total acumulado de gasto por aluno dos 6 aos 15 anos de idade:

**Tabela 3 – Total acumulado de gasto por aluno**

2018	GASTO TOTAL POR ALUNO (em US\$)
Macao (China)	149,234
Coreia do Sul	112,608
Finlândia	110,532
Singapura	109,060
Taipei (China)	100,758
Japão	98,030
Canadá	96,145
Hong Kong (China)	91,366
Irlanda	89,935
Polônia	67,720
Estônia	64,315
Brasil	37,954

Fonte: Elaborado com base no Relatório Pisa/OCDE 2018

Ao estabelecer relação entre o gasto por aluno e o Produto Interno Bruto (PIB), torna-se possível compreender que no ano de 2015, por exemplo, o Brasil destinou aproximadamente 5,7% de seu PIB à área educacional, ao passo que a Irlanda alocou meramente 3,5% no mesmo período. Contudo, a Irlanda obteve pontuação superior à do Brasil, pois a pesquisa afirma que cada discente irlandês recebeu uma média de investimento de 9.332 dólares de Paridade do Poder de Compra (PPC), o que se traduz em cerca de três vezes mais que o dispêndio por aluno brasileiro.

Para igualar o montante investido por aluno no Brasil ao despendido na Irlanda, seria necessário destinar aproximadamente 17% do PIB nacional à esfera educativa. Não obstante, importa enfatizar que essa medida não acarretaria, necessariamente, em um aprimoramento concreto do desempenho no Pisa. Outros fatores influenciam sobre esses desfechos, e os investimentos ampliados na educação podem requerer um intervalo de vários anos para que efeitos discerníveis possam ser observados.

Ainda sobre a relação dos gastos com Educação e o PIB no Brasil, percebe-se que, embora o país tenha aumentado o nível médio de escolaridade da sua população (IBGE, 2022), esse progresso não se traduz em um aumento correspondente na produtividade média dos trabalhadores. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, entre 1980 e 2010, houve investimentos substanciais na educação, mas isso não resultou em um aumento significativo na escolarização brasileira (IPEA, 2010). Ou seja, mesmo que se amplie a educação formal, o impacto positivo desejado pode não ser alcançado, e assim, permanecerá a desconexão entre o sistema educacional tradicional e as demandas do mercado de trabalho.

O aprendizado no Brasil está abaixo do que se poderia esperar para o seu nível de despesa, segundo os números do Pisa. De acordo com o MEC, “os indicadores de desempenho da educação são úteis, principalmente para o monitoramento dos sistemas educacionais, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos” (MEC, 2017).

Conforme estabelecido por lei, mais precisamente pelo Plano Nacional de Educação (PNE), o Brasil está legalmente incumbido de alocar no mínimo 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em investimentos na área educacional até o ano de 2024. Segundo o mais recente relatório de acompanhamento dessa legislação, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2022, observou-se que os investimentos brasileiros em educação atingiram 5,5% do PIB, enquanto o aporte público destinado à educação pública correspondeu a 5% do PIB



#### 4.3.2 Indicadores de desempenho da educação brasileira e a *accountability*

Os Indicadores da Qualidade na Educação foram criados para ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria do ensino aprendizagem nas escolas brasileiras. De acordo com o Portal do INEP, “Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade de acordo com seus próprios critérios e prioridades”. (INEP/MEC, 2004). Quanto às políticas de avaliação do sistema de ensino, o Brasil, adota tanto um indicador nacional, o Ideb, quanto um internacional, o Pisa, como referência para a qualidade da educação.

O Ideb é o índice que possibilita o estabelecimento de metas e a mensuração dos resultados obtidos no sistema educacional do Brasil. Além disso, o IDH também desempenha um papel relevante na avaliação do desempenho educacional, pois é uma medida comparativa utilizada para classificar as nações com base no seu nível de desenvolvimento humano, considerando critérios como educação, saúde e renda. O Ideb é calculado levando em consideração dois elementos principais: a taxa de aprovação escolar e as médias de desempenho nos exames administrados pelo Inep. As taxas de aprovação são obtidas por meio do Censo Escolar, em pesquisas realizadas anualmente pelo Inep (INEP, 2021).

Parte da atuação do Inep se relaciona à elaboração e à aplicação de avaliações e exames educacionais, entre eles, o Saeb, que é um conjunto de avaliações externas em larga escala. Esse sistema possibilita que o órgão realize um diagnóstico da educação básica brasileira, e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Seu objetivo é promover estudos, pesquisas e avaliações periódicas sobre o sistema educacional brasileiro. Desse modo, o Inep é um órgão governamental responsável por subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

Ao examinar o processo de comparação entre o Ideb e o Pisa, do ponto de vista estatístico, pode-se identificar certos desalinhamentos: o Ideb é calculado com base nos resultados das proficiências que se fundamentam no conhecimento do currículo escolar brasileiro, e o Pisa é elaborado com base em um exame projetado para avaliar as competências dos estudantes em áreas como o letramento, matemática e ciências.

O programa Pisa é amplamente reconhecido em todo o mundo como uma importante fonte de informações sobre os sistemas educacionais de diversos países. Simultaneamente, a criação de avaliações padronizadas tem um impacto significativo em vários aspectos da formulação de políticas públicas. O Pisa pode ser visto como uma

ferramenta essencial para a formulação de políticas de conhecimento, como destacado por Carvalho (2012, p. 174), que entende que o Pisa é um dispositivo baseado sobre o conhecimento e gerador de conhecimento, que combina componentes sociais e técnicos, participando do estabelecimento de regras pela coordenação e o controle da ação pública em educação.

Analisando as quatro edições do Pisa, percebe-se que o desempenho educacional não evoluiu concomitantemente com os substanciais investimentos feitos pelo governo federal na educação básica. No ano de 2009, que marcou o início do período de estagnação dos indicadores, os dispêndios totalizaram R\$ 18 bilhões. Em contraste, em 2018, essa cifra ascendeu para R\$ 39 bilhões, representando um acréscimo de 116%.

O Pisa, avaliação aplicada pela OCDE, aponta grandes disparidades de desempenho dos alunos brasileiros quando se consideram fatores como classe econômica e região – a criação da BNCC representou um passo importante para promover uma educação de qualidade equitativa para estudantes de todo o país, respeitadas as particularidades de cada instituição escolar. No entanto, a Base não é ponto pacífico, gerando embates políticos e de valores, e sua aplicação requer grandes esforços, como alinhamento de currículos, formação de professores e adaptação de materiais didáticos.

Outro ponto a destacar é que o processo de expansão do Pisa em países da América Latina, como o Brasil, resulta em um efeito de desalinhamento (CARVALHO, 2012) em termos metodológicos, logísticos e analíticos (VILLANI, 2018) no que diz respeito à produção de dados estatísticos sobre a educação. No contexto da coleta e divulgação de informações relacionadas ao sistema escolar brasileiro, observa-se que a aplicação do Pisa no Brasil oferece uma representação parcial da realidade educacional do país, a qual é intrinsecamente complexa, altamente diversificada e marcada por um notável nível de desigualdade econômica e cultural (VILLANI, 2018).

Para Abrucio (2005), cinco são as questões que colocam obstáculos ao bom desempenho do país nas provas externas, através de uma análise partindo do setor municipal: a desigualdade econômica e administrativa; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada e os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política quanto de instituições que dificultam a *accountability* democrática; e o padrão de relações intergovernamentais.

O “municipalismo autárquico” prega que os governos locais poderiam, sozinhos, resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações. Essa

visão incentiva a “prefeiturização”, em que cada prefeito defenderia seu município “como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos micro- e macrorregionais” (ABRUCIO, 2005, p. 48).

O termo “*accountability*”, na educação, refere-se à responsabilização e prestação de contas no contexto educacional. Esse termo engloba a obrigação das instituições educacionais, educadores e sistemas educacionais como um todo em prestar contas de seus desempenhos, resultados e uso dos recursos. Em resumo, trata-se de garantir que todas as partes envolvidas no processo educacional sejam responsáveis e transparentes em relação aos objetivos, recursos e resultados.

No Brasil, observa-se um aumento do crescimento de mecanismos e estratégias de avaliação, particularmente aquelas que são padronizadas e elaboradas externamente ao ambiente escolar – avaliações em larga escala. Na prática, os resultados dessas avaliações ganham a importância de indicadores de qualidade, uma vez que alcançar os níveis desejados implica em melhorias na educação, principalmente, no âmbito escolar. Nessa nova função assumida pelos exames padronizados, peça destacada na constituição do indicador para um programa de *accountability*, não somente os alunos são responsáveis pelo seu desempenho, mas também os professores, diretores e gestores, “no sentido de mobilizá-los na busca da melhoria da qualidade de ensino” (BRASIL, 2011, p. 8). Da mesma forma, Fernandes e Gremaud (2009) afirmam que os programas de *accountability* em curso no Brasil podem, através da interferência dos responsáveis pela educação, entre eles professores e diretores escolares, alterar procedimentos do processo ensino-aprendizagem e, assim, melhorar o ensino.

Ao analisar os resultados do Brasil no Pisa em conjunto com os investimentos realizados na área da educação, torna-se evidente a necessidade de um esforço mais significativo para que o país aprimore sua posição no ranking da OCDE: a maneira como os recursos são alocados e onde são aplicados desempenham um papel importante nesse contexto. Seria necessário aprimorar os mecanismos de fiscalização, complementação e prestação de contas por parte do Estado, no que diz respeito ao Fundeb. Essa melhoria contribuiria para a redução da desigualdade econômica entre os municípios brasileiros, proporcionando uma equalização nas oportunidades de estudo para os cidadãos do país. Entretanto, mesmo se essa engrenagem estivesse operando de maneira ideal, compreende-se que não seria suficiente para que a educação brasileira elevasse sua qualidade. É necessário que os cidadãos demonstrem um genuíno interesse pela educação no Brasil, alinhados em busca do mesmo propósito, unindo esforços para

e elevar a qualidade da educação, com aulas bem desenvolvidas por professores qualificados, estudantes atentos e responsáveis pelo seu papel, famílias que valorizem as escolas e apoiem a comunidade escolar. Somente assim, os resultados do Brasil poderão atingir patamares mais elevados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender a importância do financiamento para a educação do Brasil, buscou-se apresentar, inicialmente, a linha cronológica das políticas públicas, para se conhecer a história e as prioridades da educação brasileira; entender os instrumentos e mecanismos de financiamento da educação, a sua origem, alocação e formas de fiscalização. Como próximo passo, foram apresentados os investimentos em educação, distribuição entre as regiões brasileiras e desempenho educacional.

Após a abertura política brasileira, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação promoveram ampla descentralização das políticas sociais, transferindo competências para os entes municipais. Todavia, se, por um lado, a descentralização permitiu que o planejamento estivesse mais próximo da realidade local e que as comunidades municipais pudessem participar das decisões e fiscalizar seus governantes, por outro, ampliou as desigualdades, em virtude das diferenças nas capacidades econômicas e administrativas dos Municípios, sendo necessária a atuação do governo federal.

As ações voltadas ao financiamento desempenharam um papel fundamental na estruturação e operação das políticas públicas de ensino, contribuindo para o desenvolvimento da educação brasileira. E a sua forma de financiamento continuou dependendo principalmente da vinculação e sub vinculação de recursos, ligada diretamente à arrecadação de impostos. Isso resultou em um investimento suscetível, constantemente sujeito as flutuações da situação econômica do Brasil.

Ao examinar o Fundeb e seu efeito na qualidade da educação brasileira, é possível concluir que o sistema educacional do país tem apresentado melhorias, embora ainda não revele plena efetividade: observando os resultados dos países de melhor desempenho das provas externas, como o Pisa, e comparando com o desempenho brasileiro, pode-se entender que o principal problema não está apenas no montante investido, mas sim nas deficiências do sistema educacional brasileiro e suas consequências, como a evasão escolar. Dessa forma, o governo brasileiro poderia se dedicar em projetos de qualificação dos investimentos em programas e políticas educacionais a fim de promover melhorias efetivas na qualidade da educação.

Outro aspecto relevante a salientar é que, no âmbito da coleta e divulgação de informações relacionadas ao sistema escolar brasileiro, o Pisa proporciona uma representação parcial da realidade educacional do país, que é altamente diversificada e caracterizada por um notável grau de desigualdade econômica e cultural. Além disso,

avaliações externas de desempenho dos alunos, frequentemente baseiam seus resultados em testes padronizados, através de indicadores classificatórios, que acabam sendo estabelecidos e adotados como critérios primários para mensurar a qualidade da educação.

No Brasil, o Fundeb foi instituído com o objetivo de garantir um investimento mínimo por aluno, independentemente do município em que o estudante esteja matriculado. Portanto, a missão do Fundeb de igualar as despesas por aluno em diferentes localidades é evidente. Nesse sentido, e levando em consideração a previsão constitucional do direito à educação básica, são positivas as avaliações feitas até o momento, sobretudo se comparadas aos poucos avanços promovidos pelo Fundef (política anterior), principalmente, pela amplitude da política atual, que se volta a todas as esferas e modalidades do ensino básico da rede pública.

A utilização conjunta de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do aluno com políticas de *accountability* pode ser uma forma de contribuir para o desenvolvimento das escolas públicas com baixo desempenho e, como consequência, contribuir para reduzir as disparidades do sistema educacional brasileiro. Pretendeu-se estabelecer uma possível relação entre o Fundeb e o desempenho educacional, contudo, sabe-se que a educação é um tema multidimensional, e as evidências encontradas são contribuições no sentido de apontar um direcionamento para a melhoria do sistema educacional brasileiro.

Por fim, desde o final da década de 1980, período de interesse desta pesquisa, o Brasil continua a registrar um crescimento econômico abaixo de seu potencial e das médias globais. Durante esse período, testemunhou-se avanços notáveis no que se refere ao acesso à educação, porém, esses progressos não se traduziram igualmente em melhorias no desempenho educacional dos alunos. Portanto, é necessário que a qualidade da educação seja colocada como uma prioridade central para o desenvolvimento do país, com ênfase na equidade, a fim de proporcionar às pessoas a oportunidade de alcançar seu pleno potencial.

É por meio da educação que muitas pessoas obtêm a ascensão social e conseguem superar as disparidades econômicas as quais estiveram inseridas. Assim, o acesso a uma educação de excelência não apenas transforma a vida de um indivíduo, mas também influencia positivamente sua família, comunidade e impacta o progresso de uma nação como um todo. Compreendendo as características e o funcionamento da educação, é possível aprofundar o debate em torno desse tema e pensar em soluções mais assertivas para torná-la eficiente e acessível a todos.

Conforme foi ilustrado nesta dissertação, a educação brasileira é complexa: ao mesmo tempo em que se espera que contemple com igual eficiência um país de larga extensão (com regiões que apresentam realidades muito diferentes), se percebe que o reconhecimento da sua importância se deu tardiamente no país, devido a todo o processo histórico ao qual o Brasil esteve inserido. Porém, lançando um olhar à frente, tendo em vista uma educação mais justa e de maior qualidade, deve-se reconhecer que todos, enquanto cidadãos, precisam se responsabilizar e colaborar para que a educação brasileira prospere. Por mais que sejam implantadas políticas públicas eficientes nessa área, são os brasileiros que, através do sentimento de pertencimento, devem zelar pela aplicabilidade das políticas públicas e desenvolvimento da Educação, para assim colher os bons resultados à sociedade e economia do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acessado em 28 abril 2023.

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coord.). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_indqua.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf). Acesso em 7 setembro 2023.

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. **Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira**. Texto para Discussão n. 455. Departamento de Economia, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2002.

AGÊNCIA SENADO. **O Fundeb em cada estado**. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/congresso-estudano-novo-fundeb-com-o-triplo-de-verbas-federais/info-o-fundeb-em-cada-estado/@\\_images/imagem](https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/congresso-estudano-novo-fundeb-com-o-triplo-de-verbas-federais/info-o-fundeb-em-cada-estado/@_images/imagem). Acessado em 2 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Promulgada Emenda que muda correção do teto de gastos; precatórios vão à Câmara**. 8/12/2021. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/08/promulgada-emenda-que-muda-correcao-do-teto-de-gastos-precatorios-vao-a-camara>. Acesso em 18 julho 2023

\_\_\_\_\_. **Promulgada isenção de gastos obrigatórios com Educação durante a pandemia**. 27/4/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/27/promulgada-isencao-de-gastos-obrigatorios-com-educacao-durante-a-pandemia#:~:text=O%20Congresso%20Nacional%20promulgou%2C%20em,das%20aulas%20durante%20a%20pandemia>. Acesso em 29 agosto 2023.

ARRUDA, E. P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **EmRede**. Revista de Educação a Distância. v. 7, n. 1, p. 257–275, 2020. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>. Acesso em: 21 janeiro 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS. **Educação. Novo Fundeb poderá ter o triplo de verbas federais**. 23/9/2019. Disponível em: <https://ama-al.com.br/novo-fundeb-podera-ter-o-triplo-de-verbas-federais/>. Acessado em 23 abril 2023.

BIGODE, Antonio J. L. Base, que base? O caso da Matemática. In: CÁSSIO, F.; CATELLI JR, R **Educação é a base?** 23 educadores discutem a BNCC. São Paulo: Ação Educativa, v. 1, 2019. p. 123-143.

BITTENCOURT, Márcio *et al.* COVID-19 e a reabertura das escolas: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos. **BID**, 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/COVID-19-e-a-reabertura->



das-escolas-uma-revisao-sistematica-dos-riscos-de-saude-e-uma-analise-dos-custos-educacionais-e-economicos.pdf. Acesso em: 1 outubro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985.** Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 12 março 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em 18 setembro 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 1 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996.** LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2009/04/lei\\_diretrizes.pdf](https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2009/04/lei_diretrizes.pdf). Acesso 12 março 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acesso em 15 fev. 2023.

CALLEGARI, Caio; HOOGERBRUGGE, Lucas; WEI, Gustavo. **Covid-19 impacto fiscal na educação básica:** O cenário de receitas e despesas nas redes estaduais e municipais em 2020. Terceiro Relatório. Todos pela educação. Instituto Unibanco. Novembro 2020. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Estudo\\_impacto\\_covid-19-educacao-vol3\\_out2020.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Estudo_impacto_covid-19-educacao-vol3_out2020.pdf). Acesso em 4 setembro 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Informativo Técnico nº 6/2019-CONOF/CD Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2014-2018 e impacto da EC nº 95/2016 (teto de gastos). 14/2/2029. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf\\_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas). Acesso em 4 julho 2023

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil:** proposta de governo. Brasília, DF: [s.n.], 1994.

CARVALHO, Luis M. The Fabrication and Travel of a Knowledge-Policy Instrument. **European Educational Research Journal**, London, v. 11, n. 2, p. 172-188, 2012.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos. In: Oliveira, R.P; Santana, W. (Org). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Unesco, 2010, p. 169-190.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos anos 1990**. Texto para Discussão n. 947. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, abril de 2003.

CASTRO, Maria Helena Guimarães; NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da Gama (Orgs.). **Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios**. Fundação Seade, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Educação. **Primeira parcela da complementação -VAAT da União ao Fundeb será repassada**. 30/7/2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/primeira-parcela-da-complementacao-vaat-da-uniao-ao-fundeb-e-repassada-cnm-explica-quem-tem-direito-ao-recurso>>. Acesso em 23 abril 2023.

DE OLHO NAS METAS 2012. **Quinto relatório de monitoramento das 5 Metas do Todos Pela Educação**. São Paulo: Ed. Moderna, 2013. Disponível em: <[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/referencias/de\\_olho\\_nas\\_metas\\_2012.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/referencias/de_olho_nas_metas_2012.pdf)>. Acesso em 18 setembro 2023.

DUENHAS, Rogério A.; ENCINAS, Rafael. **O Fundeb e a desigualdade educacional nos municípios do estado do Paraná**, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/VCTPCGyrND7HZmDqV99YZhS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 13 junho 2023.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002. BRASIL.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: Mudanças e avanços. In: LIMA, Maria José Rocha (Org.) **Fundeb dilemas e perspectivas**. Brasília: edição independente, 2005.

FNDE DADOS ABERTOS. **Fundeb**. 2023. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/organization/about/fundeb#:~:text=O%20FUNDEB%20foi%20criado%20pela,vigou%20de%201998%20a%202006>. Acesso em 24 setembro 2023

FNDE. **Resolução nº 17 de 09/05/2005**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/71350-dispoe-sobre-os-criterios-e-as-formas-de-transferencia-e-de-prestacao-de-contas-dos-recursos-destinados-a-execucao-do-programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde-e-da-outras-providencias.html#:~:text=%2F05%2F2005\)-,Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20as%20formas%20de%20transfer%C3%Aancia%20e,PDDE\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/71350-dispoe-sobre-os-criterios-e-as-formas-de-transferencia-e-de-prestacao-de-contas-dos-recursos-destinados-a-execucao-do-programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde-e-da-outras-providencias.html#:~:text=%2F05%2F2005)-,Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20as%20formas%20de%20transfer%C3%Aancia%20e,PDDE)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acessado em 2 abril 2023.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Fundef** – Financiamento do Município. 19/5/2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/19/fundef-financiamento-do->

municipio/#:~:text=A%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20dos%20recursos%20do,ensino%20fundamental%20das%20respectivas%20redes>. Acessado em 23 abril 2023.

FUNDEF. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. **Manual de orientação**. Maio/2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manualfundef.pdf>>. Acessado em 22 agosto 2023.

GRACIANO, Mariângela (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Em Questão. v. 4. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos 2019**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em 20 julho 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **EFA 2000 Educação para Todos**: avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. – Brasília: O Instituto, 1999. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas\\_da\\_educacao\\_basica/efa\\_2000\\_educacao\\_para\\_todos\\_avaliacao\\_do\\_ano\\_2000\\_informe\\_nacional\\_brasil.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas_da_educacao_basica/efa_2000_educacao_para_todos_avaliacao_do_ano_2000_informe_nacional_brasil.pdf). Acesso em 20 julho 2023.

INEP. **Inep 80 anos: 1937-2017**. Brasília: Viva Editora, 2018. Disponível em: <http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/presente/saeb/137>. Acesso em 1 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Passado. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932**. Disponível em:

\_\_\_\_\_. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb#:~:text=O%20Sistema%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20da,inteferir%20no%20desempenho%20do%20estudante>. Acesso em 20 abril 2023

\_\_\_\_\_. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em 06 de outubro de 2023.

INEP/MEC. **Entenda sua nota no Enem**. Enem 2021. Guia do participante. 2021. Disponível em [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/entenda\\_a\\_sua\\_nota\\_no\\_enem\\_guia\\_do\\_participante.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/entenda_a_sua_nota_no_enem_guia_do_participante.pdf). Acesso em 18 agosto 2013.

INEP/MEC. **Metas**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/metas>. Acesso em 29 de agosto de 2023.

JACCOUD, Luciana *et al.* **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro\\_Questao\\_Social.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf) Acesso 30 abril 2023.

MEC. Assessoria de Comunicação Social. **Compromisso Todos pela Educação**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes\\_compromisso.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf). Acesso em 30 março 2023.

\_\_\_\_\_. Fundeb e Orçamento. **Novas Regras para o transporte escolar**. 6/5/2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/214-296700251/2864-sp-183897602>>. Acesso em 18 setembro 2023.

\_\_\_\_\_. **PDDE interativo**. 2018. Disponível em <https://pddeinterativo.mec.gov.br/#opdde>. Acesso em 25 setembro 2012

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)**. 27/8/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/programa-de-fomento-as-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi>. Acessado em 4 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania: marcos de referência**. Brasília, 1991.

MENDES, M. et al. **Transferências intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e proposta de reforma**. Texto para discussão n. 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma> Acesso em 14 abril 2023.

MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, IBEMEC-SP e FEA-USP, São Paulo, 2007.

MIRANDA, Pedro. **OCDE aponta ranking de países com maior investimento na Educação**. JC Concursos. 10/10/2022. Disponível em: <https://jcconcursos.com.br/noticia/brasil/ocde-aponta-ranking-de-paises-com-maior-investimento-na-educacao-102125#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20levantamento,%C2%B0%20Fran%C3%A7a%3B%2010%C2%B0%20Holanda>. Acessado 26 abril 2023.

MONTEIRO, S G. D.; SILVA, D P. D. A influência da estrutura escolar no processo de ensino- aprendizagem: uma análise baseada nas experiências do estágio supervisionado em Geografia. In: \_\_\_\_\_ **Geografia Ensino & Pesquisa**. n. 3, v. 19, set./dez., 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/14315>. Acesso em 9 julho 2023.

MPF. Caso Fundef. **Entenda o Caso**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-fundef/entenda-o-caso>. Acesso em 3 abril 2023.

NOVO FUNDEB. **Perguntas e Respostas**. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/30\\_06\\_2021\\_14.10.38.8fe213924ccda367f5ea022b720dcfef.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/30_06_2021_14.10.38.8fe213924ccda367f5ea022b720dcfef.pdf). Acesso em 2 agosto 2023.

OLIVEIRA, Cleiton de; ARELARO, Lisete Regina Gomes; ROSAR, Maria de Fatima Felix; SOUSA, Miriam Santos de; MANSANO, Ricardo (filho), OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e (org.); SILVA, Talita; MENEZES FILHO, Naércio; POLITI, Ricardo. **Ciclo de Seminários: Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Vol. 1. 2019. Brasília: Instituto Alfa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/OFinanciamentodaEducaoBsicanoBrasil.pdf>. Acessado em 27 abril 2023.

OLIVEIRA, J. F. DE .; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 127–147, jan. 2005.

OLIVEIRA, J. S. G. **FUNDEB e o Financiamento da Educação Municipal**. A Gestão da Educação em Municípios e Consórcios, São Paulo: Oficina Municipal, Fundação Konrad Adenauer Brasil, p. 46-47, 2020

PANORAMA DA EDUCAÇÃO: destaques do Education at a Glance 2019 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/panorama\\_da\\_educacao\\_destaque\\_do\\_education\\_at\\_a\\_glance\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/panorama_da_educacao_destaque_do_education_at_a_glance_2019.pdf). Acessado em 26 abril 2023.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J: Chatham House, 1986.

PETTERSSON, Daniel. Three Narratives: national interpretations of PISA. **Knowledge Cultures**, Woodside, v. 2, n. 4, p. 172, 2014.

PNE. **Conferência Nacional de Educação: Construindo o sistema nacional articulado de educação**, 2010. Anais. Brasília, março, 2011. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em 5 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Relatório Final. **GT CAQ**. Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf). Acesso em: 20 Abril 2023.

PORTAL MEC. **Balanco Mec 2019**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/Balanco-MEC-2019.pdf>. Acesso em 2 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **V Conferência Nacional da Educação Básica**. In: Educação e Sociedade. Ano X, n. 31, dez., 1988. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conferencia\\_seb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conferencia_seb.pdf). Acesso em 2 abril 2023.

PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA. Marcos de Referência. 1990. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000684.pdf>. Acesso em 7 abril 2023

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília: PNUD/IPEA, 1996.

ROCHA, Helenice Aparecida Bastos; MAGALHÃES, Marcelo de Souza; REZNIK, Luís. **Livros didáticos de história: entre políticas e narrativas**. Editora FGV, 2017.  
SANTOS, M. J. C. dos. O currículo de matemática dos anos iniciais do ensino fundamental na base nacional comum curricular (BNCC): os subalternos falam?. **Horizontes**. v. 36, n. 1, p. 132–143, 2018. DOI: 10.24933/horizontes.v36i1.571. Disponível em: <https://revistahorizontes.usf.edu.br/horizontes/article/view/571>. Acesso em: 16 abril 2023.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. **As políticas educacionais e a reforma do estado no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

SMARJASSI, Celia; ARZANI, Jose Henrique. As políticas públicas e o direito à educação no Brasil: uma perspectiva histórica. **Revista Educação Pública**, v. 21, nº 15, 27 de abril de 2021. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/21/15/as-politicas-publicas-e-o-direito-a-educacao-no-brasil-uma-perspectiva-historica> Acesso em 28 junho 2023.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dezembro de 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 17 março 2023.

SOUZA, Fábio Araujo de; MENEZES, Janaina Specht da Silva. A aplicação dos royalties na educação dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Teias**, [S. l.], v. 22, n. 64, p. 20–40, 2021. DOI: 10.12957/teias.2021.50574. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/50574>>. Acesso em 15 maio 2023

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice-Hall, 2005.

THEODORO, Mário (org.), GUERREIRO, Luciana JACCOUD Rafael e Soares, OSÓRIO Sergei. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Disponível em [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/Livro\\_desigualdadesraciais.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf). Acesso em 07 de setembro de 2023

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/532.pdf?1456868649#:~:text=As](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/532.pdf?1456868649#:~:text=As)>

sim%2C%20o%20CAQ%20%C3%A9%20o,implementa%C3%A7%C3%A3o%20pode%20ocorrer%20at%C3%A9%202024>. Acesso em 15 de abril de 2023

\_\_\_\_\_. **O. O que é e como funciona o Fundeb?** 28/9/2020. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/> Acesso em 15 de julho de 2023.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990.** 1998. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por/PDF/086291por.pdf.multi](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por/PDF/086291por.pdf.multi). Acesso em 20 abril 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Notícias. **Estados e municípios têm até 31 de agosto para transmitir ou retificar informações para se habilitarem à complementação da União na modalidade VAAT do ano de 2023.** 2/8/2022. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/02-08-2022-19-00-estados-e-municipios-tem-ate-31-de-agosto-para-transmitir-ou-retificar-informacoes-para-se-habilitarem-a-complementacao-da-uniao-na-modalidade-vaat-do-ano-de-2023>. Acesso em 23 abril 2023.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **International Literacy Year:** resolution/adopted by the General Assembly. 42nd session: 1987-1988. United Nations: New York, 1988.

VILLANI, Marialuisa. The Production Cycle of PISA Data in Brazil: the history of data beyond the numbers. **Sisyphus Journal of Education**, Lisboa, v. 6, n. 3, p. 30-52, 2018.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 1 – Térreo  
Porto Alegre – RS – Brasil  
Fone: (51) 3320-3513  
E-mail: [propesq@pucrs.br](mailto:propesq@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)