

**Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão  
de Programas Educacionais – CECAMPE CENTRO-OESTE**

**Universidade de Brasília - UnB**

**Avaliação, Monitoramento e Capacitação  
no âmbito do PDDE e Ações Agregadas**

**Avaliação do papel do PDDE na política de financiamento  
educacional na região Centro-Oeste**

**Eixo 1 - Monitoramento e avaliação**

**Meta 1 - Desenho institucional do monitoramento - fluxos de informação, protocolos,  
ferramentas e processos decisórios.**

**Produto 5 - Relatório com a avaliação sobre o papel do PDDE na política de financiamento  
educacional na região Centro-Oeste**

**Brasília, agosto de 2021.**

## **Eixo 1 Meta 1 Produto 5**

### **Relatório com a avaliação sobre o papel do PDDE na política de financiamento educacional na região Centro-Oeste**

#### **1. Introdução**

O relatório sobre o papel do PDDE no financiamento educacional na região Centro-Oeste está dividido em cinco partes incluindo as considerações finais. A primeira parte traça um histórico do financiamento da educação no Brasil contextualizando dois temas chaves; a vinculação e desvinculação dos recursos financeiros da educação e a descentralização dos recursos. Um aspecto particularmente relevante no financiamento da educação no Brasil é a criação dos fundos Fundeb e FUNDEF. O PDDE, assim como outras ações e programas do FNDE, precisa ser colocado neste contexto maior. O desenho legal do Fundeb tem como pressuposto a redução das desigualdades regionais por meio de compensação aos estados com menor arrecadação.

A segunda parte trata mais especificamente dos dados agregados dos estados do Centro-Oeste como número de escolas, número de matrículas, índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desempenho escolar com as médias do IDEB entre outros. A segunda parte também traz os valores totais do PDDE nos estados comparativamente com os valores do Fundeb, as despesas na função educação dos estados e dos municípios na região Centro-Oeste. Em três estados da região Centro-Oeste (DF, Goiás e Mato Grosso), existe um programa estadual de transferência direta de recursos para as escolas nos moldes do PDDE.

A terceira parte do relatório traz a experiência exitosa do estado do Ceará que logrou combinar o financiamento com um sistema de emulação para professores e escolas, vinculando incentivos financeiros com o desempenho escolar.

Na quarta parte, foram realizados vários cruzamentos entre os valores pagos do PDDE com variáveis do Censo Escolar e dados do IDEB. A unidade de análise para o IDEB foram as médias das escolas. Não houve qualquer associação ou relação de causalidade entre os valores pagos do

PDDE e as notas do IDEB. Em relação aos dados do Censo, o principal preditor dos valores do PDDE foi a quantidade de alunos. Por fim, são apresentadas as considerações finais do relatório apontando avanços e alguns desafios do financiamento à educação no Brasil e no Centro-Oeste.

## 2. Financiamento da educação no Brasil

Quando se fala em investimento em educação é importante colocar a pergunta: para quê, para quem e qual o papel do Estado no desenvolvimento da educação. A educação escolar massiva é produto do Iluminismo e se difunde progressivamente a partir do século XVIII em determinados países. O fundamento é que indivíduos escolarizados seriam mais produtivos e autônomos ou, considerado de outra forma, a disseminação da escolaridade representa um avanço civilizatório da humanidade. Ao longo do século XIX, a escolarização já estava bem difundida na Europa e Estados Unidos e passa ser parte da ação estatal. O evolucionismo impregnou a concepção de progresso, a concepção de uma “história universal” como uma marcha para um futuro melhor ficou estabelecida. A racionalidade prática do capitalismo substituiu Deus pela ciência e tecnologia em nome do progresso material e as possibilidades de novos tipos de convivência humana. Ao conceito amplo de desenvolvimento agregaram-se todos os avanços da moderna ciência, tecnologia, organização social e a expectativa para um novo projeto humanitário para produzir um mundo melhor (Marinho e Lourenço, 2009).

Desde o século XIX ampliam-se e, ao mesmo tempo, é problematizado o papel da educação. John Dewey tenta sintetizar, criticar e ampliar a filosofia da educação democrática ou proto-democrática contidas em Rousseau e Platão. Via em Rousseau a valorização do indivíduo, enquanto Platão acentuava a influência da sociedade na qual o indivíduo se inseria. Dewey contestou esta distinção. Tal como Vygotsky, Dewey concebia o conhecimento e o seu desenvolvimento como um processo social, integrando os conceitos de "sociedade" e indivíduo. Para ele, o indivíduo somente passa a ser um conceito significante quando considerado como parte inerente de sua sociedade. Esta, por sua vez, nenhum significado teria sem a participação dos seus membros individuais. No Brasil, o pensamento educacional de Anísio Teixeira transita no cenário

do industrialismo, interage com a expansão urbana, dialoga com as necessidades da sociedade de massa. "É um pensamento mergulhado em seu tempo equipado com o instrumental de Jonh Dewey que lhe permitiu alcançar o substrato da cultura ocidental" (Villar, 2012, p. 164).

A educação passa também a ser vista na perspectiva da economia e racionalidade técnica em geral. No Brasil, a educação de massa impregnou o pensamento republicano embora com baixa repercussão em termos de ampliação no número de escolas ao longo da maior parte do século XX. Carlos Langoni em sua tese na Universidade de Chicago em 1970, considerou que a rentabilidade social da educação no Brasil era, em média, cerca de 25%, enquanto no capital físico era de 12%. Duas outras conclusões foram que a diferença salarial daqueles que haviam completado o ensino fundamental em relação aos analfabetos era de cerca de 32% em 1969. E o ensino fundamental completo, comparado ao ensino médio completo, dava um retorno de quase 20%. Considerou também que a educação é fundamental para o crescimento econômico é ingrediente essencial para conciliar, a longo prazo, crescimento e distribuição de renda (Langoni, 1974). A tese de Langoni tem sido contestada tanto em seus cálculos de retornos econômicos como em seus fundamentos, o pressuposto que a educação aumenta a produtividade e de que esta é recompensada proporcionalmente na forma de rendimentos tem sido questionada, isso não nega que a qualificação para o trabalho possa aumentar a produtividade do trabalhador. Para melhor compreensão da relação da educação e renda são necessários dados longitudinais que informem sobre os passos dos indivíduos no sistema escolar e sobre seus percursos no mercado de trabalho, tendo como pano de fundo sua origem social (Barbosa, 2018, p.254). A ênfase sobre a contribuição da educação para o crescimento econômico tem sido problematizada por autores como Amartya Sen. Para esse autor a educação não seria um meio para aumentar a produtividade, mas um fim em si mesma (Sen, 2000). Nesse sentido, a educação aumentaria a autonomia (liberdade), a autorrealização e as capacidades dos indivíduos, esses sim seriam os objetivos primordiais.

A desigualdade social no Brasil guarda relação com a educação, os níveis de escolaridade e o atendimento na educação variam significativamente entre a população brasileira. Embora a situação socioeconômica e as diferenças regionais sejam fatores que influenciam em todos os sistemas, seus impactos são mais fortes no Brasil do que em muitos países comparáveis. O

atendimento educacional aumentou, mas ainda está longe de atingir os níveis da OCDE (OECD, 2021).

As políticas públicas são uma das formas do Estado relacionar e atender a sociedade, as possibilidades de políticas se ampliam, tornam-se complexas e se direcionam progressivamente para além das necessidades materiais. Novas demandas sociais aumentam em larga medida as necessidades de políticas públicas na direção da inclusão social e no amparo de direitos. No século XXI, ocorre a expansão de certos valores universais sob auspício das Nações Unidas consumadas nos Objetivos do Milênio, as políticas públicas se direcionam para além da seguridade social que caracterizou o século XX, valores, direitos, cidadania, diversidade e meio ambiente passam a compor as ações das políticas (Inglehart e Welzel, 2005).

A trajetória do processo de desenvolvimento está relacionada com amplas variáveis culturais com ênfase no papel fundamental da educação escolar. Verificou-se que certos valores são compatíveis com a acumulação econômica e o investimento, o que faz a industrialização possível, inclusive a respectiva mudança tecnológica, como se confirmou ao provocar profundas mudanças nas condições de vida, na divisão do trabalho e nos papéis sociais. Identificam-se novos patamares de mudanças socioculturais que alteram o padrão estabelecido com a Revolução Industrial. Essas mudanças refletem o que as pessoas querem da vida sob um novo contexto, que envolva novas formas de produção, de comunicação, compartilhamento de valores e aspirações (Inglehart e Welzel, 2005).

No Brasil, o regime federativo desde República confluiu para instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo. Ao mesmo tempo em que dispôs sobre a organização federativa da educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 (art. 22, XXIV) atribuiu à União competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021, p.281) ressaltam que o modelo federalista propõe negociação permanente entre os entes, a fim de que as ações governamentais no território sejam efetivas no lugar onde se materializam. Apesar da repartição de responsabilidades pela oferta e manutenção da

educação escolar entre as diversas instâncias federadas, não se pode perder de vista o caráter nacional da educação brasileira. Nesse sentido é relevante abordar o desenvolvimento da educação no país a partir das ações formais do governo central, principalmente o que foi estabelecido nas constituições desde a independência.

### **3. História**

A história da educação no Brasil tem sido dividida com base nos períodos marcantes no processo de formação do país e nas disposições constitucionais desde a independência. Os períodos são denominados de “gerações de políticas” (Vieira e Vidal, 2015). São os seguintes períodos: (a) indefinição de recursos (1549 até 1934); (b) vinculação de recursos (1934 – 1990s); (c) política de fundos (1990s até o presente).

#### **3.1 Indefinição de Recursos**

Em uma perspectiva histórica, as relações entre educação e Estado no Brasil passam por fases que refletiram em algum grau as influências europeias e, especificamente, portuguesas durante o período colonial. No início da colonização, a educação ficou com a igreja católica, principalmente as missões jesuíticas. Com a reforma pombalina em Portugal o Estado português rompe com os jesuítas, embora a Igreja continue a possibilitar educação para uma pequena elite no país.

Com a Independência e em consonância com valores que se disseminaram no Ocidente, a educação escolar passa a ser valorizada desde a Constituição de 1824, que, embora definisse a gratuidade da educação primária “a todos os cidadãos”, não indicava a provisão de meios para a consecução desse direito (Vieira e Vidal, 2015, p.5), além de atribuir a responsabilidade do atendimento às Províncias. Com o advento da República em 1889, não apenas o Brasil passa a ter uma nova Constituição, como também são concebidas inúmeras medidas visando ao

aprimoramento do aparato educacional. A análise dos principais documentos de reforma do período – Reforma Benjamin Constant (1890-1891), Reforma Epiácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luiz Alves (1925) – mostra, porém, que também neles a matéria financeira é tema marginal ou inexistente. É apenas nos anos 30 do século 20 que, em sintonia com o contexto sociopolítico nacional, se observam mudanças nesse panorama, anunciadas antes mesmo da proposição da segunda constituição republicana (Vieira e Vidal, 2015, p.21).

### **3.2 Vinculação de recursos**

Em 1934, sendo influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a Constituição Federal de 1934 estabeleceu a primeira vinculação de impostos. União e Municípios aplicariam 10% e Estados aplicariam 20% da receita de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Um dos lemas principais do Manifesto era que dentro da hierarquia dos problemas nacionais, nenhum superava em importância e gravidade a educação. Esse lema era o que justificava todo o empreendimento da reconstrução educacional (Saviani, 2011, p.242). Apesar da força trazida pela Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, essa vinculação foi abolida com o golpe em 1937, na Constituição do Estado Novo. Na prática, estes percentuais foram mantidos e readequados à nova situação, devido à demanda por matrículas aliada à gestão centralizada do Ministério da Educação, esse foi o período de Gustavo Capanema frente ao então Ministério da Educação e Saúde. Em 1946, com a queda do Estado Novo e a volta de influências democráticas, a vinculação de impostos retorna à educação. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, em seu artigo nº. 169, preconizava que “Anualmente, a União aplicará não menos que 10% e Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos que 25% da renda resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino” (Vila Nova e outros, 2019). Ainda em matéria financeira, definia-se a colaboração da União com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, prestando “auxílio pecuniário”, que no caso do ensino primário “provirá do respectivo Fundo Nacional”.

Nos anos anteriores à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, Lei

nº. 4.024/61, havia um embate entre “privatistas” e “publicistas” na definição dos rumos da educação. Na época, o setor privado detinha a maior parte dos alunos matriculados no ciclo secundário urbano. A primeira onda de expansão do ensino superior no Brasil também ocorreu neste período, quando a prioridade da União se deslocou para esta etapa do ensino.

Os dispositivos sobre recursos para a educação seriam detalhados pela Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Seus 120 artigos apresentam dispositivos sobre assuntos diversos, cinco dos quais focalizam o financiamento da educação. A vinculação de recursos prevista pelas constituições de 1934 e de 1946 é detalhada nos seguintes termos:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

Destaca-se que tais recursos deveriam ser “aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação”, de modo a assegurar “o acesso à escola do maior número possível de educandos; a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação; o desenvolvimento do ensino técnico-científico; o desenvolvimento das ciências, letras e artes” (Brasil. Lei nº 4.024, 1961, art. 93, incisos 1-4).

Anísio Teixeira foi o relator do Plano Nacional de Educação em 1962 e na constituição dos fundos do ensino médio, primário e superior, adotou um procedimento para distribuição dos recursos que está contido no plano do Fundo Nacional de Educação Primária:

Combinando renda *per capita* dos estados com população em idade escolar, propôs que 70% dos recursos fossem calculados na razão inversa da renda per capita e 30% na razão direta da população em idade escolar. Para determinar as despesas com ensino considerou que os gastos com salários dos professores seriam da ordem de 70%, distribuindo-se o restante entre a administração (7%), recursos didáticos (13%) e prédio e equipamento (10%). (Saviani, 2011; p.306).

A Constituição de 1967, no regime militar, guarda fortes semelhanças com o texto de 1937,



afastando-se do teor democrático das constituições de 1934 e de 1946. É flagrante o apoio ao setor privado, como se pode verificar na orientação de que, “respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (Vieira e Vidal, 2015, p.24).

Importante registro referente ao financiamento da educação no período é a instituição do salário-educação, criado por lei em 1964, inicialmente destinado a “suplementar as despesas públicas com a educação elementar” mediante contribuição de empresas vinculadas à Previdência Social e “correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória” (Brasil. Lei nº 4.440, 1964, art.1º). Ao longo do tempo, o salário-educação foi conquistando maior relevância, passando a se configurar como importante fonte de receita adicional para a educação, como se verá, sob a vigência das políticas de fundos. Criado como contribuição social das empresas para custeio do ensino fundamental de seus funcionários ou dos filhos destes, o salário-educação foi gradativamente incorporado como fonte adicional de receitas da educação básica administrada pelo governo federal. A contribuição é calculada “com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em 1983, no apagar das luzes do período autoritário, o Senador da República João Calmon, aprovou a PEC 84/1983, que restabeleceu os percentuais mínimos de aplicação de impostos à educação, ficando a União obrigada a aplicar 13% e os estados e municípios 25%, da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A emenda retoma a vinculação de recursos para MDE.

Em 1988, com o estabelecimento da nova Constituição, a Emenda Calmon foi mantida tendo, no entanto, o percentual dos impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino aumentado conforme determina o art. 212:

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.

Os parágrafos do art.212 detalham o uso dos recursos e a prioridade para o ensino público obrigatório. A Lei 9.394/1996 (LDB), nos parágrafos segundo a sexto do art. 69, que regulamenta o art. 212 da Constituição. O art. 70 da LDB estabelece como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Já o art. 71 determina quais são as despesas que não podem ser contabilizadas à conta de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os intérpretes do período costumam afirmar que a LDB retratou a busca de conciliação entre interesses de grupos vinculados ao setor público e ao setor privado. Se a vinculação de recursos defendida pelos publicistas se fez presente no texto, o apoio financeiro aos privatistas foi evidente em dispositivos diversos que previam a dotação de recursos da União para a concessão de bolsas a educandos e subvenções ao setor, com definições estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação e pelos conselhos estaduais de educação (art. 94 e 95) (Vieira e Vidal, 2015, p.24).

Um dos aspectos que afetou a vinculação dos recursos para MDE, bem como outras políticas, foi a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Em 1º de março de 1994, foi aprovada a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 que autoriza a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais para formar uma fonte de recursos livre de carimbos. Denominado inicialmente de Fundo Social de Emergência, passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal, nome que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000, foi reformulado e passou a se chamar DRU, tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007 e, depois, até 2015. O período de vigência do FUNDEF se deu sob os auspícios da DRU, que foi amplamente utilizada pelo governo federal, fato que provocava grande insatisfação nos governos estaduais e municipais, como também nos educadores. A partir de 2011, a política de fundos deixa de conviver com as limitações impostas pela DRU e passa a ter direito aos percentuais estabelecidos constitucionalmente, o que representa grande vitória para a política educacional e significativo aporte de recursos financeiros, antes apropriados pelo governo federal para outras finalidades.

## 4. Fundos

Apesar da vinculação de recursos para a educação, as disparidades econômicas regionais decorrentes e a capacidade de arrecadação dos Estados e dos Municípios, evidenciaram que a vinculação de recursos da forma prevista na Constituição não era capaz de garantir equidade às políticas educacionais, por serem atrelados a critérios não educacionais, tais como renda *per capita* e população total.

Os recursos vinculados à educação disponíveis em cada esfera de governo não guardavam, portanto, qualquer correspondência com o número de alunos atendidos pela respectiva rede de ensino. Essa contradição tornou-se mais aguda com o processo de descentralização ocorrido a partir de 1988, além de representar um sério empecilho ao avanço da municipalização do Ensino Fundamental proposta pelo Governo Federal.

### 4.1 FUNDEF

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal pela Emenda Constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996, ao alterar o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), teve como finalidade precípua assegurar a distribuição de responsabilidades e recursos entre cada estado e seus municípios na forma colaborativa do disposto no artigo 211 da Constituição, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos, instituído a partir de 1997 envolvendo cada unidade da Federação. Sua criação teve por objetivo inicial assegurar a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) exclusivamente para o ensino fundamental e o pagamento de seus professores. Congrega 15% de quatro impostos: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

(ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação (IPI exp.) do Estado e de seus municípios (art. 1º). Operacionalmente, a linha de ação adotada foi a criação, em cada estado, de um fundo contábil, que reúne uma parcela significativa dos recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental e cujo sistema de distribuição ocorre por meio de transferências às contas bancárias únicas e específicas no Banco do Brasil. Essas receitas são acrescidas da “Complementação da União ao FUNDEF”, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, transferência destinada a assegurar a diferença correspondente ao cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado onde esse valor *per capita* não for alcançado.

Com a implantação do FUNDEF, esses recursos exclusivos do ensino fundamental e seu magistério passaram a ser aplicados mediante “a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (art. 2º, § 1º), a partir de dados obtidos pelo Censo Escolar, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A criação do FUNDEF apoiou a necessária expansão do ensino fundamental visando à sua universalização e tornou possível a melhoria salarial de professores das regiões mais pobres do Brasil (Vieira e Vidal, 2015, p.30). O FUNDEF não apenas contribuiu para uma significativa expansão dessa etapa de escolaridade, como também para a explicitação de disparidades entre os Estados da Federação e entre as redes estaduais e municipais. A implementação do FUNDEF, a partir de 1998, representou uma resposta à indefinição existente, na área da educação, em relação às responsabilidades dos três níveis de governo na oferta de ensino, à ausência de critérios objetivos de redistribuição desses recursos, à falta de regulamentação do princípio da colaboração e à inexistência de mecanismos que garantissem o financiamento para a universalização do ensino obrigatório.

Apesar dos avanços registrados na política educacional com a criação do FUNDEF, uma vez que praticamente universalizou a oferta do ensino fundamental, o fato de ele ser específico para cada estado manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor aluno. Os estados da região Nordeste e o Pará na região Norte são os que apresentam o menor valor aluno/ano,

chegando, no ano de 2006, a ser 3,5 vezes inferior ao de estados como Roraima e São Paulo. Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação de cada um, mostrando que a ideia de 27 fundos, embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições de oferta educacional equânime para todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos (Vieira e Vidal, 2015, p.30).

## **4.2 Fundeb**

O Congresso Nacional aprovou em 19 de dezembro de 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Com duração prevista de 14 anos a partir de sua implementação, o Fundeb, foi implantado de forma gradativa, a exemplo do FUNDEF, com investimentos públicos anuais de R\$ 55,2 bilhões, dos quais R\$ 5,0 bilhões provenientes da complementação da União, a partir do quarto ano de sua vigência. A União complementou com recursos quando o valor anual por aluno, nos estados e no Distrito Federal, não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Com o FUNDEF, o Ministério da Educação investia, em média, R\$ 570 milhões por ano com a complementação do fundo. Com o Fundeb, esse valor chegou a R\$ 5,0 bilhões anuais em 2010. Após a sua plena implantação, a contribuição da União equivaleu a 10% do tamanho do fundo. Do montante do Fundeb, inclusive da complementação da União, pelo menos 60% dos recursos continuaram sendo destinados ao pagamento dos profissionais da educação da educação básica em efetivo exercício.

O Fundeb, criado em 2006, com o prazo de duração de 14 anos, a partir de sua promulgação, é formado por 26 fundos estaduais e do Distrito Federal, com base no aporte de 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI). Além disso, a União destina o equivalente a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país para os estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente. Em termos redistributivos, o Fundeb busca equalizar os valores dos estados com menor arrecadação. Com isso, o Fundo evidencia que “a diminuição das desigualdades de recursos entre as unidades da federação para a oferta e a manutenção da educação

depende amplamente de mais aporte de recursos oriundos da União e de mecanismos de distribuição com foco para as desigualdades territoriais” (Cavalcanti e Oliveira, 2019, p. 5).

A Emenda Constitucional nº 53/2006, prevê que no primeiro ano de vigência do Fundeb a União aportaria R\$ 2 bilhões de reais; no segundo ano, R\$ 3 bilhões de reais; no terceiro ano, R\$ 4,5 bilhões de reais; e, a partir de 2010, caberia à União complementar o fundo com, no mínimo, 10% do total de recursos. A complementação da União se dá para aqueles estados que não conseguem, com seu próprio fundo, chegar ao custo-aluno médio estabelecido para o ano, divulgado por meio de portaria interministerial, publicada até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte. Essa medida é de grande importância para os estados das regiões Nordeste e Norte, que apresentam menos arrecadação de impostos e, na época do FUNDEF, tinham um valor aluno/ano muito inferior ao desejado (Vieira e Vidal, 2015, p.31).

O Fundeb colaborou para mitigar as desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios de um mesmo estado, bem como proporcionou aportes complementares de recursos da União aos estados mais pobres. Isso porque o repasse dos tributos arrecadados por cada ente para seus respectivos fundos estaduais e redistribuídos conforme o número de matrículas permitiu o acesso aos recursos existentes aos municípios mais pobres, conforme sua demanda (matrículas), ao invés de própria arrecadação. Além disso, apesar de representarem apenas 10% do fundo, os recursos provenientes da complementação da União foram importantes para reduzir a distância entre os estados com menor Valor Aluno Ano (VAA) em relação aos demais (Vieira e Vidal, 2015, p.31).

O Fundeb manteve as bases do modelo redistributivo implementado pelo antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entretanto, ampliou o escopo de atendimento do ensino fundamental para toda a educação básica. Com isso, a educação infantil, o ensino médio e a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) passaram a ser contemplados pelo Fundeb. A educação infantil, por exemplo, que recebeu incentivo tendo um valor maior pago por aluno, viu suas matrículas expandirem. As matrículas em creches, por exemplo, saltaram de 2,1 milhões de crianças de 0 a 3

anos atendidas para 3,8 milhões em 2019. Na pré-escola, as matrículas foram de 4,8 milhões de crianças de 4 e 5 anos atendidas para 5,2 milhões. Somadas, temos 2,1 milhões de crianças incluídas (Inep, 2018 e 2019). O percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica em 2005 era de 79,6%, mas em 2017 esse percentual subiu para 91%.

A criação do Fundeb ampliou a participação da União no financiamento da educação, embora a continuidade da existência de 27 fundos continue criando e mantendo situações de desigualdades no valor aluno/ano bastante significativas. No período 2007-2013, observa-se um crescimento de 134,8% no valor mínimo de referência. Se, por um lado, tal crescimento pode ser visto como alvissareiro para a melhoria da educação, por outro, traz em si a marca das desigualdades regionais, uma vez que, enquanto os estados que precisam de complementação da União têm no valor mínimo seu parâmetro, os mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno/ano muito superior ao estipulado pelo governo federal (Vieira e Vidal, 2015, p.31).

**Box 1: Fundeb até 2020 (Lei 11.494/2007)**

De 2007 a 2020, a estrutura do Fundeb se baseava em 27 fundos financeiros – um para cada Unidade Federativa (UF) -, com o objetivo de financiar a Educação Básica. Cada fundo era formado por 20% dos recursos de determinados impostos estaduais e municipais (ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITCMD, IPI-Exportação, Lei Kandir e ITR) e redistribuído entre as redes municipais e estadual de ensino do estado, conforme o número de matrículas (da Educação Infantil ao Ensino Médio), para garantir a divisão igualitária dos recursos, a fim de reduzir a desigualdade intraestadual.

A função da União nesse sistema era supletiva e redistributiva. Cabia a ela colocar mais um montante de recursos adicionais, que equivalia a 10% da soma total dos 27 fundos, e que eram distribuídos entre os fundos com menor potencial de gasto por aluno. A cada ano, nove a dez estados recebiam esses recursos complementares para investir na educação. Assim, o mecanismo determinava um valor mínimo nacional de investimento por aluno da Educação Básica, definido anualmente pelo Ministério da Educação, de acordo com os recursos existentes.

**Os números de 2020**

- R\$ 147,6 bilhões foi a soma de recursos dos 27 fundos estaduais
- R\$ 14,8 bilhões foi a complementação da União

Realidades distintas

Os recursos federais eram determinantes para estados com poucos recursos destinados à educação aumentarem seu potencial de gasto por aluno. Em 2020, enquanto as redes de Roraima tinham R\$

4.809,34 no fundo estadual para investir em cada aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental, as redes maranhenses contavam apenas com R\$ 1.816 por estudante da mesma fase de ensino, por exemplo. Com a complementação da União, as redes escolares de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro ampliaram seu valor mínimo de investimento por aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental para R\$ 3.349,56, reduzindo a distância em relação aos estados com maior poder econômico.

Fonte: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

<https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>

### 4.3 Novo Fundeb

A aprovação da EC n.º. 108/2020 converteu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em política permanente, o desafio é tornar essencial o mecanismo de financiamento da educação básica pública e a ampla articulação federativa.

O Fundeb colaborou para a estabilidade e a continuidade da política educacional. Trata-se, pois, de um conjunto de fundos contábeis dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, que reúne parcelas de impostos estaduais e municipais e recebe uma complementação da União (equivalente, atualmente, a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país). A nova EC n.º 108/2020, promulgada em 26 de agosto, aumenta de 10% para 26% a complementação da União de maneira gradual, terminando em 2026, e traz ainda novidades na divisão dos valores entre os entes da Federação, estabelecendo uma distribuição mais justa. O novo Fundeb, com natureza permanente, significa uma consolidação dos efeitos positivos do atual. Evita-se, portanto, o fim abrupto da política, que lançaria boa parte das redes públicas de ensino do país em uma situação de colapso financeiro em 2021 (Castioni, Cardoso, Cerqueira, 2021, p. 285).

O atual Fundeb colaborou sensivelmente para mitigar as desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios de um mesmo estado, bem como proporcionou aportes complementares de recursos da União aos estados mais pobres. Isso porque o repasse dos tributos arrecadados por cada ente para seus respectivos fundos estaduais e redistribuídos conforme o número de matrículas permitiu o acesso aos recursos existentes aos municípios mais pobres,



conforme sua demanda (matrículas), ao invés de própria arrecadação. As transferências diretas de recursos da União aos entes subnacionais, previstas no §1º do art. 211 da Constituição Federal, bem como as transferências realizadas por meio do Fundeb, podem ser definidas como transferências federativas redistributivas. Já o salário-educação pode ser caracterizado como transferência federativa de devolução tributária (Castioni, Cardoso, Cerqueira, 2021, p.285).

#### **Box 2: Novo Fundeb após 2021 (Emenda Constitucional 108/2020)**

A Emenda Constitucional 108/2020 trouxe mudanças ao percentual de complementação da União no Fundeb e aos critérios de redistribuição do financiamento da Educação Básica. Até 2026, a União deverá, progressivamente, ampliar e manter seu aporte adicional de 23% do total dos recursos municipais e estaduais recolhidos nos 27 fundos, formados por 20% destes impostos: ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITCMD, IPI-Exportação e ITR. A redistribuição dos recursos federais deverá seguir um modelo híbrido de complementação:

##### **10% – VAAF (Valor Aluno Ano)**

Após cada estado e seus municípios constituírem seu fundo estadual, o valor total é dividido pelo número de alunos matriculados no Censo Escolar, com pesos diferentes, conforme etapa e modalidade de ensino. A União verifica quais fundos estaduais apresentam menor valor por aluno e complementa os recursos para garantir um valor mínimo nacional. Como já era feito, a União adiciona nessa complementação o equivalente a 10% da soma de todos os fundos, assim, as redes que já usavam a complementação federal para financiar suas políticas educacionais não terão perda de recursos.

Neste caso, a União entra para ampliar o valor por aluno dos fundos estaduais mais pobres, considerando apenas o dinheiro que integra o Fundeb.

##### **10,5% – VAAT (Valor Aluno Ano Total)**

##### **2,5% – VAAR (Valor Aluno Ano Resultado)**

#### **O que pode e o que não pode fazer com os recursos**

Além de alterar as regras do Fundeb, a EC 108/20 mudou as normas de utilização dos recursos constitucionalmente vinculados à educação (25% de impostos e transferências de Estados e municípios; 18% de impostos da União): eles **não podem** mais ser usados para o **pagamento de aposentadorias e pensões**. Essa regra foi definida com a alteração do art. 212 da Constituição, resolvendo uma questão discutida há décadas na Justiça. Ao menos nove estados contabilizavam esses gastos dentro do valor mínimo de investimento na área, entre eles São Paulo, Espírito Santo, Alagoas e Goiás.

Ademais, nos próximos dois anos, os Estados deverão adotar critérios de desempenho educacional para a distribuição de recursos do ICMS aos seus municípios. Os governos estaduais repassam às cidades 25% do ICMS arrecadado, sendo que, até 2020, três quartos da transferência eram feitos de acordo com a atividade econômica dos municípios. A partir de agora, a parcela redistribuída por atividade econômica será de 65%. **De 10% a 35% dos recursos deverão ser alocados com base em melhoria de resultados de aprendizagem das redes**, conforme lei estadual. Esse modelo de redistribuição já era adotado em estados como o Ceará. Isso significa, ao menos, R\$ 12 bilhões (em valores de 2019) distribuídos por critérios de qualidade e equidade educacional dentro de cada estado.

#### **O que precisa ser definido**

O texto do Novo Fundeb incluiu ainda o chamado Custo Aluno-Qualidade como referência para o padrão mínimo de condição de oferta. O objetivo é que sejam definidos os insumos indispensáveis a todas as

escolas como condição essencial para garantia adequada de educação. Caberá ao Congresso, em discussão com estados, municípios e representantes da sociedade civil, aprovar uma lei complementar que regulamente o Custo Aluno-Qualidade.

Ainda não se tem a fórmula para calcular os indicadores de nível socioeconômico dos educandos, disponibilidade de recursos, potencial de arrecadação tributária dos entes federados, necessidade de oferta de matrículas da Educação Infantil e o cálculo para o indicador de resultado das redes.

Dentre as ações relacionadas ao Novo Fundeb, cada estado deverá rever sua lei de ICMS para definir os critérios da distribuição dos 10% desses recursos aos municípios, conforme desempenho na oferta educacional.

Fonte: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL em

<https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>

#### 4.4 Salário-Educação (FNDE)

Cabe ressaltar o papel do Salário Educação, a EC nº 53 apresentou modificações no raio de abrangência de destinação das receitas do Salário-Educação, regulamentada pelo Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Este decreto regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social SE, mantendo o valor da alíquota em 2,5% sobre a folha de pagamento a títulos de empregados que estejam ligados a previdência social. Passou a ser recolhido pela Receita Federal que deduz 1% do montante, a título de taxa administrativa, sendo o restante repassado ao FNDE. Os critérios de distribuição foram mantidos: o FNDE deduz 10% para financiar programas e projetos; 1/3 compõem a quota federal destinada a financiar ações com educação básica que visam combater as desigualdades educacionais; e 2/3 das quotas estaduais e municipais serão integralmente redistribuídas entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino e mantendo sempre as isenções a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. As despesas financiadas com recursos provenientes das quotas estaduais/municipais da contribuição social SE devem estar ajustadas aos programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também podem ser aplicadas na educação especial, desde que a modalidade esteja vinculada à educação básica (Monteiro, 2019, p.82).

A quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da

educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras. A quota federal tem como objetivo principal reduzir os desníveis sócio educacionais entre os entes federados. É importante perceber que os maiores valores de Salário-Educação são arrecadados nas Regiões Sul e Sudeste e os menores pelas regiões Norte e Nordeste, o que revela a magnitude dos recursos, sendo ao mesmo tempo determinada e determinando as desigualdades educacionais.

## 5. Financiamento Público da Educação no Centro-Oeste

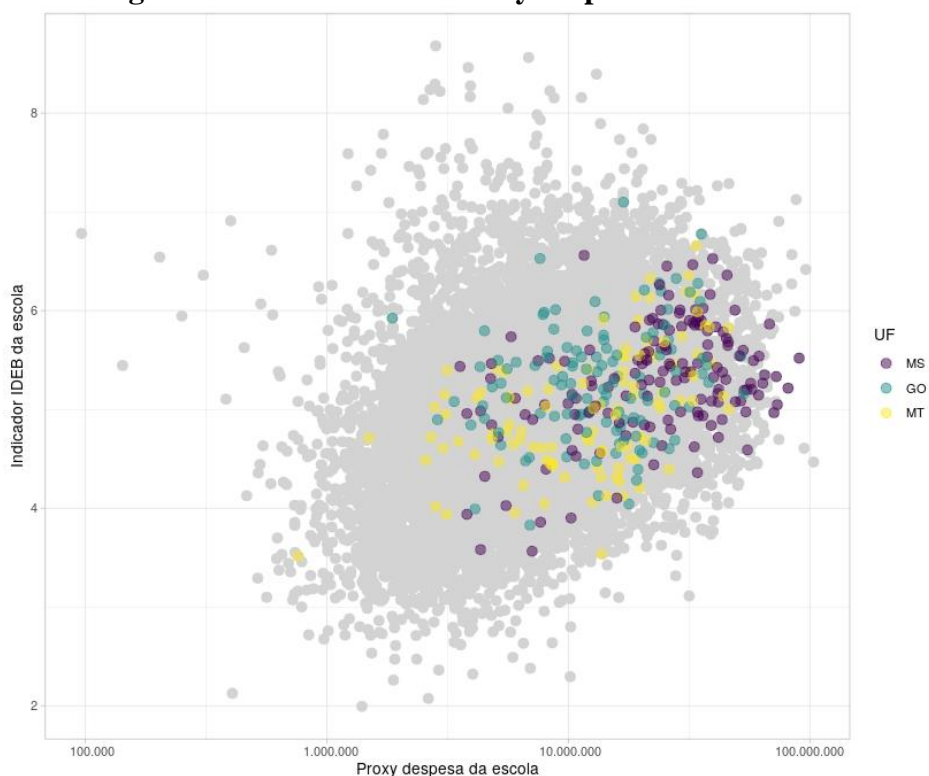
A região Centro-Oeste possui um total de 466 municípios distribuídos entre quatro unidades da federação – Goiás (246), Mato Grosso (141), Mato Grosso do Sul (79) e o Distrito Federal (1). O município de Brasília situado no Distrito Federal é o mais populoso (3 milhões). Goiás, além do maior número de municípios da região, possui o segundo mais populoso, Goiânia (1,5 milhões), e o maior número de municípios com mais de 100 mil habitante além de Goiânia (13). Possui ainda o maior número de municípios com menos de 10 mil habitantes (154 ou 62% do total de municípios na UF). Mato Grosso tem o segundo maior número de municípios da região (141) e o segundo maior percentual de municípios com menos de 10 mil habitantes do total de municípios da (46% ou 67). Mato Grosso do Sul (79) tem apenas 26 municípios com menos de 10 mil habitantes, mas 49 com entre 10 – 100 mil habitantes<sup>1</sup>.

Como pode-se observar na **Figura 1**, na região (sem o DF) a despesa por escola (pública) na região varia de menos R\$ 1.000/escola até cerca de R\$ 90.000/escola, com uma certa concentração na faixa entre R\$ 10.000,00 e R\$ 70.000/escola. Há entretanto entre os 3 estados aí analisados, com as escolas do MS se concentrando nas faixas superiores, as do MT na faixa de R\$20.000/escola e GO na faixa de R\$ 10.000/escola. No que tange o indicador IDEB por escola, a região apresenta valores entre 4 e 6. GO parece apresentar uma maior eficiência de gastos, seguido por MT e MS.

---

<sup>1</sup> Estimativas do IBGE para 2019.

**Figura 1 - IDEB escola X Proxy despesa da escola<sup>2</sup>.**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

Em seguida, a seção apresenta uma breve caracterização socio-econômica, com foco na educação, de cada unidade da federação na região.

## Goiás

O estado de Goiás possui o nono maior PIB do Brasil e o segundo de sua macrorregião, superado apenas pelo Distrito Federal. Dentre todos os seus municípios, dezesseis deles possuem

<sup>2</sup> No gráfico IDEB x despesa da escola (gasto/aluno) os diferentes tons de cores mostram os diferentes gastos em educação por aluno matriculado. Essa cor está então associada ao município. Todas escolas dos mesmos municípios apresentarão o mesmo tom de cor. Dessa forma, o primeiro gráfico indica que as escolas com gastos supostamente maiores estão fortemente associadas ao maior gasto municipal por aluno já que há uma gradação relativamente constante do tom da cor no sentido do eixo horizontal. [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

economia superior ao valor de R\$ 1 bilhão de reais. Goiânia, a capital do estado, é o município com a maior economia, totalizando, em 2015, R\$ 46,632 bilhões. Em âmbito regional, Goiânia figura como o segundo município com maior PIB, superada apenas por Brasília, a capital federal, além de ser o décimo oitavo maior do Brasil<sup>3</sup>.

Goiás possui 246 municípios e uma população de 6,921 milhões de habitantes. Goiânia, sua capital, é o núcleo polarizador da Região Metropolitana, aglomerado de 20 municípios que abriga 2,494 milhões de habitantes e 40% do Produto Interno Bruto goiano. Goiás é a nona economia brasileira com um PIB de R\$ 189 bilhões (estimativa para 2017), representando 2,8% do PIB nacional. Sua renda per capita resulta em R\$ 27.457,63. Entre 2010 e 2017, o PIB goiano cresceu a uma taxa média de 1,4% ao ano, desempenho acima do nacional, que ficou em 0,48%. Este bom desempenho manteve Goiás no seletivo grupo das 10 maiores economias entre os estados da Federação<sup>4</sup>. A **Tabela 1** sintetiza dados econômicos e educacionais do estado.

Os dez maiores PIBs municipais representaram 57,2% do PIB estadual (2019), com um aumento de 0,7 p.p. de participação em relação a 2016. Essa variação positiva pode ser explicada pelos aumentos de participação que ocorreram em Anápolis (0,3 p.p.), e em Aparecida de Goiânia e Rio Verde (0,2 p.p. cada). O valor do PIB per capita de Goiás foi de R\$ 28.308,77 em 2017. Porém, 74 municípios goianos superaram esse valor. O valor do PIB per capita de Goiânia, por exemplo, foi de R\$ 33.437,67, R\$ 5.128,90 acima do valor estadual. Os municípios com os dez maiores PIBs per capita de 2016 e 2017 destacam-se por terem uma economia baseada sobretudo nas atividades da Agropecuária e Indústria, assim como pela combinação do valor do PIB com baixa aglomeração populacional<sup>5</sup>. Observa-se que não há uma sobreposição dos dez municípios com os mais elevados PIBs e aqueles dez com os maiores PIB per capita.

**Tabela 2 - Dados Econômicos e Educacionais (escolas públicas e privadas) do Estado de Goiás.**

<b>Dados Econômicos e Educacionais</b>	
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [2010]	0,735
Receitas orçamentárias totais realizadas [2017] (em mil R\$)	37.885.335,17
Despesas orçamentárias totais empenhadas [2017] (em mil R\$)	24.248.380,34
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2020] (número de escolas)	3.354
Número de estabelecimentos de ensino médio [2020] (número de escolas)	1.030
Matrículas no ensino fundamental [2020]	861.291
Matrículas no ensino médio [2020]	254.320
Docentes no ensino fundamental [2020]	39.709
Docentes no ensino médio [2020]	15.706
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	6,0
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	5,1

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>

A demografia das escolas públicas no estado (2019) é apresentada na **Tabela 3** abaixo. Observa-se um grande número de escolas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e a grande maioria localizada em áreas urbanas. Os número de escolas em áreas de assentamentos, quilomboplas e terras indígenas são pequenos.

**Tabela 3 - Demografia das Escolas Públicas no Estado de Goiás-2019.**

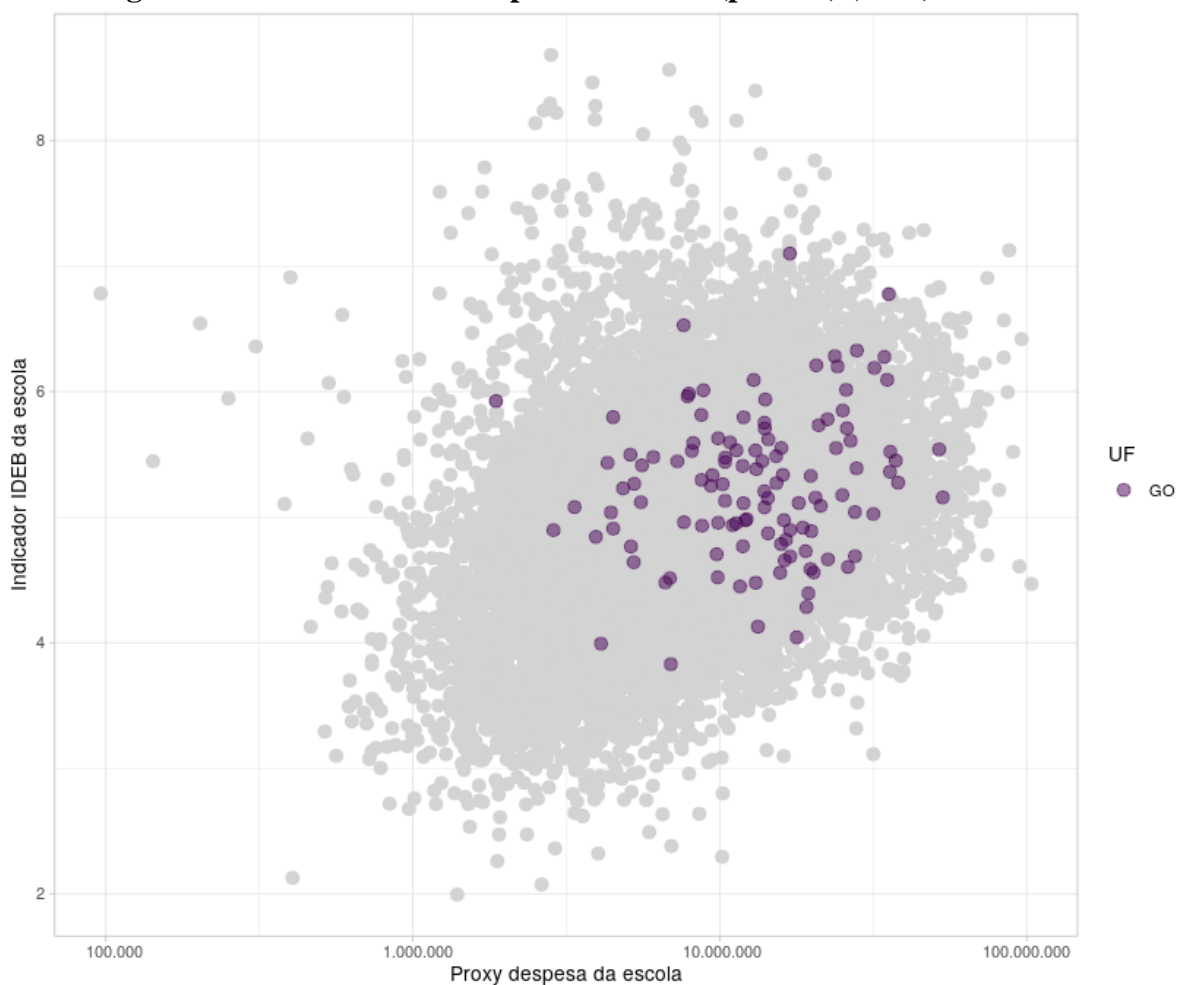
<b>Goiás - Escolas públicas (ativas) - 2019</b>	
<b>Total Escolas</b>	3.462
<b>Etapa e modalidade de ensino</b>	
Educação Infantil	1.888
Ensino Fundamental	2.501
Ensino Médio	736
Educação Profissional	45
<b>Localização</b>	
Urbana	2,983
Rural	479
<b>Localização diferenciada</b>	
Área de assentamento	53

Área remanescente de quilombos	73
Terra indígena	5

Fonte: INEP-InepData, Catálogo de Escolas.

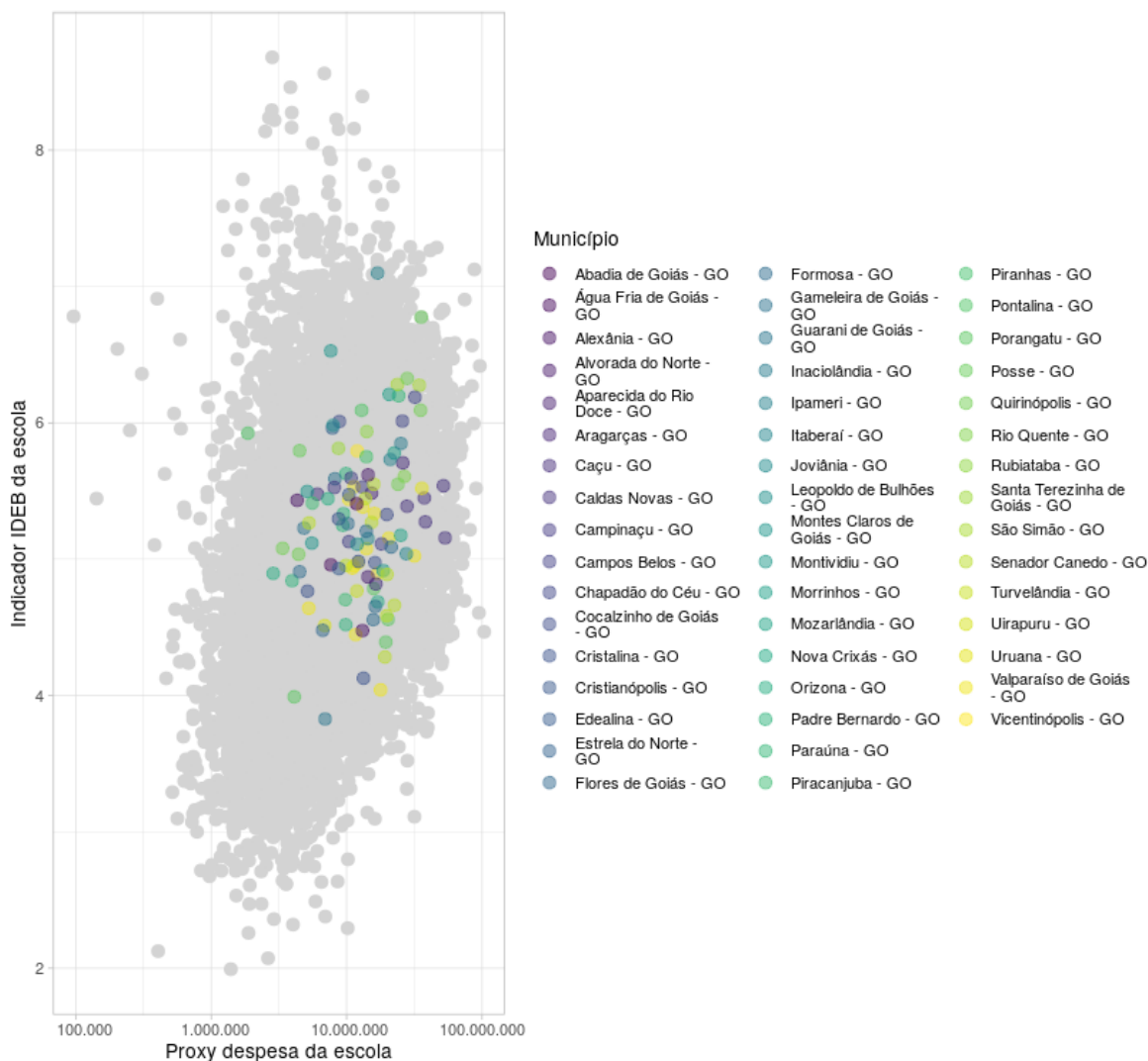
Em seguida, como já notado acima, observa-se nas duas **Figuras 3 e 4** abaixo que há uma preponderância de despesas da escola na faixa acima de R\$ 10.000 mas que há também uma dispersão na eficiência das despesas por escola no estado, com o IDEB oscilando entre 4 e 6, na quase totalidade das escolas.

**Figura 3 – Goiás: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

**Figura 4 – Municípios Goiás: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

## Mato Grosso

Mato Grosso é o segundo estado brasileiro (e o primeiro da região Centro-Oeste) com mais municípios entre os 100 maiores PIB per capita (Produto Interno Bruto por habitante) do país, um



total de 12<sup>3</sup>. Na região Centro-Oeste, segundo dados do IBGE de 2016, o segundo colocado é Goiás, com oito municípios, seguido por Mato Grosso do Sul, com cinco, e Brasília. Os 12 municípios mato-grossenses são, pela ordem, Campos de Júlio, Santa Rita do Trivelato, Nova Uiratã, Sapezal, Alto Taquari, Diamantino, Itiquira, Ipiranga do Norte, Campo Novo do Parecis, Santo Antônio do Leste, Santa Carmem e Querência. Os valores variam de R\$ 202.309,42 a R\$ 75.163,7 e todos têm em comum uma baixa densidade demográfica, que varia de menos de um habitante a 7,53 habitantes por quilômetro quadrado. Têm também em comum o agronegócio como maior formador de seu PIB, com exceção de Querência, localizado no Nordeste mato-grossense, cujo maior peso é o setor de serviços<sup>6</sup>.

Os resultados de 2018 demonstram que as economias dos nove maiores municípios em relação do Produto Interno Bruto responderam por cerca de ½ do PIB do Estado; e que os 20 (vinte) maiores municípios apresentaram uma concentração econômica de 67,34% dentre os 141 (cento e quarenta e um) municípios de Mato Grosso. Entre os quatro maiores municípios, a liderança pertence a Cuiabá (capital) com PIB estimado em R\$ 23,71 bilhões e 17,25% de participação; seguido por Rondonópolis em R\$ 11,22 bilhões e 8,17% de participação; Várzea Grande em R\$ 7,98 bilhões e 5,81% de participação; e Sinop em R\$ 6,30 bilhões e 4,59%. O maior PIB per capita pertenceu ao município de Campos de Júlio com valor estimado em R\$ 206.667, seguido por Santa Rita do Trivelato em R\$ 177.534; Sapezal em R\$ 116.674; e Ipiranga do Norte em R\$ 114.518. Em termos de comparação, o PIB per capita de Campos de Júlio apresenta uma razão de 5,2 em relação ao PIB per capita do estado de Mato Grosso. A capital Cuiabá encontra-se em 49ª posição dentre todos os municípios do Estado<sup>4</sup>. A **Tabela 4** sintetiza dados econômicos e educacionais do estado.

---

<sup>3</sup> O primeiro é São Paulo, com 34 municípios, e o terceiro, Rio Grande do Sul, com 11, seguido de Minas Gerais, com 10.

<sup>4</sup> Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, secretaria Adjunta de Planejamento e Gestão de Políticas Públicas, Produto Interno Bruto dos Municípios de Mato Grosso em 2018. Cuiabá – MT, Dezembro 2020.

**Tabela 4 - Dados Econômicos e Educacionais do Estado do Mato Grosso.**

<b>Dados Econômicos e Educacionais</b>	
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [2010]	0,725
Receitas orçamentárias realizadas [2017] (em mil R\$)	23.958.528,84
Despesas orçamentárias empenhadas [2017] (em mil R\$)	18.187.363,27
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2020] (número de escolas)	1.951
Número de estabelecimentos de ensino médio [2020] (número de escolas)	661
Matrículas no ensino fundamental [2020]	477.717
Matrículas no ensino médio [2020]	140.030
Docentes no ensino fundamental [2020]	25.597
Docentes no ensino médio [2020]	11.290
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	5,7
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	4,5

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>

A demografia das escolas públicas no estado (2019) é apresentada na **Tabela 5** abaixo. Observa-se um grande número de escolas no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e com um número significativo na área rural (33%). Os número de escolas em áreas de assentamentos, quilomboplas e terras indígenas são significativos, cerca de 16% do total.

**Tabela 5 - Demografia das Escolas Públicas no Estado de Mato Grosso -2019.**

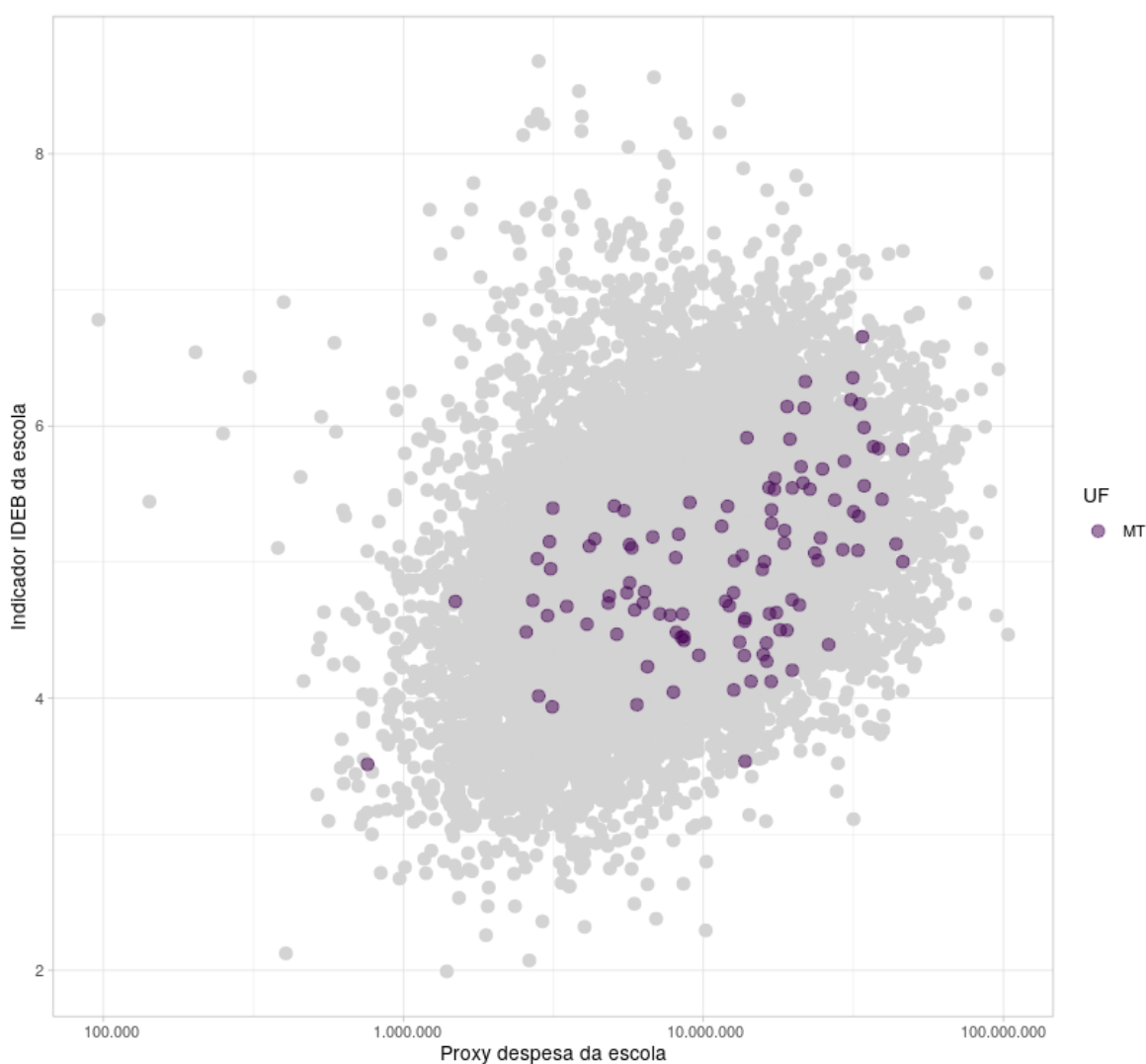
<b>Mato Grosso - Escolas públicas (ativas) - 2019</b>	
<b>Total Escolas</b>	2.258
<b>Etapa e modalidade de ensino</b>	
Educação Infantil	1.264
Ensino Fundamental	1.642
Ensino Médio	532
Educação Profissional	51
<b>Localização</b>	
Urbana	1.502
Rural	756
<b>Localização diferenciada</b>	
Área de assentamento	162

Área remanescente de quilombos	10
Terra indígena	189

Fonte: INEP-InepData, Catálogo de Escolas.

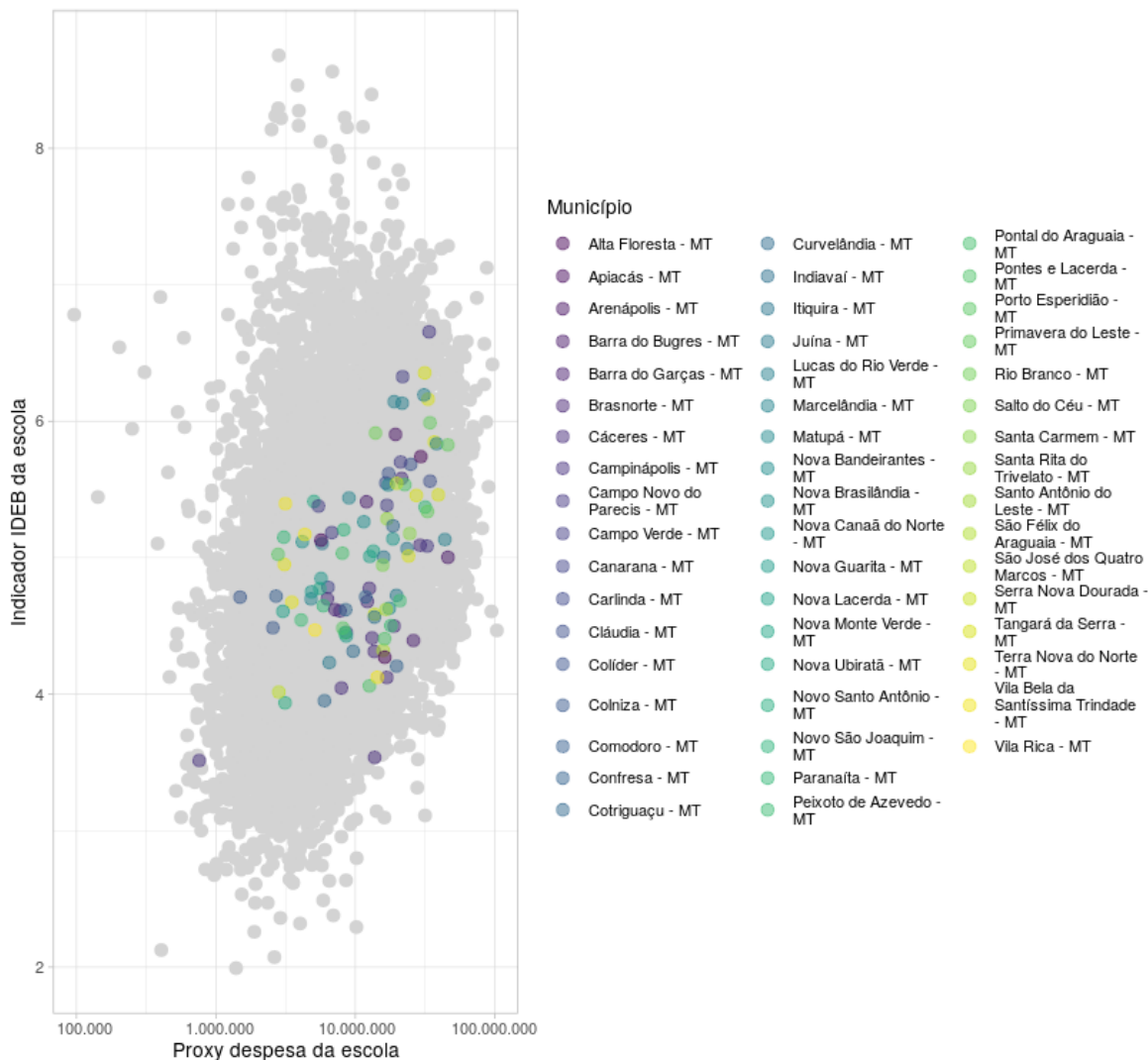
Em seguida, observa-se nas duas **Figuras 5 e 6** que há uma dispersão nas despesas da escola entre R\$ 5.000 e R\$ 50.000 e que há também uma grande dispersão na eficiência das despesas por escola no estado, com o IDEB oscilando entre 4 e 6, na quase totalidade das escolas.

**Figura 5 – Mato Grosso: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: <https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard IDEB 2019.Rmd>

**Figura 6 – Municípios Mato Grosso: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: <https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard IDEB 2019.Rmd>

## **Mato Grosso do Sul**

Segundo o IBGE, em 2017, não houve alteração na distribuição populacional entre municípios sul-mato-grossenses nas cinco primeiras colocações no comparativo com os dois anos

anteriores (2016 e 2015). Em primeiro lugar, no número de habitantes, aparece Campo Grande com 874.210 pessoas, seguido de Dourados (218.069), Três Lagoas (117.477), Corumbá (109.899) e Ponta Porã (89.592). Sidrolândia ultrapassou Naviraí em 2015 e se mantém no 6º lugar em total de habitantes com 54.575 pessoas. E até a 16ª posição não houve alteração no ranking entre 2015 e 2017. No total, Mato Grosso do Sul tinha 2.713.147 habitantes em 2017, crescimento de apenas 1,14% em relação ao apurado em 2016, que por sua vez havia apresentado variação de 1,17% na comparação com 2015<sup>7</sup>.

Cinco municípios de Mato Grosso do Sul estão entre os 100 com maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Brasil, segundo a pesquisa Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios de 2018 do IBGE. O destaque do Estado é o município de Selvíria, que tem o terceiro maior PIB per capita do País, localizado na costa leste, no ano de referência tinha população estimada de 6.515 habitantes, com PIB per capita de R\$ 362.080,40. O município saltou três posições no comparativo com 2017, quando ocupava a sexta posição no ranking nacional. Conforme o IBGE, o resultado é em razão da geração de energia hidrelétrica, da Usina de Ilha Solteira. Também a integram dos 100 maiores PIBs per capita as cidades de: Paraíso das Águas, na 36ª posição, com PIB per capita de R\$ 132.985,33; Três Lagoas em 80º lugar, com PIB per capita de R\$ 96.639,63 Costa Rica em 91º lugar, com R\$ 88.940,58; Água Clara ocupa o 94º lugar, com PIB per capita de R\$ 87.307,89. Em comparação com o ano anterior a pesquisa, 2017, MS ganhou um município a mais na lista dos 100, com a entrada de Costa Rica. No Estado, a cidade com o menor PIB per capita é Paranhos, com R\$ 11.995,49.

Considerando apenas os números do Estado, Campo Grande tem o maior PIB entre os 79 municípios<sup>8</sup>. Segundo o IBGE (2019), o município tem o 3º maior PIB per capita do Brasil. Campo Grande ocupa o 29º lugar na lista, com um PIB a preços correntes de cerca de R\$ 29,2 bilhões, o que representa uma participação de 0,42% no PIB nacional. A Capital salta uma posição frente a 2017, cuja posição era a 30ª com valor de 27 bilhões. O município de Três Lagoas ficou em 91º lugar, com PIB de R\$ 11,5 bilhões, saltando 5 posições frente a 2017, que era o 96º com o valor de 10,7 bilhões. No ranking regional, entre os 30 municípios do Centro-Oeste com maiores PIBs, seis são de Mato Grosso do Sul. Campo Grande ficou em 3º lugar, atrás apenas de Brasília/DF (PIB de

R\$ 254,8 bilhões) e Goiânia/GO (PIB de R\$ 49,3 bilhões). MS também conta com 17 municípios dentre os 100 quando o assunto é valor bruto da Agropecuária<sup>9</sup>. A **Tabela 6** abaixo sintetiza dados econômicos e educacionais do estado.

**Tabela 6 - Dados Econômicos e Educacionais do Estado do Mato Grosso do Sul.**

Número de estabelecimentos de ensino médio [2020] (número de escolas)	421
Matrículas no ensino fundamental [2020]	392.015
Matrículas no ensino médio [2020]	104.878
Docentes no ensino fundamental [2020]	21.192
Docentes no ensino médio [2020]	8.062
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	5,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	4,6

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>

A demografia das escolas públicas no estado (2019) é apresentada na **Tabela 7** abaixo. Observa-se um grande número semelhante de escolas no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e com um número relativamente pequeno na área rural (18%). Os número de escolas em áreas de assentamentos, quilombolas e terras indígenas são modestos, cerca de 9% do total.

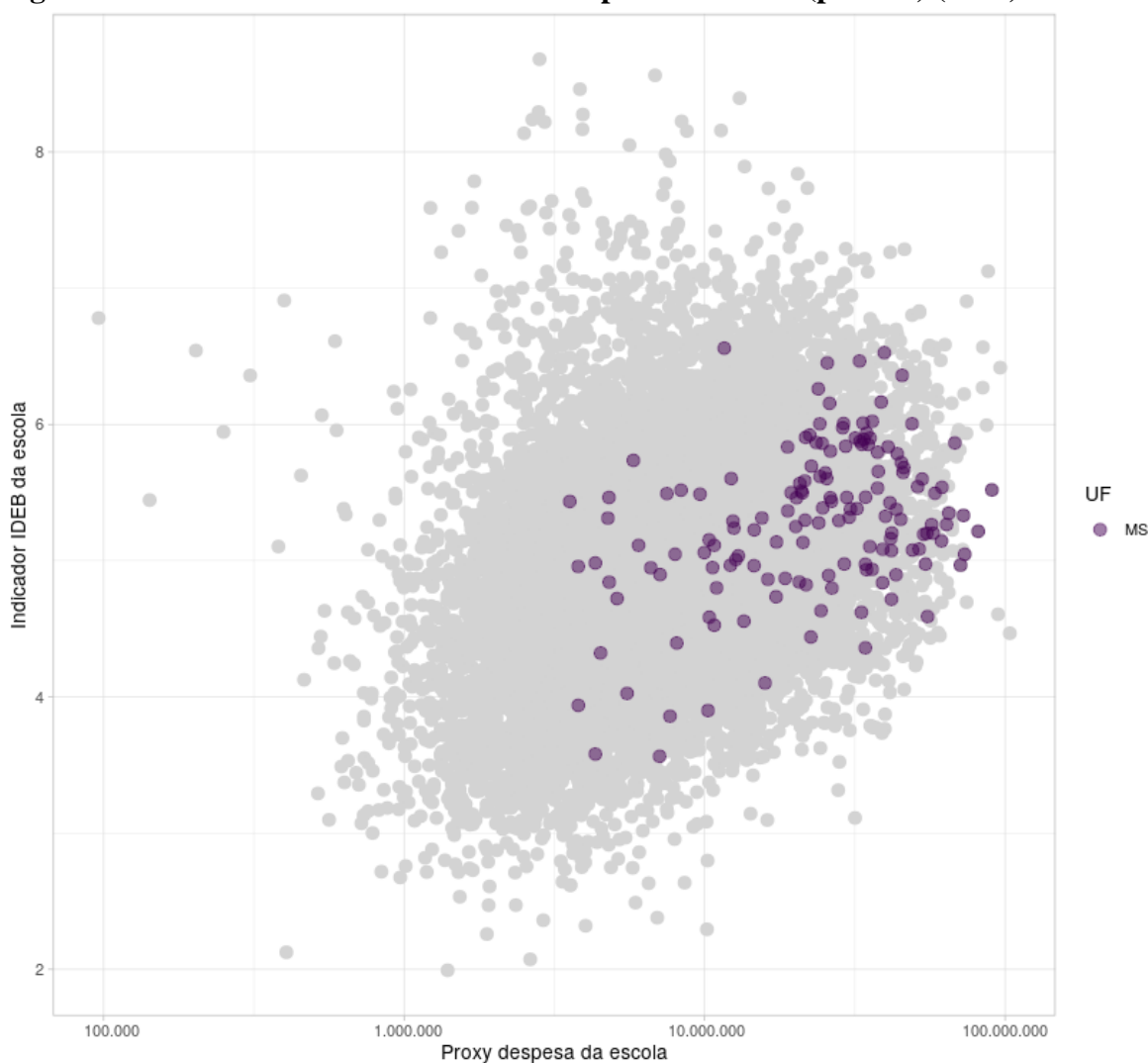
**Tabela 7 - Demografia das Escolas Públicas no Estado de Mato Grosso do Sul-2019**

<b>Mato Grosso do Sul - Escolas públicas (ativas) - 2019</b>	
<b>Total de escolas</b>	1320
<b>Etapa e modalidade de ensino</b>	
Educação Infantil	839
Ensino Fundamental	854
Ensino Médio	321
Educação Profissional	69
<b>Localização</b>	
Urbana	1082
Rural	238
<b>Localização diferenciada</b>	
Área de assentamento	58
Área remanescente de quilombos	6

Fonte: INEP-InepData, Catálogo de Escolas.

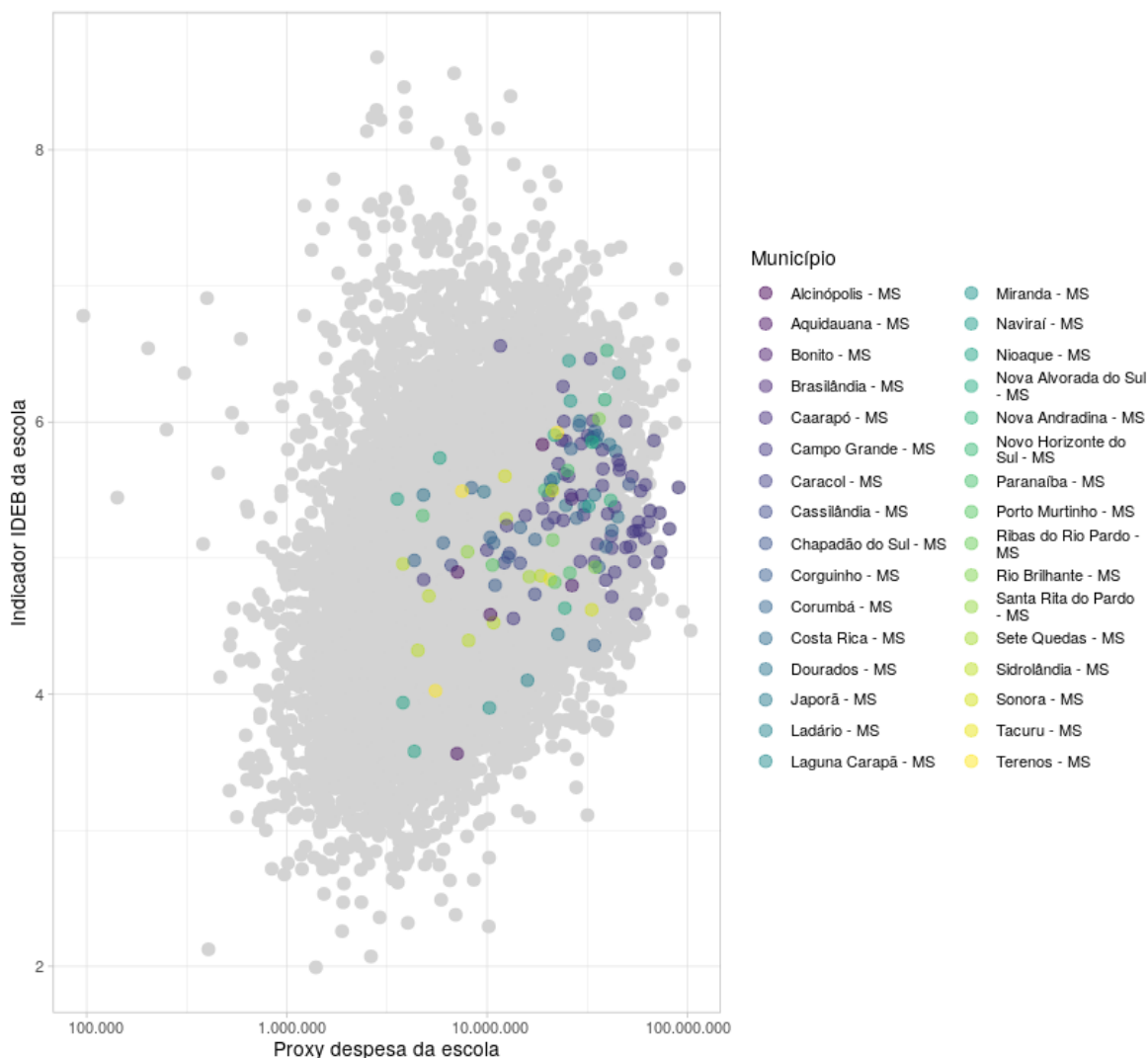
Em seguida, observa-se nas duas **Figuras 7 e 8** que há uma concentração no valor das despesas da escola em torno de R\$ 50.000 e que há também uma razoável dispersão na eficiência das despesas por escola no estado, com o IDEB oscilando entre 5 e 6, na quase totalidade das escolas.

**Figura 7 – Mato Grosso do Sul: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

**Figura 8 – Municípios Mato Grosso do Sul: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019).**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

### **Distrito Federal**

O DF tem uma população de 2.786.684 de habitantes, e, segundo dados do IBGE, a estimativa é que sejam mais de 3 milhões de pessoas na capital em 2017. Por conta de seu rápido crescimento, já é a quarta cidade mais populosa do país. A maioria dos moradores, 52%, é mulher e tem em média 30 anos. A maioria da população economicamente ativa da cidade (71,8%)



trabalha na área de serviços, sendo que 15% é servidor da administração pública, defesa ou seguridade social, de acordo com dados de 2015 da Companhia de Planejamento do DF (Codeplan). A capital é composta por 33 Regiões Administrativas (RA's) oficialmente constituídas como dependentes do Governo do Distrito Federal<sup>5</sup>. A **Tabela 8** sintetiza dados econômicos e educacionais do DF.

**Tabela 8 - Dados Econômicos e Educacionais do Estado do Distrito Federal.**

<b>Dados Econômicos e Educacionais</b>	
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [2010]	0,824
Receitas orçamentárias realizadas [2017] (em mil R\$)	23.812.211,27
Despesas orçamentárias empenhadas [2017] (em mil R\$)	21.990.464,68
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2020] (número de escolas)	842
Número de estabelecimentos de ensino médio [2020] (número de escolas)	245
Matrículas no ensino fundamental [2020]	373.032
Matrículas no ensino médio [2020]	111.860
Docentes no ensino fundamental [2020]	17.974
Docentes no ensino médio [2020]	5.606
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	6,1
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2019] (Média da UF)	4,6

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>

A demografia das escolas públicas no Distrito Federal (2019) é apresentada na **Tabela 9**. Observa-se um grande número semelhante de escolas no Ensino Fundamental e a maioria das escolas localizadas em área urbana. Não há escolas em áreas de assentamentos, quilombolas e terras indígenas.

<sup>5</sup> <https://www.df.gov.br/category/sobre-brasilia/>

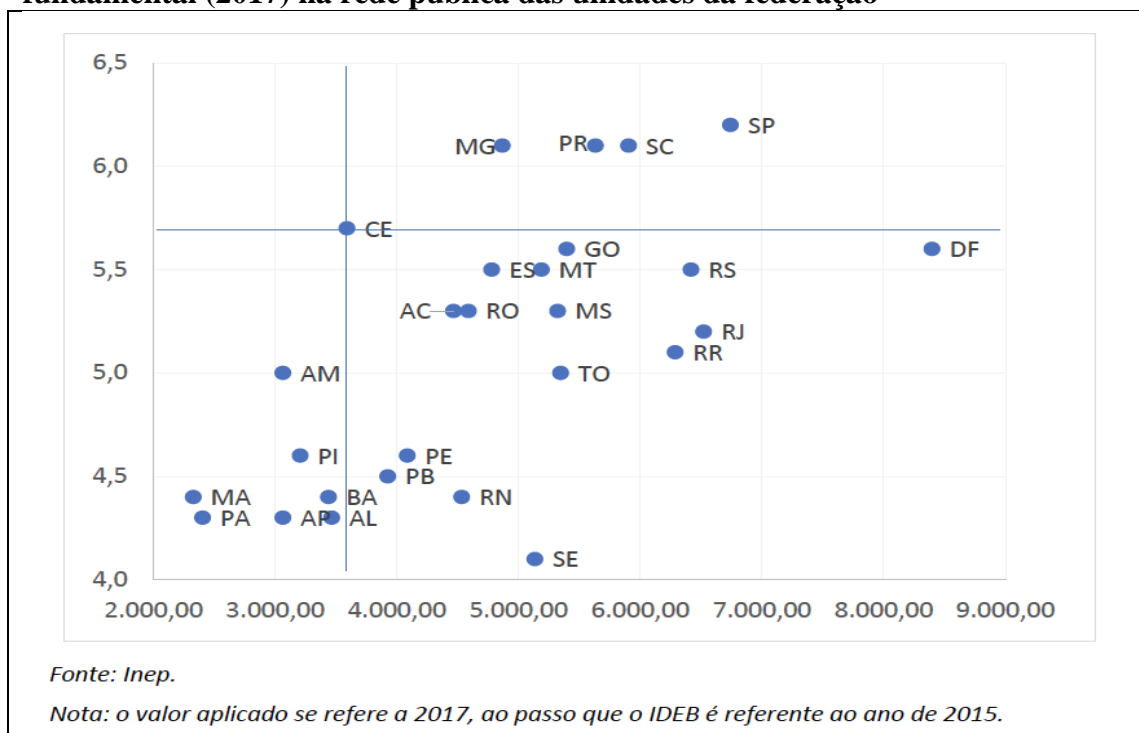
**Tabela 9 - Demografia das Escolas Públicas no Distrito Federal -2019.**

<b>Distrito Federal - Escolas públicas (ativas) - 2019</b>	
<b>Total de Escolas</b>	657
<b>Etapa e modalidade de ensino</b>	
Educação Infantil	276
Ensino Fundamental	518
Ensino Médio	108
Educação Profissional	20
<b>Localização</b>	
Urbana	577
Rural	80
<b>Localização diferenciada</b>	
Área de assentamento	0
Área remanescente de quilombos	0
Terra indígena	0

Fonte: INEP-InepData, Catálogo de Escolas.

Na **Figura 9** abaixo, comparando o valor aplicado na educação básica por aluno e IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental (2017) na rede pública das unidades da federação, observa-se que o Distrito Federal se situa no quadrante inferior direito, com um gasto próximo de R\$ 9.000 e um IDEB de 5. De fato, o Distrito Federal tem desempenho na educação muito inferior aos demais estados da Federação. Seu desempenho na Prova Brasil nas séries iniciais (até o 5º ano) está na média do Brasil, porém abaixo de estados que investem por aluno muito menos. Quando comparado com os demais estados da Região Centro-Oeste, o DF, fica no nível do vizinho Goiás, onde as distâncias e a complexidade da gestão da rede colocam enormes desafios ao Secretário de Educação e com investimento por aluno bem abaixo do DF. No Ceará (vide seção 3. Abaixo), tido atualmente como exemplo de performance na educação, os dados revelam o seguinte: investe por aluno menos da metade que o Distrito Federal (R\$ 3.589,95 contra R\$ 8.400,48), ou seja, 134% menos e tem um desempenho melhor. O DF investe, em média, o dobro dos demais estados e tem um desempenho apenas na média.

**Figura 9 - Valor aplicado na educação básica por aluno e IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental (2017) na rede pública das unidades da federação**



### 5.1. O Financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no Centro-Oeste

O Fundeb, principal mecanismo de financiamento da Educação Básica no Brasil, foi alterado em 2020 pela Emenda Constitucional 108, passando a vigorar em 2021, tornando-o permanente, ampliando a participação da União no custeio de matrículas públicas e alterando o modelo de redistribuição de recursos. A Emenda Constitucional 108/2020 trouxe mudanças ao percentual de complementação da União no Fundeb e aos critérios de redistribuição do financiamento da Educação Básica. Até 2026, a União deverá, progressivamente, ampliar e manter seu aporte adicional de 23% do total dos recursos municipais e estaduais recolhidos nos 27 fundos, formados por 20% destes impostos: ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITCMD, IPI-Exportação e ITR. A redistribuição dos recursos federais deverá seguir um modelo híbrido de complementação.

Mato Grosso do Sul é o estado da região Centro-Oeste que receberá a menor complementação federal no Fundeb que começa a vigorar no próximo ano, R\$ 19 milhões a partir de 2026, segundo estudo técnico da Câmara dos Deputados. Mato Grosso vai receber R\$ 96 milhões por ano e Goiás R\$ 55 milhões, Mato Grosso vai ter R\$ 96 milhões para 59 redes de ensino, incluindo a estadual, que vai receber R\$ 20,3 milhões desse total. O valor vai atender 626 mil estudantes. Já em Goiás, o valor será R\$ 55 milhões a partir de 2026, atendendo 193 mil alunos em 32 redes públicas de ensino.

Essa grande diferença é motivada pela fórmula que define o Vaat (valor aluno/ano total), que já é alta nas redes públicas estadual e municipal do Estado, muito próximo ou superior ao valor parâmetro, que será de R\$ 5.508 daqui a cinco anos. No Estado, 18 municípios terão um Vaat inferior aos R\$ 5.508 em 2026, de acordo com o estudo. São 64.695 estudantes nas cidades de Amambai, Antônio João, Aquidauana, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Guia Lopes da Laguna, Itaquiraí, Japorã, Jardim, Ladário, Miranda, Nioaque, Paranhos, Porto Murtinho, Sidrolândia e Tacuru. Já as redes de ensino de Mato Grosso do Sul só começam receber a complementação da União em 2022 para aplicar na educação básica, uma vez que o aumento é gradativo, de acordo com área técnica da Câmara dos Deputados. Dos atuais 10% do Fundeb, a participação do governo federal vai chegar a 23% em 2026, com o Estado Mato Grosso do Sul recebendo da União para o Fundeb R\$ 792 mil em 2022, e subindo nos anos posteriores até alcançar os R\$ 19 milhões em 2026, estabilizando nesse patamar. Serão R\$ 41,792 milhões até 2026. Atualmente, as prefeituras e o governo sul-mato-grossenses não recebem nenhum recurso da União para essa finalidade<sup>6</sup>. Já Mato Grosso vai ter R\$ 96 milhões para 59 redes de ensino, incluindo a estadual, que vai receber R\$ 20,3 milhões desse total, atendendo 626 mil estudantes; e Goiás terá R\$ 55 milhões a partir de 2026, atendendo 193 mil alunos em 32 redes públicas de ensino. Também os valores que começam a ser repassados a esses dois estados no ano que vem

---

<sup>6</sup> Clodoaldo Silva, “No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul é o estado com menor verba do Fundeb- Mato Grosso vai receber R\$ 96 milhões por ano e Goiás R\$ 55 milhões, já a rede pública sul-mato-grossense terá R\$ 19 milhões a partir de 2026”. Correio do Estado, 19/10/2020 10:30.

<http://correiodoestado.com.br/cidades/no-centrooeste-ms-e-o-estado-com-menor-verba-do-Fundeb/378373>

serão maiores para estes estados do que para Mato Grosso do Sul: entre 2021 e 2026, com o aumento gradual do repasse da União, Mato Grosso vai receber R\$ 227,5 milhões, enquanto Goiás receberá R\$ 113 milhões<sup>7</sup>.

Apesar de o Fundeb contribuir para a redução da desigualdade das redes de cada estado e a complementação da União ampliar recursos dos fundos mais pobres, as desigualdades persistiam porque porque o fundo levava em conta apenas os recursos disponíveis para educação a partir da subvinculação de 20% de impostos estaduais e municipais específicos, ou seja, cada governo ainda tinha mais 5% desses impostos para serem gastos exclusivamente com educação. Assim, aqueles entes subnacionais com maior capacidade de arrecadação de impostos tinham mais recursos para aplicar independentemente do número de alunos de suas redes, resultando em desigualdades significativas em relação ao valor de recursos vinculados à educação em cada município.

A diferença de gasto entre as redes com menor e maior valor por estudante da Educação Básica, dentro de um mesmo estado, chegava a 5 vezes no caso de Minas Gerais, ou 4,3 vezes, em Goiás<sup>8</sup>. Nesse formato, entes subnacionais com maior capacidade de arrecadar impostos possuíam mais recursos para aplicar na sua oferta educacional, independentemente do número de alunos de suas redes. O resultado era uma desigualdade significativa em relação ao valor de recursos vinculados à educação em cada território. A diferença de gasto entre as redes com menor e maior valor por estudante da Educação Básica (2016), dentro de um mesmo estado, chegava a 5 vezes no caso de Minas Gerais, ou 4,3 vezes, em Goiás (R\$3.793,9 X R\$16.458,4) (Tanno, 2017). Para os outros entes federativos do CO este índice era 1, 3,8 e 1,9 para DF (R\$11.500,7), MT (R\$3.430,3 X R\$ 13.194,9) e MS (R\$3731,1 X R\$ 7,178,7), respectivamente<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Tanno, 2017 (TANNO, Cláudio R. Estudo Técnico do Conof n° 24/2017 – Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)) apud Financiamento da Educação Pública no Brasil em <https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>

<sup>9</sup> Todos Pela Educação. Elaboração a partir da Nota Técnica no. 24/2017 da Conef/DF e FNDE/MEC.

A complementação da União beneficiava todas as redes de fundos com reduzida capacidade financeira, desconsiderando a capacidade fiscal de cada município: redes municipais com muitos recursos, pertencentes a um fundo com pouca capacidade financeira, recebiam complementação da União, enquanto que aquelas com poucos recursos, pertencentes a um fundo com boa capacidade financeira, não recebiam complementação da União. Essa lógica se relacionava, ademais, com a barreira estadual, pois o que determinava quem recebia a complementação da União era o total de cada fundo estadual dividido pelo número de matrículas estadual e municipais de cada UF. Logo, um município pobre de um estado rico não se beneficiava com a complementação. “Com o VAAT do Novo Fundeb, parte dessa complementação deixa de ter a barreira do estado. As redes com baixo valor aluno ano, mesmo nos estados mais ricos, podem se beneficiar desse recurso, o que aumenta a equidade entre elas.” Alguns Estados tem uma boa capacidade de financiamento, como Paraná, Mato Grosso do Sul ou Minas Gerais, porém com redes municipais pobres em recursos vinculados à educação. Por outro lado, estados que recebem complementação da União pelo Fundeb, por sua baixa capacidade de financiamento da educação, como Maranhão, Amazonas ou Pará, possuem redes municipais “ricas”.

## 5.2. Estrutura e Evolução do Financiamento da Educação no Centro-Oeste

Nota-se um aumento real do investimento em educação em todos os níveis de ensino na série histórica de 2000 a 2017. O custo médio do aluno para todos os níveis de ensino era de R\$ 2.831 em 2000 e passou para R\$ 8.043 em 2017, aumentando quase três vezes no período. No entanto, se calculado pelo IPCA do IBGE, os valores seriam inferiores a correção monetária no período (R\$ 8.543,32).

A **Tabela 10** revela uma diminuição significativa da proporção do gasto por aluno do curso superior em relação aos demais níveis de ensino. Em 2000, a proporção era de 11 vezes e em 2017 diminuiu para 4,2. A diminuição do gasto relativo na educação superior é resultado do quase congelamento deste gasto entre 2000 e 2017. O custo médio para a educação superior pública em 2000 era de R\$ 25.845 e passou para R\$ 28.640.

Considerando os diferentes níveis de Ensino, o maior aumento ocorreu com o Ensino Médio que passou de R\$ 2.274 para R\$ 7.496 com aumento de 3,3 vezes. Ainda assim, ficaria abaixo do reajuste IPCA para o período de 2000 a 2017 (R\$ 8.399,66). O segundo maior aumento do custo médio foi para as séries iniciais do Ensino Fundamental com variação de R\$ 2.259 para R\$ 6.877, três vezes o valor inicial.

**Tabela 10 - Custo médio por aluno por nível de Ensino Nacional Série 2000-2017**

Ano	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino						Proporção da Educação Superior sobre a Educação Básica (Estudante)
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	2,831	2,357	2,973	2,259	2,367	2,274	25,845	11.0
2001	2,926	2,439	2,653	2,235	2,579	2,557	25,539	10.5
2002	2,903	2,405	2,484	2,633	2,484	1,723	23,653	9.8
2003	2,852	2,395	2,832	2,528	2,395	1,911	20,669	8.6
2004	3,024	2,586	2,850	2,889	2,670	1,745	19,567	7.6
2005	3,221	2,730	2,650	3,095	2,880	1,850	21,083	7.7
2006	3,832	3,329	2,896	3,467	3,785	2,571	21,826	6.6
2007	4,475	3,897	3,510	4,075	4,301	3,119	23,062	5.9
2008	5,066	4,475	3,750	4,895	5,007	3,809	21,317	4.8
2009	5,572	4,899	3,756	5,297	5,530	3,805	23,941	4.9
2010	6,411	5,636	4,612	6,055	6,067	4,794	25,448	4.5
2011	7,013	6,109	5,458	6,267	6,284	5,941	27,113	4.4
2012	7,470	6,627	6,434	6,748	6,483	6,760	24,626	3.7
2013	7,993	7,081	7,003	7,112	7,034	7,147	27,554	3.9
2014	8,076	7,188	7,119	7,159	7,177	7,292	26,491	3.7
2015	7,959	6,982	7,051	6,880	6,862	7,262	25,403	3.6
2016	7,922	6,908	6,687	6,934	6,641	7,371	25,627	3.7
2017	8,043	6,823	6,239	6,877	6,562	7,496	28,640	4.2

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Fonte: Inep/MEC

Conforme mostra a **Tabela 11**, a distribuição dos percentuais do investimento público total por nível de ensino registrou um aumento do Ensino Médio de 13,2% para 18,8%, coerente com o aumento da escolaridade da população no período, bem como mudanças demográficas em curso. As maiores quedas são no Ensino Fundamental cujas proporções do investimento total passam de 32,2% (Séries Iniciais) e 26,2% em 2000 para 24,9% e 21% respectivamente. No caso do Ensino Superior, nota-se um aumento da proporção a partir de 2009 até 2017, passando de

16,2% para 24%. Uma das razões é a expansão do Ensino Superior das Universidades Federais com o Programa REUNI.

**Tabela 11 - Proporção do investimento público total por nível de Ensino (2000-2017)**

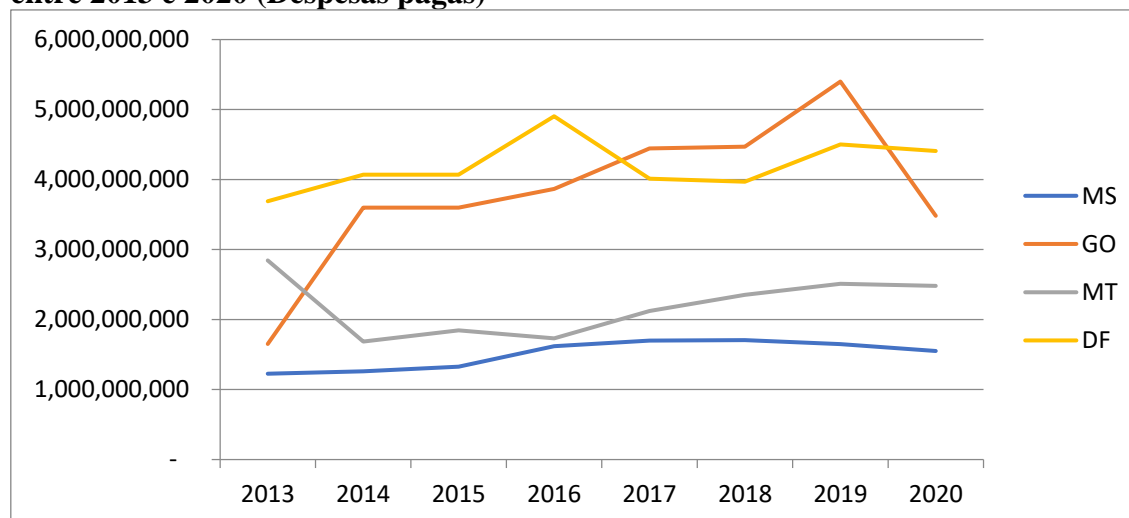
Ano	Proporção do Investimento Público Total (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais						
2000	100.0	79.9	8.4	32.2	26.2	13.2	20.1
2001	100.0	80.4	7.8	30.1	27.0	15.4	19.6
2002	100.0	79.6	7.4	34.7	26.9	10.6	20.4
2003	100.0	80.6	8.5	33.2	26.5	12.3	19.4
2004	100.0	81.7	8.9	34.2	27.4	11.2	18.3
2005	100.0	80.8	8.2	33.9	27.6	11.1	19.2
2006	100.0	83.3	7.5	32.0	30.7	13.1	16.7
2007	100.0	83.2	7.9	31.9	29.9	13.5	16.8
2008	100.0	84.1	7.6	31.9	30.7	13.9	15.9
2009	100.0	83.8	7.0	32.3	31.0	13.5	16.2
2010	100.0	83.6	7.6	31.3	29.7	14.9	16.4
2011	100.0	82.4	8.7	29.0	27.3	17.4	17.6
2012	100.0	82.7	10.0	28.6	25.9	18.2	17.3
2013	100.0	81.8	10.5	27.4	25.5	18.5	18.2
2014	100.0	80.7	10.8	26.8	24.3	18.8	19.3
2015	100.0	78.5	11.6	25.6	23.0	18.4	21.5
2016	100.0	78.1	11.7	25.7	22.0	18.7	21.9
2017	100.0	76.0	11.2	24.9	21.0	18.8	24.0
Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.							

Fonte: Inep/MEC

Para a região Centro-Oeste, os investimentos dos governos estaduais, com exceção do estado de Goiás, variam pouco. Já a trajetória dos investimentos estaduais do Goiás revela crescimento acentuado entre 2013 e 2014, crescendo a um ritmo menor entre 2014 e 2019 com forte queda entre 2019 e 2020, de 5,4 bilhões de reais para 3,5 bilhões. O DF e os demais estados mantêm níveis de investimento relativamente estáveis com o maior valor de 4,9 bilhões em 2016 para o DF e 2,8 bilhões para o Mato Grosso em 2013.



**Figura 10 - Investimento total em educação dos governos estaduais na região Centro-Oeste entre 2013 e 2020 (Despesas pagas)**



Fonte: SIOPE (2013 a 2020)

Não houve diferença estatisticamente significativa entre os custos médios dos alunos para as séries iniciais e finais em escolas no meio urbano e rurais para a região Centro-Oeste e as demais UFs do Brasil. Da mesma forma, não se encontrou diferença estatisticamente significativa entre os estados do Centro-Oeste nas médias da série histórica 2010 a 2020<sup>10</sup>.

Houve aumento real na evolução do custo aluno médio da região Centro-Oeste do Fundeb entre 2010 e 2020<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Em ambas as análises, a comparação entre as médias não apresentou diferença menor do 0.05. O primeiro procedimento foi um teste t de comparação entre as médias do Centro-Oeste com as médias conjuntas dos demais estados da Federação na série histórica. Entre os estados do Centro-Oeste, a ANOVA de um fator com quatro níveis (MT, MS, DF e GO) também não apresentou diferença com significância acima de 0.05.

<sup>11</sup> Corrigidos pelo IPCA IBGE, os valores seriam R\$ 3.545 (Série Inicial Urbana), R\$ 4.078 (Série Inicial Rural), R\$ 3.902 (Série Final Urbana) e R\$ 4.255 (Série Final Rural).

**Tabela 12 - Evolução do custo aluno médio nos estados da Região Centro-Oeste entre 2010 e 2020 de acordo com os dados do Fundeb.**

Ano	Séries Iniciais Urbana (R\$)	Séries Iniciais Rural (R\$)	Séries Finais Urbana (R\$)	Séries Finais Rural (R\$)
2010	1924	2213	2117	2309
2011	2149	2471	2364	2579
2012	2268	2608	2495	2722
2013	2613	3005	2874	3135
2014	2613	3005	2874	3135
2015	3042	3499	3347	3651
2016	3211	3692	3532	3853
2017	3363	3868	3700	4036
2018	3363	3868	3700	4036
2019	3909	4495	4300	4690
2020	4062	4672	4469	4875

Fonte: Fundeb (Valor aluno ano e receita anual prevista para os anos de 2010 a 2020).

Ao analisar a média dos investimentos municipais em educação no Centro-Oeste, é possível observar uma forte queda a partir de 2016. No período entre 2008 e 2016, a média anual dos investimentos dos municípios em educação foi bastante mais alta no Mato Grosso do Sul em relação às médias anuais de Goiás e Mato Grosso. Houve diferença estatisticamente significativa entre o Mato Grosso do Sul e os estados de Mato Grosso e Goiás na região Centro-Oeste<sup>12</sup>. No entanto, entre 2017 a 2019, não houve diferença significativa entre as médias dos investimentos educacionais em âmbito municipal na comparação entre os três estados (GO, MS, MT). A redução dramática atingiu a todos aos investimentos municipais nos três estados do Centro-Oeste<sup>13</sup> (**Tabela 13**).

<sup>12</sup> O teste ANOVA revelou diferença entre as médias em sig. .000 entre o DF e as demais UFs com médias mais altas para o DF.

<sup>13</sup> Os dados do distrito federal não são considerados porque esta Unidade da Federação não possui municípios, mas apenas regiões administrativas sem orçamento próprio.

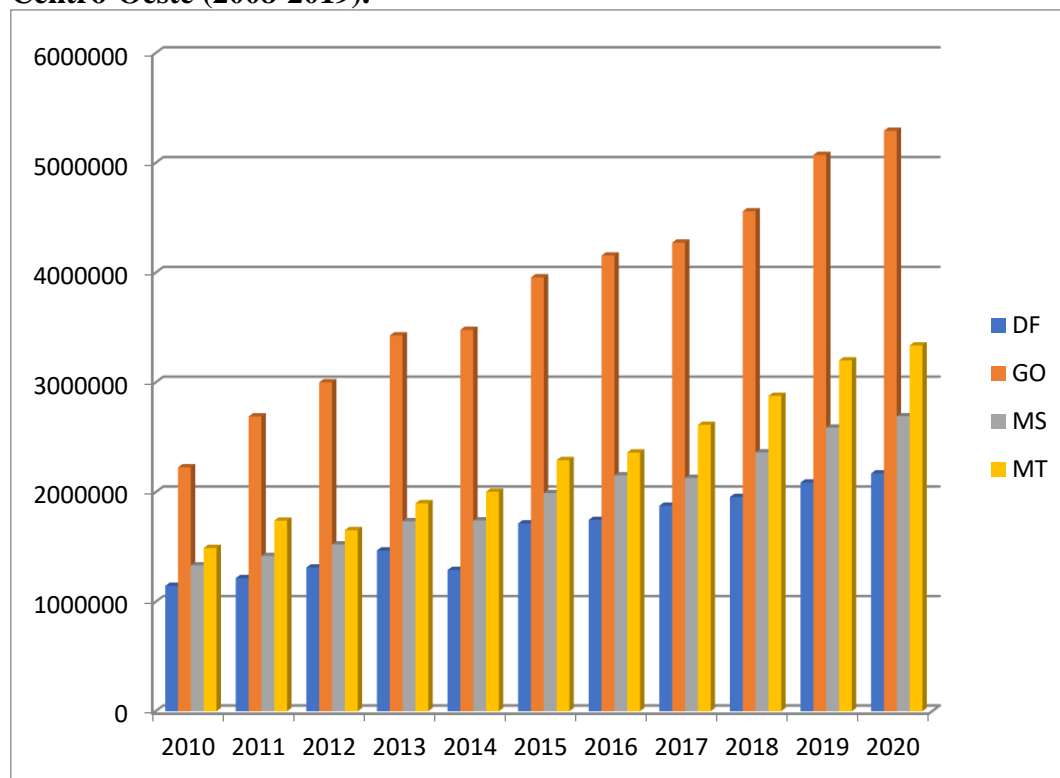
**Tabela 13 - Média dos investimentos dos municípios (em Reais) dos estados da região Centro-Oeste (2008-2019).**

Ano	MS (n=79)	GO (n=246)	MT (n=142)
2008	128.308.374	72,494,234	82,409,345
2009	140.147.026	76,397,759	91,620,765
2010	160,507,678	93,295,909	98,819,388
2011	183,050,255	98,640,141	110,101,639
2012	204,881,115	117,217,873	131,145,571
2013	224,576,633	124,839,545	127,386,259
2014	257,121,151	143,551,154	128,488,280
2015	267,043,910	147,474,024	152,600,569
2016	256,899,418	152,825,632	172,933,647
2017	31,114,152	19,727,685	18,290,062
2018	35,031,610	20,801,279	20,537,433
2019	38,909,331	32,150,228	26,351,938

Fonte: SIOPE – Despesa Liquidada em Educação Anos de 2008 a 2019

A **Figura 11** revela que em termos absolutos aumentou a diferença entre a contribuição do estado de Goiás em relação aos demais estados do Centro-Oeste. Considerando a comparação entre os quatro estados da região Centro-Oeste nos últimos dez anos, não houve diferença significativa em relação às médias dos demais estados. A média de Goiás da contribuição para Fundeb no período de 2010 a 2020 foi de R\$ 8,2 bilhões. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul tiveram médias de R\$ 2,3 bilhões e R\$ 1,97 bilhão respectivamente no período de 2010 a 2020. O DF registrou a média mais baixa do Fundeb para o período de 2010 a 2020 com R\$ 1,64 bilhão.

**Figura 11 - Contribuição dos Estados (em Reais) para o Fundeb dos estados da região Centro-Oeste (2008-2019).**



Fonte: Dados do Fundeb (<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/Fundeb/area-para-gestores/consultas>)

A **Tabela 14** com comparação dos montantes do PDDE no Centro-Oeste com fontes de financiamento da educação mostra uma estabilidade de 1% entre 2015 e 2019, caindo para 0,5% em 2020. Em 2015, foram 107 milhões de reais, subindo para 130 milhões em 2016 e 107 milhões em 2017. Em 2019, o montante do PDDE para o Centro-Oeste foi 106,8 milhões de reais, caindo para 93,8 milhões em 2020. Com valor de 108 milhões em 2015, o PDDE representou cerca de 1% do valor do Fundeb. O percentual do valor do PDDE em relação ao Fundeb permanece em 1% em 2016. A proporção do PDDE em relação ao Fundeb cai para 0,5% em 2020.

**Tabela 14 - PDDE comparativamente às demais fontes de financiamento à educação**

Ano	Fundeb (R\$)	PDDE (R\$)	PNAE (R\$)	Municípios (R\$)	Proporção do PDDE em relação ao Fundeb	Proporção do PNAE em relação ao Fundeb e verbas municipais
2015	9,958,363,000	107,814,658	268,352,134	43,398,084,295	1%	3%
2016	10,419,910,000	130,567,379	252,902,392	51,766,916,079	1%	2%
2017	10,894,695,000	107,071,741	284,157,242	66,973,252,090	1%	3%
2018	11,755,848,000	103,065,024	294,539,650	24,228,105,581	1%	3%
2019	12,949,768,000	106,754,371	274,845,439	28,227,394,968	1%	2%
2020	16,750,987,000	93,822,280	...	...	0,5%	...

Fonte: Dados de 2015 a 2020 Fundeb e Base de Adesão PDDE (FNDE). Dados de 2015 a 2019 SIOPE, PNAE (FNDE).

Como consta em um relatório sintético de uma avaliação do PDDE, entre 2001 e 2018, o dispêndio do PDDE representa 2% para o MEC. Em relação às ações do FNDE, o PDDE representa 6,1% do montante global e tem uma média de 14,3% em relação ao valor executado pelos demais programas da Autarquia (Viana, 2020). Para muitas escolas, o PDDE é a única fonte de recursos próprios quando não existem programas equivalentes em municípios e estados. A partir destas observações de Viana (2020) e dos dados que revelam o peso do PDDE em relação a outras fontes, pode-se dizer que há espaço para o aumento do volume de recursos. No entanto, um elemento anterior importante na execução do PDDE é o aumento da execução financeira.

Três estados da região Centro-Oeste possuem um programa estadual de transferência direta de recursos para a escola. O Distrito Federal possui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) que, com exceção do ano de 2015, aportou muito mais recursos do que o PDDE para as escolas do Distrito Federal (DF).

### **Distrito Federal**

Encontramos registros de mecanismos legais de descentralização de recursos às escolas do Distrito Federal, desde o início da emancipação política do Distrito Federal na década de 1990. A primeira iniciativa data de LEI N° 250, de 03 de abril de 1992, que foi rejeitada pelo Governo do Distrito Federal em consulta ao Tribunal de Contas do DF. Posteriormente, o DECRETO N° 20.306, de 15 de junho de 1999, por sua vez, revogado pelo DECRETO N° 28.513 de 06 de

dezembro de 2007, instituiu o **Programa de Descentralização de Recursos Financeiros – PDRF**.

Por meio do DECRETO Nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007, instituiu-se a atual denominação do **PDAF: Programa de Descentralização Administrativa e Financeira**, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Posteriormente, mais uma revogação. O PDAF foi alterado por meio do Decreto Nº 29.200, de 25 de junho de 2008 e, com base no DECRETO Nº 33.867, de 22 de agosto de 2012, assumiu as feições atuais e que incluiu a seguinte descrição ao PDAF: “*tem por princípio a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências*”. Em 2015, o Plano Distrital de Educação - PDE <sup>14</sup> (Lei Nº 5.499/2015) indicou, em seu art.11, a criação de um projeto de lei que firmaria o PDAF como parte das ações para o atingimento das metas definidas no Plano. Assim, em 2017, o PDAF ganhou nova formatação, ao incluir também as emendas parlamentares ao mecanismo de execução do programa. Isso se deu por conta da publicação da Lei Nº 6.023 em 18 de dezembro de 2017.

A proporção do PDDE em relação ao PDAF teve maior variabilidade a partir de 2018 com 7% em 2018, o menor valor entre 2015 e 2020, 12.5% em 2019 e 9% em 2020. Isso por que o montante do PDAF em 2020 foi quase o dobro de 2019, somando quase 180 milhões de reais (**Tabela 15**).

---

<sup>14</sup> Disponível em

[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei\\_6023\\_18\\_12\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html)

**Tabela 15 - Valores do PDAF no DF em comparação aos valores do PDDE no DF**

Ano	PDAF (com emendas) (R\$)	Valor da Emenda (R\$)	PDDE (R\$)	Proporção do PDDE em relação ao PDAF
2015	68,344,543	--	13,055,351	19%
2016	86,706,755	14,457,226	13,672,788	16%
2017	74,010,078	--	12,695,502	17%
2018	181,095,013	--	12,695,502	7%
2019	105,546,110	18,179,700	13,181,543	12.5%
2020	179,884,787	4,800,000	15,573,417	9%

Fontes: PNAF (Planilhas de Repasse SAG) 2015-2019, Base de Adesão (PDDE) 2015 a 2020.

### Goiás

Em Goiás, o PROESCOLA é também um programa de transferência de recursos direto para a escola. O Programa é regulado pela Lei nº 13.666, de 27 de julho de 2000<sup>15</sup> e prevê assistência financeira com repasses destinados à cobertura de despesas correntes e de capital das Unidades Escolares e das Subsecretarias Regionais de Educação. Os tipos de aplicação do recurso são:

- I - repasse de manutenção e de pequenos investimentos;
- II - repasse de recursos para construção, reforma e ampliação das Unidades Escolares e das Subsecretarias Regionais de Educação -SER-, previamente aprovados pela Secretaria de Estado da Educação;
- III - repasse direto às escolas públicas municipais que se adequarem a esta lei;
- IV - repasse de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos, previamente aprovados pelas superintendências afins.

São beneficiárias do PROESCOLA as escolas de Ensino Fundamental, Médio, Especial e de Educação de Jovens e Adultos definidas anualmente, com base no número de alunos matriculados e/ou salas de aula, de acordo com os dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior.

<sup>15</sup> Disponível em [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/82036/lei-13666](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/82036/lei-13666).

Em relação ao PROESCOLA, o PDDE apresenta uma oscilação grande. Em 2015 e 2016, ele representou 172% e 108% respectivamente. Nos anos de 2017 e 2018, a proporção do PDDE em relação ao PROESCOLA cai para 36% e 12% respectivamente. Já em 2019, o percentual aumenta para 117% em 2019 e cai para 17% em 2020. O montante do PROESCOLA para o ano de 2020 é o mais alto do período com o valor de 215 milhões de reais (**Tabela 16**).

**Tabela 16 - Valores do PROESCOLA em Goiás em comparação aos valores do PDDE nesta UF.**

Ano	PROESCOLA (R\$)	PDDE (R\$)	Proporção do PDDE em relação ao PROESCOLA
2015	28.014.465	48,137,077	172%
2016	60.939.284	66,039,773	108%
2017	139.676.046	50,806,870	36%
2018	62.280.550	7,553,232	12%
2019	38.018.703	44,523,519	117%
2020	215.463.829	36,869,640	17%

Fontes: PROESCOLA (<https://site.educacao.go.gov.br/repass-e-escolar-pro-escola/>) 2015-2019, Base de Adesão (PDDE) 2015 a 2020.

### Mato Grosso

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) integrado ao programa Projeto Político Pedagógico no Mato Grosso (MT) é um programa de transferência direta similar ao PDDE. Os recursos são passados para as contas dos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares (CDCEs).

Em relação aos valores do PPP-PDE/SEDUC no Mato Grosso (MT), são valores mais baixos do que o PDAF e o PROESCOLA e com menor variabilidade. Os valores oscilaram em torno de 45 milhões de reais. A proporção dos valores do PDDE para os anos de 2015 e 2020 mudam pouco em relação ao PPP-PDE/SEDUC. Em 2017, o programa do MT chegou a quase duas vezes o



montante do PDDE para o estado e em 2018 foi mais do que o dobro do montante do PDDE no estado do Mato Grosso.

**Tabela 17 - Valores do PPP-PDE/MT no Mato Grosso em comparação aos valores do PDDE nesta UF.**

<b>Ano</b>	<b>PPP-PDE-SEDUC (R\$)</b>	<b>PDDE (R\$)</b>	<b>Proporção do PDDE em relação ao PPP- SEDUC/MT</b>
2015	43,090,044	26,873,266	62%
2016	45,140,355	27,174,362	61%
2017	45,098,218	23,758,328	53%
2018	42,183,653	19,751,611	47%
2019	47,792,632	28,640,142	60%
2020	45,471,597	22,980,120	50.5%

Fontes: **PPP-SEDUC/MT** (<http://www.transparencia.mt.gov.br/-/por-programa>) 2015-2019, Base de Adesão (PDDE) 2015 a 2020.

## **6. A experiência exitosa do Ceará no financiamento à educação**

Em 2019, viviam 2.352.000 milhões de crianças e adolescentes (0 a 17 anos) no Ceará. Desse total, mais de 383 mil estavam fora da escola, segundo a Pnad Contínua Educação – IBGE. Quando analisamos os dados de Fortaleza, temos uma população de 124 mil crianças entre 0 e 3 anos, da qual 67% estão fora da creche. Ainda em 2019, as redes municipais registraram 1.314.605 matrículas, enquanto as escolas privadas tinham 418.273 estudantes matriculados e a rede estadual possuíam 417.009 matrículas, de acordo com o Censo Escolar 2019 – INEP. Existem no Estado 7.519 escolas de educação básica pública. Desse total, as redes municipais são responsáveis por 68,6% das escolas; as escolas privadas por 21,3% e a rede estadual por 9,7%. Todos os dados são do Censo Escolar 2019 – INEP.

Na Educação Infantil, entretanto, apenas 44,5% das escolas municipais possuem acessos a bibliotecas; na rede estadual somente 59% contam com essa infraestrutura; enquanto 91,2% das escolas privadas possuem banheiros adequados, somente 42,4% das escolas municipais têm essa infraestrutura e na rede estadual essa porcentagem é ainda menor, de apenas 5,4% das escolas; apenas 60% das escolas das redes municipais possuem brinquedos e na rede estadual essa porcentagem é bastante inferior e só chega a 37,8% das escolas. No Ensino Médio, somente 71,9% das escolas estaduais possuem quadras esportivas e somente 34,4% das escolas das redes municipais e da rede estadual possuem infraestrutura completa de saneamento básico. No Ensino Fundamental, somente 63,9% das escolas das redes municipais possuem bibliotecas e na rede estadual, apenas 85,4%.

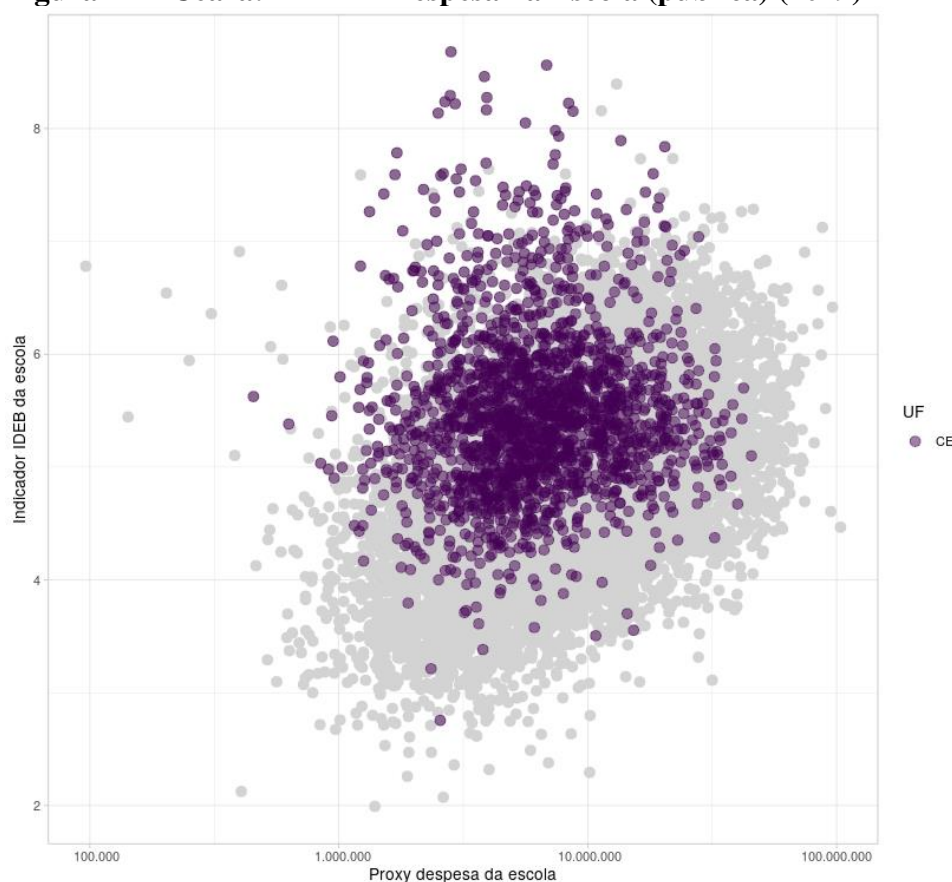
Segundo a Secretaria da Educação (Seduc) do Ceará, o Fundeb é o principal financiamento da educação pública no Estado. Cerca de 90% dos municípios cearenses (165) têm recursos que dependem de 86% a 90% do Fundeb para custeio da educação básica. Em 2019, o Ceará foi um dos nove estados a receber a ajuda da União para equalização do valor aluno por ano. Nove a cada dez cidades cearenses custeiam mais de 80% da educação com recursos do Fundeb.

Um levantamento recente do jornal Folha de São Paulo (16/09/2020) mostrou que municípios que investem mais em educação vão melhor no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O indicador médio das redes varia até 1,4 ponto a depender do nível de investimento dos municípios. Cidades com gasto anual inferior a R\$ 4.500 por aluno têm média 5 no Ideb, contra 6,4 das que têm orçamento de mais de R\$ 7.000. A maior distância aparece nos anos iniciais. Municípios com investimento por aluno de até R\$ 4.500 por ano registram uma média de 5 no Ideb. Já aqueles com gastos superiores a R\$ 7.000 têm, na média, Ideb 6,4 nos anos iniciais. Como comparação, a rede pública brasileira demorou 11 anos para avançar 1,3 ponto no Ideb dos anos finais até alcançar a média 5,7 no Ideb 2019. Essa é a etapa em que o país tem conseguido seus melhores resultados nos últimos anos.

De toda forma, o investimento por aluno não é uma variável definitiva para o sucesso escolar. A rede municipal de Mucambo, no Ceará, por exemplo, tem orçamento inferior a R\$ 4.500

e conseguiu no ano passado um Ideb de 9,4 nos anos iniciais. Foi o maior do país na etapa. No mesmo grupo de gastos, 31 municípios (sendo 24 do Ceará) superam 7,1, média registrada pela rede privada no país. Mas o menor Ideb do país está exatamente no grupo com os menores investimentos: Envira, no Amazonas, teve 2,3 nos anos iniciais. Nos grupos com maiores investimentos não há cidades com indicadores nem perto disso. Nenhum município com gastos entre R\$ 5.680 e R\$ 7.000 fica abaixo de 3,4 e, nas redes com orçamento superior a R\$ 7.000, o menor índice é de 4,1.

**Figura 12 – Ceará: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019)**

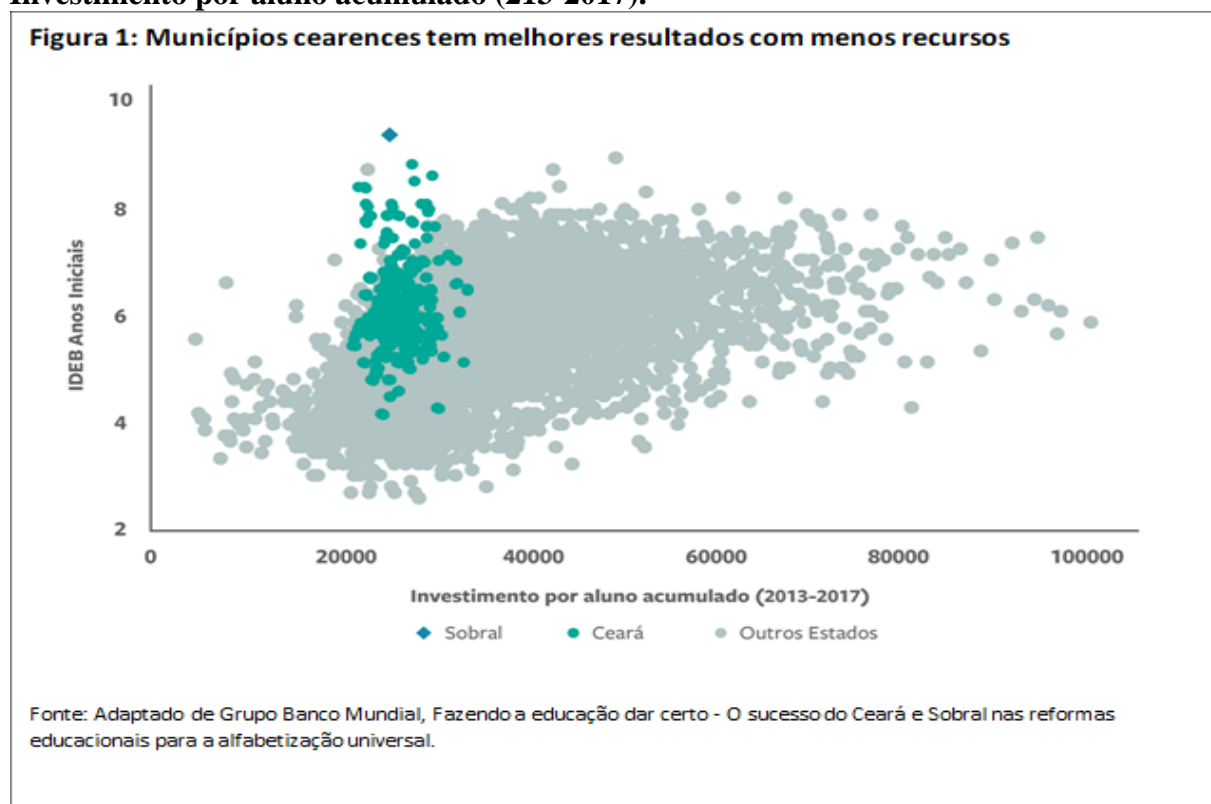


Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

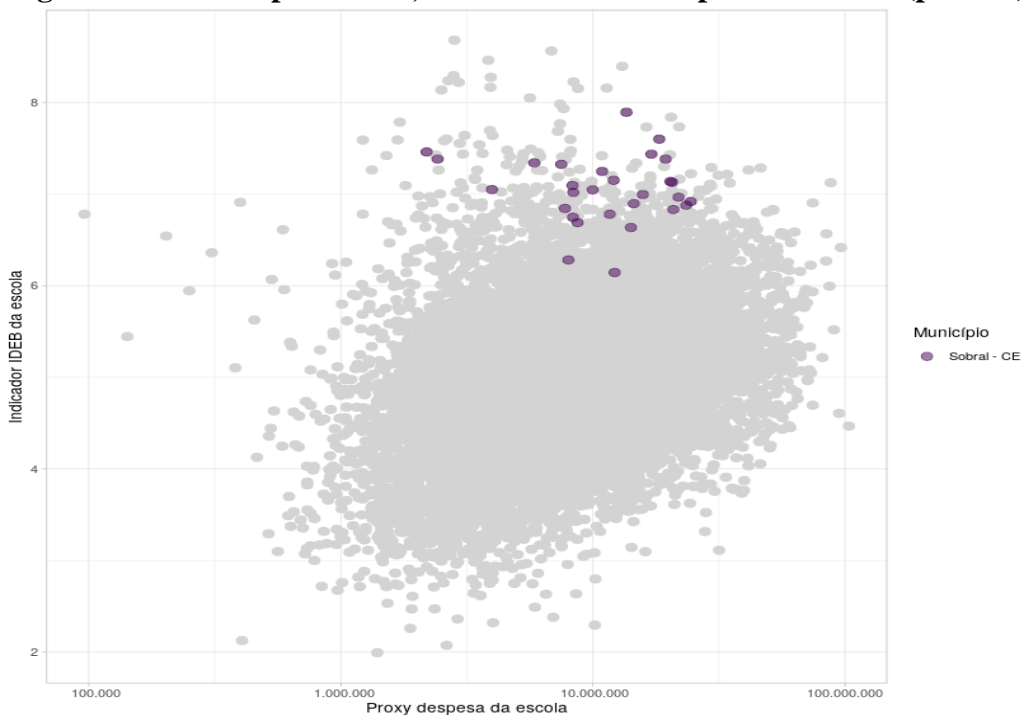
O município com maior Ideb nos anos finais do fundamental também está no Ceará, a exemplo do que se vê no primeiro ciclo, e encontra-se entre as cidades com menos de R\$ 4.500 por

aluno. Trata-se de Pires Ferreira, com Ideb de 7,8 pontos. A cidade cearense de Sobral, que na edição passada liderou nas duas etapas, teve queda nas duas etapas e perdeu posições. Ainda assim, mantém resultados bem acima da média e das metas (8,4 nos iniciais e 6,9 nos finais). Conforme se observa nas **Figuras 13 e 14**, o Ceará é apontado como exemplo de eficiência porque municípios pobres conseguiram bons resultados com recursos limitados, e no estado o município de Sobral se destaca. O estado aprovou lei, ainda em 2009, que alterou a distribuição do ICMS para cidades com base em resultados educacionais, e a secretaria estadual de Educação realiza forte trabalho junto às prefeituras<sup>11</sup>.

**Figura 13 – Sobral, municípios cearenses e outros estados: IDEB Anos Iniciais X Investimento por aluno acumulado (2013-2017).**



**Figura 14 – Município Sobral, Ceará: IDEB X Despesa na Escola (pública) (2019)**



Fonte: [https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard\\_IDEB\\_2019.Rmd](https://siconfi-ideb-2019.tesouro.gov.br/dashboard_IDEB_2019.Rmd)

O modelo cearense de redistribuição do ICMS baseado nos resultados do Spaece foi o que incentivou, digamos assim, a inserção de um modelo baseado na qualidade educacional. Do total do recurso, 80% são usados para o pagamento dos professores, enquanto o restante é destinado à manutenção das escolas. Por conta de uma lei estadual de valorização do magistério, o percentual usado para os professores no Ceará é superior ao exigido pela legislação brasileira - 60%. Todos os recursos coletados a partir de determinados impostos “são redistribuídos diretamente para as redes municipais e estaduais, de acordo com a matrícula do Censo realizado no ano anterior”.

O Ceará deve receber, nos próximos seis anos, incremento de R\$ 1,7 bilhão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). No cenário nacional, somente Bahia (R\$ 2,5 bilhões) e Maranhão (R\$ 2,2 bilhões) contarão com montantes superiores ao valor repassado aos cearenses. Com o valor, o Estado passará para R\$ 3,5 bilhões, mais que o dobro do que o que está previsto para este ano para rede estadual, por exemplo - R\$ 1,6 bilhão.

### Box 3 – A experiência do município de Sobral no Ceará.

Em 2005, o Ceará estava abaixo da média nacional em termos do IDEB no ensino fundamental. Já em 2017, atingiu o quarto lugar na avaliação do 9º ano e a sexta posição na avaliação do 5º ano. O Ceará permanece entre os estados mais pobres do Brasil. Portanto, se ajustarmos seus resultados combinados de leitura e matemática ao seu nível de desenvolvimento socioeconômico, o estado é o mais bem avaliado do país, tanto no 5º quanto no 9º ano. Graças à liderança política comprometida aliada a um conjunto de reformas educacionais implementadas ao longo de mais de uma década, o Ceará se transformou em um modelo de reforma educacional.

A transformação do sistema educacional do Ceará começou em Sobral, um município de médio porte. No final dos anos 90, mais de quatro em cada cinco alunos de Sobral tinham atraso escolar. Além de representar um sintoma de aprendizado precário e frequência escolar inconsistente, a distorção idade série é um forte indicador de futuro abandono escolar. Na avaliação nacional da qualidade da educação de 2005, Sobral sequer figurava entre os mil municípios brasileiros com melhores resultados. No entanto, em 2017, ficou em primeiro lugar no 5º e no 9º ano, uma reviravolta impressionante.

Após reformas iniciais, Sobral não atingiu os resultados esperados. Em 2001, uma avaliação dos alunos do terceiro ano mostrou que dois em cada cinco não sabiam ler uma única palavra. O governo de Sobral estabeleceu, então, uma meta clara: a alfabetização de todos os alunos até o final do segundo ano, reconhecendo que, se não fossem alfabetizados nos primeiros anos da fase inicial do ensino fundamental, não conseguiriam desenvolver qualquer um dos outros objetivos desejados da educação, como, por exemplo, numeracia, habilidades analíticas de ordem superior e competências sociais e emocionais. Em seguida, implementou uma série de reformas estruturadas com o objetivo de alcançar a alfabetização até o fim do segundo ano: uso efetivo das avaliações de aprendizagem; uma sequência de aprendizado estruturada (que evoluiu para um currículo com foco); professores preparados e motivados; e administração escolar autônoma e responsável (figura 3).

**Figura 3: Os pilares do sucesso educacional em Sobral**



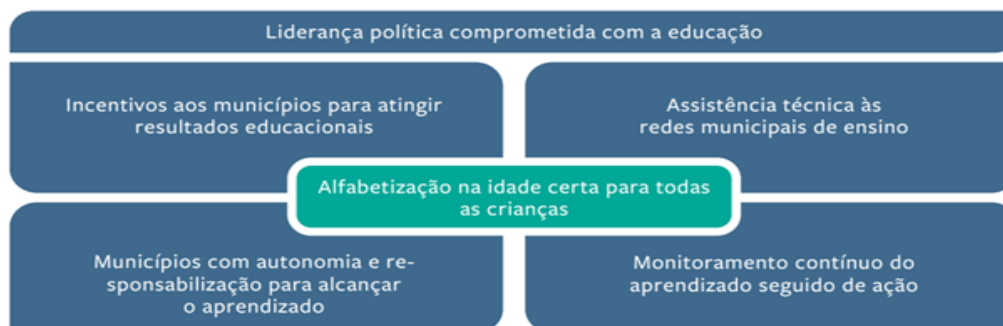
A avaliação regular é uma ferramenta de apoio a todos os alunos. As avaliações regulares de alfabetização começaram em 2001, e seu formato vem evoluindo ao longo do tempo. Os alunos são avaliados duas vezes por ano, e essas avaliações moldam as metas e estratégias de aprendizado para o município, escolas e turmas individuais. Com base nessas avaliações, os alunos que não concluírem a alfabetização até o fim do segundo ano são encaminhados a aulas de reforço. Na verdade, as avaliações vão além do aprendizado. As escolas acompanham a frequência escolar e entram em contato com os pais no mesmo dia se uma criança não comparecer às aulas. Uma equipe da prefeitura visita as escolas duas vezes por mês para analisar os dados de frequência e elaborar planos para apoiar os alunos ausentes. Como resultado, o abandono escolar nos anos iniciais do ensino fundamental caiu de 7% em 2001 para zero em 2010. No mesmo período, o abandono nos anos finais do ensino fundamental diminuiu de 21% para zero.

Fonte: Adaptado de Grupo Banco Mundial, Fazendo a educação dar certo - O sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal.

## Box 4 – A experiência do estado do Ceará

O Ceará colocou o aprendizado no centro de sua estratégia de educação, tendo a alfabetização como base. Seguiu, então, uma estratégia paralela à de Sobral, adaptada às funções distintas de um governo estadual: estabeleceu incentivos para os municípios alcançarem resultados educacionais; ofereceu ampla assistência técnica àqueles municípios; acelerou o processo de transferência da gestão dos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º) aos governos municipais, e estabeleceu o monitoramento regular da aprendizagem, seguido de ações baseadas nesse aprendizado (figura 5). Ao centro da série de reformas, estava a liderança política comprometida e foco.

Figura 5: As condições de sucesso na educação do Ceará



O Ceará revolucionou as transferências fiscais para os municípios, vinculando-as ao desempenho educacional. Historicamente, a receita do imposto estadual de circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) era distribuída aos municípios com base na população e no nível de atividade econômica; esse ainda é o caso na maioria dos estados brasileiros. Em 2007, o Ceará aprovou uma lei – a primeira do país – que determinava que um quarto dessa transferência fosse vinculado ao desempenho do município em educação, saúde e meio ambiente. Nessa fórmula, o peso da qualidade da educação era três vezes superior ao das outras áreas. O foco estava na melhoria, e não em simplesmente alcançar determinados níveis, de modo que todos os municípios tinham a possibilidade de obter sucesso. Portanto, quase um em cada cinco reais que os municípios recebem do estado são vinculados a seus resultados educacionais. A fórmula de financiamento também recompensou os sistemas escolares com maior frequência de alunos nos exames, para evitar que os líderes educacionais tentassem burlar o sistema por meio da exclusão dos alunos de baixo desempenho.

Esse modelo específico de incentivo ao desempenho educacional funcionou devido ao ambiente de gestão descentralizada da educação no Ceará.

Os incentivos não têm muito resultado se os municípios não forem capacitados. Um segundo fator-chave do sucesso no Ceará foi a assistência técnica aos municípios. Os municípios também recebem apoio para melhorar a gestão de seus sistemas de ensino. O estado fornece formação e materiais para ajudar as secretarias municipais de educação a aumentar o tempo letivo em sala de aula; reduzir o número de turmas multisseriadas; adotar critérios meritocráticos para a seleção de diretores escolares (como em Sobral); e oferecer incentivos financeiros e não financeiros aos professores cujos alunos atinjam as metas de alfabetização.

O Ceará implementou um sistema de monitoramento regular do aprendizado. As escolas avaliam o nível de alfabetização dos alunos no 2º ano, e os resultados embasam tanto as metas quanto o apoio oferecido na forma de desenvolvimento profissional dos professores. Além das avaliações nacionais no 5º e 9º anos, o estado estabeleceu uma avaliação anual externa do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano.

Fonte: Adaptado de Grupo Banco Mundial, Fazendo a educação dar certo - O sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal.

## **7. O lugar do PDDE no financiamento da educação na região Centro-oeste (2015 a 2020)**

A análise dos dados do PDDE relativos aos valores repassados às escolas entre os anos de 2015 e 2020 leva a uma série de considerações importantes sobre os achados resultantes do cruzamento com dados das notas do IBED e dados do Censo Escolar. Um primeiro achado que merece destaque é justamente a associação estatisticamente significativa entre infraestrutura de estudo e valores de repasse do PDDE para as escolas, seja de custeio, capital ou valor total. A literatura revela que existe uma associação entre alguns itens de infraestrutura e desempenho escolar (Figueroa, Samsung e Lee, 2016; Soares Neto et. al., 2013; Murillo e Román, 2011).

Diante deste achado, foram consideradas outras possibilidades de associações entre estes três conjuntos de dados assinalados, procurando novas associações entre infraestrutura, profissionais, relação sala/aluno, profissionais/aluno, tecnologia de informação, existência de colegiado, associação, conselhos etc. e as notas do IDEB e dados de repasse do PDDE adesão para as escolas dos municípios do Centro-Oeste.

Entretanto a maioria das associações, correlações e regressões lineares produzidas levavam a resultados não significativos, especialmente aqueles relacionados às variáveis de repasse do PDDE e notas do IDEB. Verificou-se, neste sentido que não há associação estatisticamente significativa entre os valores de repasse do PDDE (seja custeio, capital ou total) e as notas do IDEB, seja EF1, EF2 ou EM. Isto não significa que não haja correlação entre os repasses do PDDE e as notas do IDEB, mas que efetivamente existem mediações a serem encontradas, como as que identificamos, entre infraestrutura e estudo (biblioteca com/sem sala de estudos, laboratório de ciências e de informática) associadas, em diferentes níveis, à disponibilização de equipamentos de informática (desktop, tablet, notebook, banda larga e laboratório de informática) aos alunos.

Estes achados de associações e não associações entre as bases de dado e as diferentes dimensões do PDDE, do IDEB e do Censo escolar, reforçam a necessidade de se continuar a explorar as mediações entre repasse de recursos e elevação do desempenho escolar com a mediação da infraestrutura, dos recursos humanos, do controle social e dos recursos, materiais e



planejamento político-pedagógico, de modo a possibilitar o monitoramento dos resultados do PDDE no que diz respeito a seu objetivo principal, que é elevar os índices de desempenho escolar.

Se foi possível identificar que, na medida em que se executa uma quantidade maior de recursos do PDDE se elevam os níveis de infraestrutura de estudo nas escolas, ainda será preciso verificar as associações, correlações e causalidade entre fatores determinantes da melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem em relação com infraestrutura escolar, os recursos humanos, pedagógicos e didáticos. Ou seja, estas descobertas, seja por associação ou não associação, destacam a necessidade de se explorar melhor as mediações entre o repasse e a execução do PDDE, os níveis de investimento em educação por parte na União, estados e municípios e os resultados e impactos para a melhoria da qualidade de ensino e, conseqüentemente, dos índices de desempenho escolar, como o IDEB.

Entre os achados da extensa análise dos dados do PDDE, Censo escolar e as notas do IDEB pode-se destacar os seguintes, os quais não apresentaram, num primeiro nível analítico, associações ou correlações estatisticamente significativas:

- **PDDE e IDEB**
- **PDDE e quantidade de alunos**
- **IDEB e quantidade de profissionais administrativos por aluno**
- **IDEB e quantidade de bibliotecários por aluno**
- **IDEB e quantidade de coordenadores por aluno**
- **IDEB e quantidade de psicólogos por aluno**
- **IDEB e quantidade de profissionais de segurança por aluno**
- **IDEB e quantidade monitores por aluno**

Entre os achados de possíveis associações a serem exploradas em análises futuras para confirmação de correlação ou causalidade:

- **IDEB e quantidade de profissionais de pedagogia por aluno**
- **Algumas associações do IDEB com variáveis do Censo para as escolas de ensino médio**
- **IDEB e infraestrutura de estudo**
- **IDEB e infraestrutura de TI, computadores portáteis, desktop, tablets e tecnologia de multimídia**

- **Projeto político pedagógico atualizado, existente e não existente e IDEB**
- **Conselhos, associações e colegiados e IDEB e percentual de execução do PDDE.**

A associação mais forte que ocorre entre os valores do PDDE e as escolas é pelo número de alunos. Mesmo em uma relação de causalidade expressa em uma regressão, o número de alunos como preditor explica 48,8% da variância do valor total do PDDE<sup>16</sup>.

Como revela a **Tabela 18**, há diferenças estatisticamente significantes entre as médias dos valores totais pagos do PDDE de acordo com o estrato da quantidade de alunos da escola.

**Tabela 18 - A média do valor total do PDDE de cada UF do Centro-Oeste para o período de 2015 a 2020 de acordo com o intervalo do número de alunos.**

UF	Valor Total Médio (R\$) do PDDE em escolas até 250 alunos = 1	Valor Total Médio do PDDE em escolas entre 251 e 1000 alunos = 2	Valor Total Médio do PDDE em escolas acima de 1000 alunos = 3
<b>DF</b> <sup>17</sup>	6,752 (n=600)	13,685 (n=2223)	35,056 (n=1036)
<b>GO</b> <sup>18</sup>	5,525 (n= 10160)	16,640 (n= 9463)	36,316 (n=1089)
<b>MT</b> <sup>19</sup>	4,913 (n=6901)	13,181 (n=6089)	28,512 (n=692)
<b>MS</b> <sup>20</sup>	5,017 (n=3409)	15,359 (n=3518)	31,202 (n=1046)

Fontes: PDDE Adesão e Censo Escolar dos anos de 2015 a 2020. \*A escala de infraestrutura possui cinco postos. '0' Nenhuma Infraestrutura de Estudo, '1' Biblioteca ou Sala de Estudos, '2' Biblioteca e Sala de Estudos, '3' Biblioteca,

<sup>16</sup> Modelo de Regressão Linear Simples com os quatro estados da região Centro-Oeste entre 2015 e 2020 com o valor total do PDDE como variável dependente e a quantidade de alunos por escola como variável independente. O modelo teve significância em .000 com F no valor de 13781. O coeficiente padronizado para a quantidade de alunos foi de .699.

<sup>17</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para todos os estratos por número de alunos. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 755.

<sup>18</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para todos os estratos por número de alunos. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 3906.

<sup>19</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para todos os estratos por número de alunos. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 3029.

<sup>20</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para todos os estratos por número de alunos. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 2255.

Sala de Estudos e Laboratório de Ciências. Fonte: Censo Escolar 2015-2020 e Bases Adesão 2015 a 2020 (VLCUSTEIO + VLCAPITAL + TOTAL).

Por sua vez, como mostra a **Tabela 19**, as escolas com maior número de alunos são também aquelas que possuem uma melhor infraestrutura de estudo. Quando feita a análise de variância das escolas considerando a quantidade de alunos e a infraestrutura de estudo como variável independente, também há diferença estatisticamente significativa com as escolas com maior quantidade de alunos sendo as escolas com melhor infraestrutura.

**Tabela 19** - A média do valor total do PDDE de cada UF do Centro-Oeste para o período de 2015 a 2020 de acordo com o grau de infraestrutura de estudo.

UF	Valor Total Médio (R\$) do PDDE com Infra* =0	Valor Total Médio do PDDE com Infra =1	Valor Total Médio do PDDE com Infra =2	Valor Total Médio do PDDE com Infra =3
<b>DF</b> <sup>21</sup>	6,860 (n= 52)	10,671 (n=549)	16,887 (n= 2576)	32,799 (n= 630)
<b>GO</b> <sup>22</sup>	5,907 (n= 2313)	8,658 (n= 7630)	15,223 (n= 8952)	26,709 (n= 1341)
<b>MT</b> <sup>23</sup>	6,047 (n=2775)	8,681 (n=5138)	13,173 (n=4309)	20,312 (n=670)
<b>MS</b> <sup>24</sup>	7,397 (n=918)	9,074 (n=3414)	16,994 (n=2668)	24,690 (n=811)

Fontes: PDDE Adesão e Censo Escolar dos anos de 2015 a 2020. \*A escala de infraestrutura possui cinco postos. '0' Nenhuma Infraestrutura de Estudo, '1' Biblioteca ou Sala de Estudos, '2' Biblioteca e Sala de Estudos, '3' Biblioteca, Sala de Estudos e Laboratório de Ciências. Fonte: Censo Escolar 2015-2020 e Bases Adesão 2015 a 2020 (VLCUSTEIO + VLCAPITAL + TOTAL).

O mesmo padrão se repete na **Tabela 20** que revela um grau de associação nas escolas com médias mais altas de execução dos valores do PDDE. Isso aponta para necessidade de se

<sup>21</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para entre todos os níveis 0,2,3 4 do fator (escala de infra-estrutura de estudo). ANOVA com sig. <= 0.05, F = 172. Não houve diferença significativa entre os níveis '0' e '1' da escala.

<sup>22</sup> Houve diferença estatisticamente significativa para todos os níveis da escala ordinal. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 917.

<sup>23</sup> Houve diferença estatisticamente significativa entre todos os níveis da escala ordinal. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 535.

<sup>24</sup> Houve diferença estatisticamente significativa entre todos os níveis da escala ordinal com exceção da média das escolas com o posto '3' em relação ao posto '4'. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 448.

considerar o tamanho da escola mais adequado uma vez que tem implicações não apenas para a execução dos recursos do PDDE, bem como para a o controle social e para infraestrutura de estudo.

**Tabela 20** - A média do valor total do PDDE de cada UF do Centro-Oeste para o período de 2015 a 2020 de acordo com o grau de associação.

UF	Valor Total Médio (R\$) do PDDE com Indicador Associação* =0	Valor Total Médio (R\$) do PDDE com Indicador Associação =1	Valor Total Médio (R\$) do PDDE com Indicador Associação =2	Valor Total Médio (R\$) do PDDE com Indicador Associação =3
DF <sup>25</sup>	13,469 (n= 34)	21,579 (n=739)	20,384 (n= 461)	53,997 (n= 45)
GO <sup>26</sup>	11,185 (n= 5221)	12,200 (n= 1229)	17,817 (n=359)	19,635 (n=20)
MT <sup>27</sup>	6,796 (n=651)	11,867 (n=3454)	16,730 (n=279)	21,083 (n=9)
MS <sup>28</sup>	7,504 (n=128)	10,307 (n=1085)	16,970 (n=1086)	23,613 (n=329)

Fontes: PDDE Adesão e Censo Escolar dos anos de 2015 a 2020. \*A escala do indicador de associação possui cinco postos. '0' Nenhum órgão colegiado em funcionamento, '1' Associação de Pais e Mestres, '2' Associação de Pais e Mestres e Conselho Escolar, '3' Associação de Pais e Mestres + Conselho Escolar + Grêmios Estudantil.

<sup>25</sup> Houve diferença estatisticamente significativa apenas para as médias do nível '3' em relação aos níveis '0', '1' e '2'. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 32.

<sup>26</sup> Houve diferença estatisticamente significativa com média mais alta do nível '3' em relação aos níveis '0' e '1', mas não em relação ao nível '2'. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 33.

<sup>27</sup> Houve diferença estatisticamente significativa com média mais alta do nível '3' em relação aos níveis '0' e '1', mas não em relação ao nível '2'. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 74.

<sup>28</sup> Houve diferença estatisticamente significativa do nível '3' em relação aos demais níveis da variável. ANOVA com sig. <= 0.05, F = 109.

## 8. Considerações finais

Primeiramente, o relatório evidencia uma relativa estagnação dos valores destinados à educação nos últimos cinco anos. Em geral, a variação nos valores correspondeu à correção monetária e não ao aumento real.

Há também no período pouca variação nos investimentos estaduais na Região Centro-Oeste, com a exceção do estado de Goiás. Ao considerar o custo médio dos alunos dos diferentes estados da região Centro-Oeste, não houve diferenças significantes entre séries iniciais e séries finais do Ensino Fundamental, bem como entre escolas rurais e urbanas na série 2010 a 2020. Também não houve diferença significativa entre os custos médios da região Centro-Oeste em relação aos demais estados da Federação.

Em relação às médias das contribuições dos estados do Centro-Oeste para o Fundeb, a média mais alta foi do Goiás, com R\$ 8,2 bilhões. Os demais estados não tiveram diferença significativa.

O PDDE no Centro-Oeste, em comparação com fontes de financiamento da educação, revela uma estabilidade de 1% entre 2015 e 2019, caindo para 0,5% em 2020. Em 2015, foram 107 milhões de reais, subindo para 130 milhões em 2016 e 107 milhões em 2017. Em 2019, o montante do PDDE para o Centro-Oeste foi 106,8 milhões de reais, caindo para 93,8 milhões em 2020. Com valor de R\$ 108 milhões em 2015, o PDDE representou cerca de 1% do valor do Fundeb. O percentual do valor do PDDE em relação ao Fundeb permanece em 1% em 2016. A proporção do PDDE em relação ao Fundeb cai para 0,5% em 2020.

Foram feitas várias explorações entre as variáveis do Censo Escolar e os valores do PDDE e a associação mais estável e mais forte foi entre os valores do PDDE e o número de alunos. O número de alunos também influencia na infraestrutura de ensino (sala de estudo na biblioteca, laboratório de ciências e internet banda larga) e na presença de órgãos colegiados como associação de pais e mestres, conselho escolar e grêmios estudantis. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2020, em 17,5% das respostas não há órgão colegiado (o equivalente a 1.966 escolas do Centro-Oeste). A presença de um conselho escolar ocorre em 6.686 escolas da região com 59,6% das respostas. Em terceiro lugar, o órgão colegiado é a associação de pais e mestres com 18,2% das

respostas que corresponde a 2.039 escolas. O grêmio estudantil está presente em 518 escolas com 4,6% das respostas.

Há ainda uma relação de causalidade entre o número de alunos e a variância do valor total do PDDE. A quantidade de alunos como único preditor na regressão linear explica 48,8% da variância do valor total do PDDE<sup>29</sup>. Isso aponta para necessidade de se considerar o tamanho da escola mais adequado uma vez que tem implicações não apenas para a execução dos recursos do PDDE, bem como para o controle social e para infraestrutura de estudo.

Uma análise mais criteriosa do PDDE revela a complexidade e as várias mediações deste programa com as condições materiais das escolas e com o desempenho escolar.

Finalmente, o mais recente relatório sobre educação no Brasil (OECD, 200130; TPE, 202131) reconhece os importantes avanços das últimas décadas na sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico do país, porém nota que nos últimos anos esses avanços estagnaram e em alguns casos retrocederam. Assim, faz-se necessário que os progressos anteriores sejam não apenas sustentados, mas acelerados por meio de esforços para melhorar a provisão de qualidade e a equidade. Nesse sentido, o relatório faz um benchmarking do Brasil com outras economias emergentes com foco em várias dimensões, inclusive ‘Alocação, uso e eficiência de recursos financeiros, humanos e materiais’<sup>32</sup>. Sobre o financiamento à educação no Brasil o relatório afirma na seção ‘Garantir que os recursos sejam usados com eficácia e distribuídos de forma equitativa pode apoiar a aprendizagem’:

---

<sup>29</sup> Modelo de Regressão Linear Simples com os quatro estados da região Centro-Oeste entre 2015 e 2020 com o valor total do PDDE como variável dependente e a quantidade de alunos por escola como variável independente. O modelo teve significância em .000 com F no valor de 13781. O coeficiente padronizado para a quantidade de alunos foi de .699.

<sup>30</sup> OECD (2021), *Education in Brazil: An International Perspective*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/60a667f7-en>

<sup>31</sup> A tradução em português do relatório está em TPE (2021), *A Educação no Brasil: Uma Perspectiva Internacional*. Todos pela Educação, São Paulo.

<sup>32</sup> As outras dimensões cobertas são: acesso e atendimento escolar; resultados de aprendizagem e mercado de trabalho; gestores escolares, professores e ensino; e clima escolar e bem-estar dos alunos.

O governo brasileiro despende grande parte da renda nacional com a Educação. Em 2017, os gastos públicos com instituições de ensino representaram 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, em comparação com 4,3% nos países da América Latina e 4,0% nos países da OCDE (ver Capítulo 4). Apesar dos aumentos nos gastos com Educação ao longo dos anos, o Brasil obteve apenas melhorias limitadas nas avaliações nacionais e internacionais. Para sustentar e acelerar seu progresso no ensino e aprendizagem, o País precisará manter os níveis atuais de recursos educacionais. No entanto, existe um amplo espaço para utilizar os recursos de forma mais equitativa e eficaz. Por exemplo, atualmente, o Brasil investe mais em Educação Superior do que em Educação Infantil, embora as evidências mostrem que o acesso à Educação Infantil de alta qualidade não apenas contribui para melhores resultados de aprendizagem, mas também pode ajudar a reduzir as desigualdades. Mesmo no Ensino Superior, os sistemas de financiamento tendem a beneficiar desproporcionalmente os alunos de origens favorecidas (TLP, 2021: 22-23).

De interesse para os objetivos do presente relatório de pesquisa, o mesmo documento ressalta que ‘Apoiar professores e gestores escolares pode ajudar a melhorar os resultados educacionais’, destacando que:

“... dois dos fatores mais importantes no sucesso de um sistema educacional são os professores e os gestores escolares. De maneira geral, a profissão docente não atrai jovens talentosos no Brasil. A formação inicial é fraca e dá pouca ênfase às habilidades práticas, deixando muitos professores despreparados para a sala de aula. Quando, de fato, começam a trabalhar, os docentes recebem um apoio limitado para aprimorar sua didática. Os professores brasileiros raramente beneficiam-se de programas de indução e, muitas vezes, enfrentam obstáculos para usufruírem de oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo. Embora a avaliação de professores seja comum, faltam muitos dos elementos-chave de um sistema estruturado de avaliação docente. O papel da liderança escolar é particularmente subdesenvolvido no Brasil, em relação à OCDE e aos países de alto desempenho. Os gestores escolares brasileiros raramente possuem pós-graduação. Os processos de seleção de gestores escolares permanecem não estruturados e são, muitas vezes, políticos. As evidências apontam para deficiências no acesso e na oferta de qualificação...” (TLP, 2021: 23).

O documento também assinala que há diferenças regionais entre as diferentes regiões nos resultados da prova PISA:

“No Pisa 2018, o Brasil não reportou pontuações em nível estadual, mas os resultados de ciclos anteriores revelaram disparidades significativas. No Pisa 2015, o Estado do Espírito Santo marcou 435 pontos em Ciências, semelhante ao Uruguai, enquanto o Estado de Alagoas marcou 360 pontos, abaixo da Albânia e Kosovo. Essas disparidades também se refletem nos dados nacionais. Nas regiões Norte e Nordeste, o desempenho médio no Saeb

foi inferior à média nacional e ao das regiões Sul e Sudeste (ver Figura 3.16)<sup>33</sup>. As lacunas entre as localidades urbanas e rurais também são significativas, sendo particularmente amplas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Provavelmente esse fato associa-se, pelo menos em parte, às diferenças socioeconômicas e étnicas entre escolas e alunos ao redor do País, sendo que nas escolas do Norte e Nordeste há mais alunos em situação de vulnerabilidade e oriundos de grupos minoritários.” (TLP, 2021: 132).

No que diz respeito a recursos humanos e materiais, áreas em que o PDDE e suas ações agregadas, bem como outros programas do FNDE em geral, buscam complementar necessidades financeiras das escolas e contribuir para o aumento de desempenho, o relatório chama atenção para o fato que professores são figuras chave do aprendizado, porém observa que evidências sobre o impacto da proporção de alunos por professor (e tamanho das turmas) sobre os resultados de aprendizagem são mistas, levando à simples conclusão que “valor de se ter um corpo docente adicional depende muito de suas qualidades e de como esses profissionais são alocados.” (TLP, 2021: 180). No Brasil, onde a proporção de alunos de 15 anos por professor em escolas públicas era de 29,5, mais do que o dobro do nível dos países da OCDE e bem acima da média da Latam, há ainda grande variabilidade de um estado para outro<sup>34</sup>. Supreendentemente, dada a proporção relativamente alta de alunos por professor no país, resultados de pesquisas de background da PISA (2018) com dirigentes escolares apontam que nas escolas públicas, relativamente poucos diretores brasileiros parecem preocupados com a falta de corpo docente ou com a qualidade dos professores. Os dirigentes, relativamente às suas contrapartes na OECD e Latam, também não relatam preocupação com a inadequação ou a falta de recursos materiais e infraestrutura, apesar das indicações de que muitas escolas enfrentam condições precárias (Ibid.: 183)

“Apesar das melhorias na disponibilidade de recursos nos últimos anos, muitas escolas brasileiras ainda não têm acesso a recursos materiais e infraestrutura básicos (UNESCO, 2019[41]). Entre 3% e 6% das escolas não tinham serviços de água, luz ou esgoto e mais de 65% não tinham cantina, em 2017. Uma parcela ainda maior relatou ter infraestrutura precária – cerca de 10% das escolas disseram ter tetos, pisos, portas, salas de aula e

---

<sup>33</sup> Vide Apêndice.

<sup>34</sup> No Rio Grande do Sul, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a relação aluno-professor média é de 21, a menor do País, enquanto Alagoas, no Nordeste, tem uma relação de 32, a maior do Brasil (Inep, 2020).



banheiros em condições inadequadas. Apenas um quarto possui espaços verdes e playgrounds para os alunos. Dados nacionais do Censo Escolar também mostram que a infraestrutura escolar varia entre os diferentes Estados, com menos recursos no Norte e no Nordeste, e com infraestrutura inferior no setor público em relação ao setor privado”. (INEP, 2020 em Ibid.) Duas conclusões do relatório referentes ao financiamento e recursos para a educação pertinentes para discussão do presente relatório são que: “os gastos com Educação não estão suficientemente vinculados aos resultados esperados, e uma situação fiscal desafiadora irá impor limites a gastos adicionais” e “os dados sobre financiamento no Brasil são limitados. Existem poucos dados para comparação internacional sobre despesas privadas com a Educação e investimentos de capital. A comparabilidade, confiabilidade e acessibilidade dos dados a respeito do financiamento estadual e municipal também permanecem limitadas”. (Ibid.: 189)

## Referências

- CAVALCANTI, Cacilda R. e OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Mecanismos redistributivos na assistência financeira da União no âmbito da educação básica in **Educação em Revista**, Vol. 35, 2019.
- CASTIONI, R., CARDOSO, M. A. S., & CERQUEIRA, L. de B. R.. Novo Fundeb. Revista Educação E Políticas Em Debate, 10(1), 280-298., 2021. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57633>.
- FIGUEROA, Ligaya Leah; Lim, SAMSUNG e LEE, Jihyun (2016) Investigating the relationship between school facilities and academic achievements through geographically weighted regression, *Annals of GIS*, 22:4, 273-285, 2016. DOI: 10.1080/19475683.2016.1231717
- INGLEHART, R., WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo, Editora Francis, 2009.
- LANGONI, C. G. As causas do crescimento econômico do Brasil. [S.l.]: São Paulo, APEC. 1974.
- MARINHO, D.N.C. e LOURENÇO, L. C. Aspectos do desenvolvimento vinculados à sociedade e ao Estado: uma análise interdisciplinar. **Américas compartilhadas**. Ana Maria Fernandes e Sonia Ranincheski (orgs). São Paulo, Editora Francis, 2009.
- MOORE, JR. B. **Aspectos Morais do Crescimento Econômico**, Rio de Janeiro, Ed Record, 1999.
- MONTEIRO, F.G. O salário-educação como política de combate às desigualdades educacionais na educação pública de municípios do estado do Pará. Belém, Dissertação de mestrado, PPGED-UFPA, 2019.
- MURILLO, F. Javier et Román, Marcela. School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students, *School Effectiveness and School Improvement*, 22:1, 29-50, 2011. DOI: 10.1080/09243453.2010.543538
- OLIVEIRA G.S., SOUSA, A.A., OLIVEIRA, E.G. O financiamento da educação brasileira sob ótica das políticas gerenciais de ajuste fiscal e racionalidade financeira. **Anais FINEDUCA**, Ano V, 2017. <http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/AnaisV/Políticas/políticas-40.pdf>
- SAVIANI, Demerval. **Histórias das idéias pedagógicas no Brasil**. 3 ed. Campinas. SP Autores Associados, 2011.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOARES NETO, Joaquim et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar in Estudos em Avaliação Eduacional, Vol. 24, n. 54, 2013.

VIANA, Mariana P. Relatório Síntese de Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola: propostas para estudos futuros e ações de aperfeiçoamento, Curitiba, NuPE, UFPR, 2020.

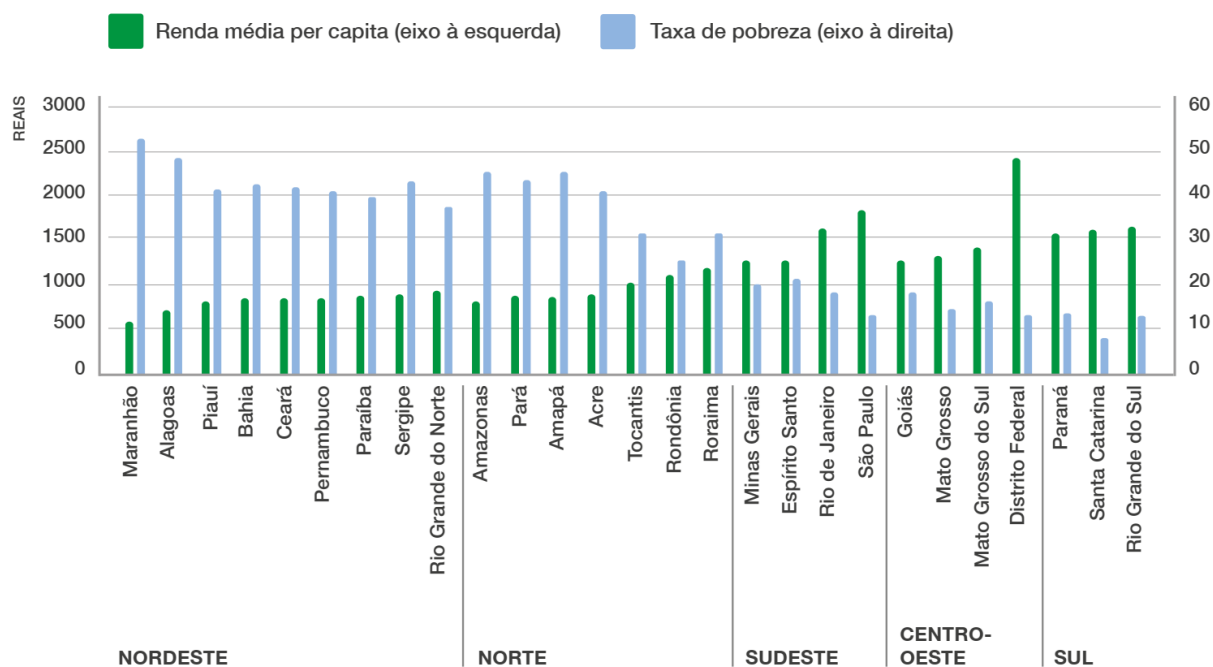
VIEIRA, S.L. VIDAL E.M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.

VILLAR, J.L. Reflexões sobre o pensamento educacional de Anísio Teixeira e a dualidade pedagógica na educação brasileira. Em: J.L. Villar e R. Castioni, Diálogos entre Anísio e Darcy, o projeto da UnB e a educação brasileira. Brasília, Verbena Editora, 2012.

## Apêndice I

### Dados do relatório da OCDE de 2020

Renda média per capita, em reais, e taxas de pobreza, por Estado e região - 2018



Fonte: Adaptado de (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2020]*, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>.

**Tabela 1.1** Principais responsabilidades dos órgãos administrativos nas esferas estadual e municipal

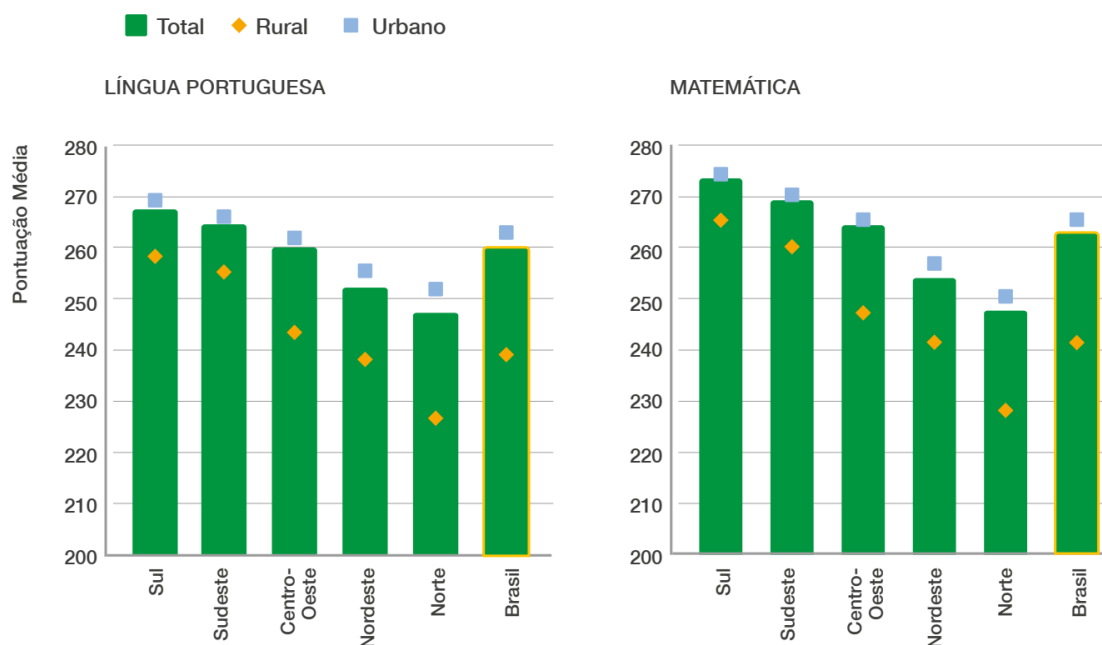
	Secretarias Estaduais de Educação	Conselhos Estaduais de Educação	Secretarias Municipais de Educação	Conselhos Municipais de Educação
Definição do conteúdo curricular e pedagógico	Elaborar o currículo estadual para orientar as escolas estaduais, municipais e particulares de Educação Básica e os Planos Estaduais de Educação, em alinhamento com as diretrizes nacionais. Administrar a rede estadual de ensino.	Validar o projeto pedagógico, as disciplinas oferecidas, a carga horária e o corpo docente das escolas estaduais. Aprovar o currículo estadual.	Elaborar e implementar o currículo municipal e os Planos Municipais de Educação, em alinhamento com as diretrizes nacionais e estaduais. Administrar a rede municipal de ensino.	Aprovar o currículo básico da rede municipal.
Questões administrativas	Exercer um papel redistributivo em relação às escolas. Gerenciar a merenda, o transporte e o calendário escolar.		Exercer um papel redistributivo em relação às escolas. Gerenciar a merenda, o transporte e o calendário escolar. Oferecer transporte para alunos da rede municipal.	
Regulamentação		Supervisionar instituições de ensino estaduais. Autorizar o funcionamento de escolas públicas estaduais e privadas.		Elaborar regras para os Municípios, de acordo com as leis federais e/ou estaduais. Supervisionar instituições educacionais municipais. Autorizar o funcionamento de escolas públicas municipais e privadas.

Responsabilidade e monitoramento	Garantir que os padrões de qualidade educacional estabelecidos por órgãos federais e a Base Nacional Comum Curricular sejam atendidos.	Monitorar a implementação dos Planos Estaduais de Educação.	Garantir que os padrões de qualidade educacional estabelecidos por órgãos federais e a Base Nacional Comum Curricular sejam atendidos.	Acompanhar a implementação das políticas públicas e os resultados educacionais da rede municipal de ensino.
Recursos Humanos e Desenvolvimento	Desenvolver ações para promover a interação entre escolas, pais, alunos e comunidades, como “reuniões pedagógicas”. Criar e gerenciar programas culturais e esportivos para a comunidade escolar. Realizar concursos de servidores públicos da Educação.		Desenvolver ações para promover a interação entre escolas, pais, alunos e comunidades, como “reuniões pedagógicas”. Criar e gerenciar programas culturais e esportivos para a comunidade escolar. Realizar concursos de servidores públicos da Educação.	

Fonte: Autor.

**Figura 3.16** Resultados da avaliação nacional, por região e localização - 2019

Médias das pontuações dos alunos do 9º ano em Língua Portuguesa e Matemática, no Saeb



**Observação:** as regiões foram ordenadas da maior para a menor porcentagem de alunos que alcançaram o nível adequado de Leitura.

Fonte: (MEC, 2020<sup>[29]</sup>), *Saeb Resultados*, <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/SAEB/resultados> (acesso em 22 de novembro de 2020).

**Tabela 1.2** Exemplos de metas do PNE (2014-2024) e seu status, de acordo com o ano mais recente com dados disponíveis

Meta	Indicador	Meta	Último resultado
Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.	1A: Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola/creche	100% (até 2016)	93,8% (2018)
	1B: Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola/creche	50%	35,7% (2018)
Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.	8A: Escolaridade média, em anos de estudo, dos 18 aos 29 anos	12 anos	11,6 (2019)
Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica (CINE 0 a 3), até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	16B: Porcentagem de professores que participaram de programas de desenvolvimento e formação continuada	100%	38,3% (2019)

Fonte: (Inep, 2020<sup>[36]</sup>), *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*, [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6957506](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6957506) (acesso em 17 de setembro de 2020).



**Tabela 3.3 Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Leitura - 2003-2018**

		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil		403	393	412	407	407	413
Norte	Acre		356	383,2	383	407	
	Amapá		390	390,4	396,2	385	
	Amazonas		343	386,6	381,7	407	
	Pará		387	383,4	387,3	395	
	Rondônia		415	398,7	400,1	393	
	Roraima		388	383,6	377,1	403	
	Tocantins		374	390,7	380,6	376	
	Norte (média)		377				392
Nordeste	Alagoas		373	371,8	355,4	362	
	Bahia		384	396,8	388	372	
	Ceará		366	385,1	396,9	409	
	Maranhão		272	369,9	368,9	377	
	Paraíba		395	390,8	411,4	385	
	Pernambuco		352	387,7	376,3	394	
	Piauí		378	380,9	402,6	381	
	Rio Grande do Norte		386	385,2	393,2	384	
	Sergipe		408	387,9	397,2	379	
	Nordeste (média)		359				389

Sudeste	Espírito Santo		403	423,6	427,3	441	
	Minas Gerais		413	432,1	427,2	431	
	Rio de Janeiro		427	419,8	407,9	400	
	São Paulo		392	425,1	421,6	417	
	Sudeste (média)		404				424
Sul	Paraná		418	423	421,9	433	
	Rio Grande do Sul		412	436,3	432,9	410	
	Santa Catarina		431	439	422,6	419	
	Sul (média)		419				432
Centro-Oeste	Distrito Federal		429	449,4	427,9	430	
	Goiás		387	413,1	393,4	416	
	Mato Grosso do Sul		375	414,2	427,6	411	
	Mato Grosso		372	399,6	381,6	402	
	Centro-Oeste (média)		388				425

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

**Tabela 3.4** Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil, em Matemática - 2003-2018

		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil		356	370	386	389	377	384
Norte	Acre		346	350	358,7	377	
	Amapá		344	365,3	360,2	354	
	Amazonas		298	353,2	355,8	378	
	Pará		348	362,8	359,8	363	
	Rondônia		378	379,1	381,9	364	
	Roraima		353	358,8	361,8	373	
	Tocantins		341	363,4	365,5	350	
	Norte (média)		339				366
Nordeste	Alagoas		341	354,3	342	339	
	Bahia		339	371,3	373,2	343	
	Ceará		349	363,9	378,3	382	
	Maranhão		270	344,6	343,2	343	
	Paraíba		355	376,7	395,3	357	
	Pernambuco		335	368,3	363,4	360	
	Piauí		343	366,6	385,3	355	
	Rio Grande do Norte		349	360,8	380,4	353	
	Sergipe		385	363,9	384	354	
	Nordeste (média)		333				363

Sudeste	Espírito Santo		385	397,3	414,2	405	
	Minas Gerais		386	408,9	403,1	398	
	Rio de Janeiro		391	392,9	388,8	366	
	São Paulo		370	391,3	403,6	386	
	Sudeste (média)		378				392
Sul	Paraná		400	401,8	403,5	406	
	Rio Grande do Sul		405	411,7	407	385	
	Santa Catarina		413	412,7	415,3	398	
	Sul (média)		405				401
Centro-Oeste	Distrito Federal		431	424,8	415,8	396	
	Goiás		378	385,5	379,1	380	
	Mato Grosso do Sul		363	389,7	408,3	377	
	Mato Grosso		353	379,7	370,2	373	
	Centro-Oeste (média)		378				396

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

**Tabela 3.5** Pontuações do Pisa nos Estados e regiões do Brasil,  
em Ciências - 2003-2018

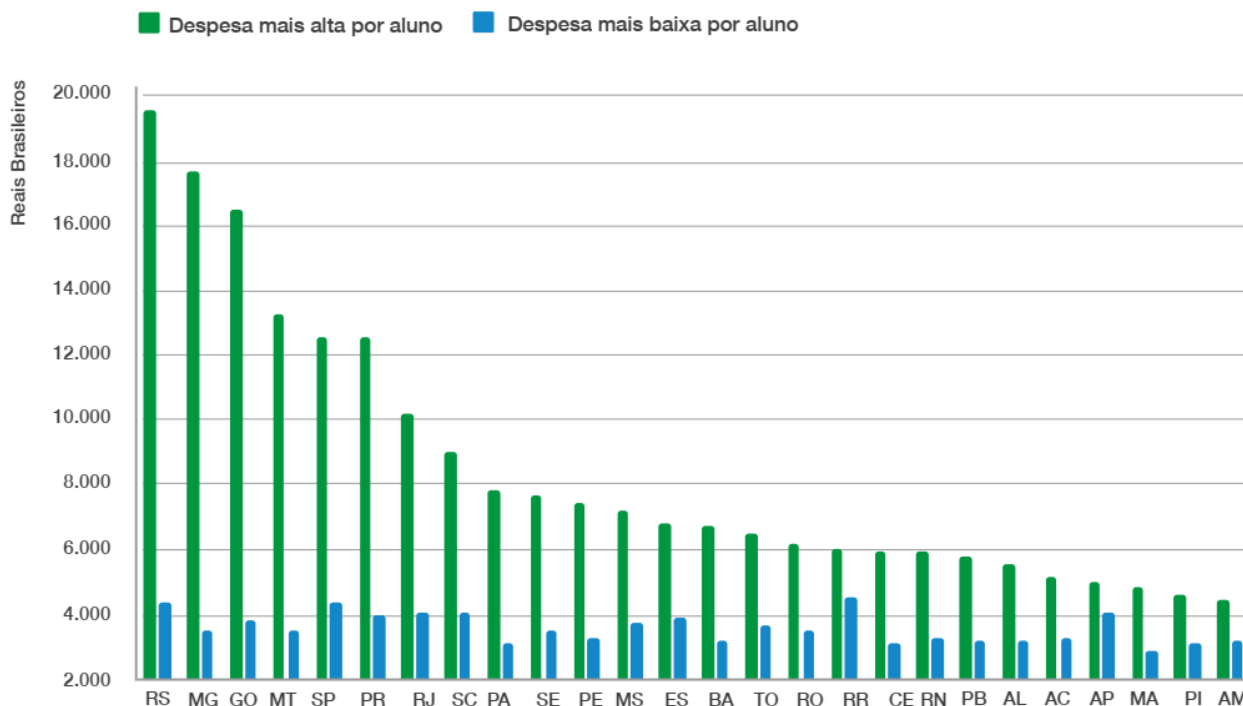
		Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012	Pisa 2015	Pisa 2018
Brasil			390	405	402	401	404
Norte	Acre		366	379	379,8	399	
	Amapá		364	378,2	382	381	
	Amazonas		349	373	376	399	
	Pará		380	381,8	376,9	386	
	Rondônia		396	397,7	389,1	387	
	Roraima		384	384,6	375,1	398	
	Tocantins		362	392,2	378,5	372	
	Norte (média)		372				384
Nordeste	Alagoas		366	365,2	345,9	360	
	Bahia		364	389,6	390,4	368	
	Ceará		367	390,1	386,4	401	
	Maranhão		317	367,6	359,3	369	
	Paraíba		389	389	411,8	380	
	Pernambuco		355	383,7	374,2	383	
	Piauí		375	382,6	402,7	380	
	Rio Grande do Norte		364	370,5	387,4	377	
	Sergipe		402	385,7	394,2	375	
	Nordeste (média)		359				383

Sudeste	Espírito Santo	403	421,3	428,2	435	
	Minas Gerais	406	429,8	419,9	422	
	Rio de Janeiro	411	411,5	400,6	392	
	São Paulo	385	412,5	417,4	409	
	Sudeste (média)	396				414
Sul	Paraná	422	421,3	415,6	425	
	Rio Grande do Sul	424	430,9	419,2	411	
	Santa Catarina	427	435,5	418,4	418	
	Sul (média)	424				419
Centro-Oeste	Distrito Federal	447	442,6	422,8	426	
	Goiás	398	409,5	396,3	409	
	Mato Grosso do Sul	377	408,7	414,8	403	
	Mato Grosso	370	391,6	380,9	396	
	Centro-Oeste (média)	396				415

Fonte: (Inep, s.d.<sup>[51]</sup>), *Ações Internacionais, Pisa: Resultados*, <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados> (acesso em 23 de julho de 2020).

### Figura 4.2 Gasto público por aluno, por Estado - 2015

Taxas mais altas e mais baixas de gastos públicos municipais por aluno, em cada Estado, em reais (BRL)



**Observação:** o Distrito Federal não está incluído no gráfico. **Abreviações dos Estados brasileiros:** AC=Acre; AL=Alagoas; AP=Amapá; AM=Amazonas; BA=Bahia; CE=Ceará; ES=Espírito Santo; GO=Goiás; MA=Maranhão; MT=Mato Grosso; MS=Mato Grosso do Sul; MG=Minas Gerais; PA=Pará; PB=Paraíba; PR=Paraná; PE=Pernambuco; PI=Piauí; RJ=Rio de Janeiro; RN=Rio Grande do Norte; RS=Rio Grande do Sul; RO=Rondônia; RR=Roraima; SC=Santa Catarina; SP=São Paulo; SE=Sergipe; TO=Tocantins.

Fonte: adaptado de (Todos Pela Educação, 2018<sup>[7]</sup>), *Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica*, <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf> (acesso em 15 de setembro de 2020).