

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**ALDA DO PERPÉTUO MONTEIRO SAMPAIO**

**O Impacto das Receitas e Despesas do Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da  
Educação nos Municípios Paranaenses no período de 2009 a 2019**

CURITIBA

2021

ALDA DO PERPÉTUO MONTEIRO SAMPAIO

**O Impacto das Receitas e Despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos Municípios Paranaenses no período de 2009 a 2019**

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magister em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra Ana Luiza Matos de Oliveira

CURITIBA

2021

## Ficha Catalográfica

SAMPAIO, Alda do Perpétuo Monteiro

O Impacto das Receitas e Despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos Municípios Paranaenses no período de 2009 a 2019/Alda do Perpétuo Monteiro Sampaio. Curitiba: FLACSO/FPA,2021

Quantidade de folhas f.78 il

Dissertação (Mestrado) – Programa: Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Área de Concentração: Ciências Sociais – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, 2021.

1. Financiamento 2. Fundos 3. FUNDEB Paraná. O Impacto das Receitas e Despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos Municípios Paranaenses (2009-2019). II. Ana Luiza Matos de Oliveira. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

SAMPAIO, ALDA DO PERPÉTUO MONTEIRO

O IMPACTO DAS RECEITAS E DESPESAS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES NO PERÍODO DE 2009 A 2019

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magister en Estado, Gobierno y Políticas Públicas

Aprovada em:

Banca

---

Presidente da Banca: Prof<sup>ª</sup> Dra. Ana Luíza Matos de Oliveira  
FLACSO Brasil/FPA

---

Titular: Prof. MSc Flavio Arantes  
UNICAMP

---

Titular: Prof. Dr. Guilherme Trópia Barreto de Andrade  
UFJF

---

Suplente: Prof.MSc Arthur Welle  
UNICAMP

Dedico este trabalho às pessoas que se preocupam com a educação neste país

## **Agradecimentos**

Agradeço a oportunidade que tive de frequentar este Mestrado oferecido pela FLACSO em conjunto com a Fundação Perseu Abramo. Da mesma forma, também agradeço profundamente a dedicação, entusiasmo e paciência dos docentes que me permitiram chegar até este ponto e poder apresentar este trabalho e aos colegas de turma que sempre estenderam a mão nos momentos difíceis e ofereceram um abraço. Sem quaisquer dúvidas agradeço minha família, principalmente meus filhos, que conviveram com minha ausência.

Na caminhada acadêmica agradeço especialmente, à Professora Doutora Andrea Gouveia Barbosa, da UFPR, que despertou minha curiosidade e interesse sobre o financiamento da educação, como também agradeço a todos os alunos que compartilharam suas vidas comigo e me instigaram a buscar compreender porque sempre faltam recursos para a educação, principalmente, onde há mais necessidade de recursos.

Por fim, agradeço minha orientadora Professora Ana Luíza Matos de Oliveira que se dispôs a continuar a orientação do meu trabalho e foi fundamental para que eu pudesse concluir mais esta etapa da vida.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo verificar qual o impacto líquido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios do Estado do Paraná. Para tanto, a pesquisa foi realizada a partir da análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos municípios, das matrículas públicas municipais e de dados socioeconômicos dos municípios. A partir da análise verificou-se que há redistribuição de recursos entre os municípios paranaenses, sendo que a maioria dos municípios maiores recebem mais recursos devido ao maior número de matrículas e que, em média, os recursos do Fundo são responsáveis pelo pagamento superior a quarenta por cento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino de todas as regiões geográficas do Estado do Paraná e que estas despesas estão relacionadas ao pagamento dos Profissionais do Magistério. Neste sentido, a política de fundos de financiamento reafirma a importância da vinculação de recursos para a educação. No entanto, a pesquisa evidenciou a grande desigualdade que existe entre os municípios paranaenses quanto ao financiamento da educação básica.

Palavras-chave: Financiamento; vinculação de recursos; FUNDEB; Educação Básica; Desigualdade

## **ABSTRACT**

The present work aims to verify the net impact of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and for the Valorization of Education Professionals in the municipalities of the State of Paraná. Therefore, the research was carried out from the analysis of the Summary Reports of Budget Execution of the municipalities, the municipal public enrollments and socioeconomic data of the municipalities. From the analysis, it was found that there is a redistribution of resources among the municipalities of Paraná, with most of the larger municipalities receiving more resources due to the greater number of enrollments and that, on average, the Fund's resources are responsible for paying more than forty percent of the expenses with maintenance and development of the education of all the geographic regions of the State of Paraná and that these expenses are related to the payment of the Professionals of the Teaching. In this sense, the financing fund policy reaffirms the importance of earmarking resources for education. However, the research evidenced the great inequality that exists between the municipalities of Paraná regarding the financing of basic education.

**Keywords:** Financing; resource binding; FUNDEB; Basic education; Inequality

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 – Comparação entre o Art.60 (ADCT-CF/88) e EC14/96.....	26
Quadro 02 – Mudanças nos artigos 34,208,211 e 212 da CF/88.....	26
Quadro 03 – Comparação entre CF/88 e EC 53/06.....	36
Quadro 04 – Composição das Receitas do FUNDEB nos Estados e Municípios.....	40
Figura 01 – Regiões Geográficas do Estado do Paraná.....	48
Gráfico 01 – Receita Líquida do FUNDEB nas Regiões Paranaenses, no período de 2009 a 2019.....	52
Gráfico 02 – Receita Líquida Negativa do FUNDEB nos municípios Paranaenses, no período de 2009 a 2019 .....	57
Gráfico 03 – Receita Líquida do FUNDEB no município Dr Ulysses (Pr).....	60
Gráfico 04 – Percentual do FUNDEB em relação às Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	63
Gráfico 05 – Renda Líquida do FUNDEB – Foz do Jordão (Pr), 2009 a 2019 .....	65
Gráfico 06 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Foz do Jordão (Pr) – 2009 a 2019.....	66
Gráfico 07 – Renda Líquida do FUNDEB – Itaperuçu (Pr), 2009 a 2019 .....	68
Gráfico 08 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Itaperuçu (Pr) – 2009 a 2019.....	68
Gráfico 09 – Renda Líquida do FUNDEB, São Manoel do Paraná (Pr), 2009 a 2019 .....	70
Gráfico 10 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de São Manoel do Paraná (Pr) – 2009 a 2019.....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Número de Matrículas no Ensino Fundamental no Período de 1996 a 2006.....	32
Tabela 02 – Valor aluno/ano.....	33
Tabela 03 – Fontes de Recursos do FUNDEB.....	38
Tabela 04 – Contribuição dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Complementação da União, no período de 2010 a 2019.....	39
Tabela 05 – Ponderações do FUNDEB.....	42
Tabela 06 – Valor, maior e menor, anual por aluno – 2019.....	44
Tabela 07 – Número de Matrículas, por dependência administrativa, no Paraná.....	51
Tabela 08 – Receita Líquida do FUNDEB, por Região Geográfica, no período de 2009 a 2019.....	51
Tabela 09 – Número de Matrículas Públicas Municipais nos Municípios com Renda Líquida Positiva, no período de 2009 a 2019.....	54
Tabela 10 – Valores recebidos do FUNDEB x Número de matrículas.....	55
Tabela 11 – Variação da Receita Líquida no período de 2009 a 2019.....	56
Tabela 12 – Número de Matrículas Públicas Municipais nos municípios com Receita Líquida Negativa no período de 2009 a 2019.....	57
Tabela 13 – Perda de Recursos, por matrícula, em municípios com Renda Líquida Negativa em 2019.....	58
Tabela 14 – Número de Matrículas Públicas Municipais, em municípios com Receita Líquida Variável, no período de 2009 a 2019.....	59
Tabela 15 – Matrículas Públicas Municipais – Foz do Jordão (Pr) – 2009 a 2019.....	65
Tabela 16 – Matrículas Públicas Municipais – Itaperuçu (Pr) – 2009 a 2019.....	67
Tabela 17 – Matrículas Públicas Municipais – São Manoel do Paraná (Pr) – 2009 a 2019.....	69

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIR	Adicional sobre o Imposto de Renda
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano- Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI EX	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NUPE	Núcleo de Políticas Educacionais
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAB	Valor Agregado Bruto

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1.FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	17
1.1 Histórico.....	17
2.FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	25
2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.....	25
2.1.1 Natureza do Fundo.....	25
2.1.2 Fontes de Recursos do FUNDEF e Despesas pagas com recursos do Fundo.....	27
2.1.3 Critérios de Distribuição de Recursos do FUNDEF.....	29
2.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.....	35
2.2.1 Natureza do Fundo.....	35
2.2.2 Fontes de Recursos do FUNDEB.....	38
2.2.3 Critérios de Distribuição de Recursos do FUNDEB.....	40
2.2.4 Despesas pagas com Recursos do FUNDEB.....	46
3.O FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ.....	48
3.1 Receita Líquida do FUNDEB nas Regiões Geográficas do Estado do Paraná, no período de 2009 a 2019.....	50
3.1.1 Receita Líquida do FUNDEB nos Municípios Paranaenses, no período de 2009 a 2019.....	53
3.1.1.1 Exemplos de Municípios com Receita Líquida do FUNDEB Positiva .....	54
3.1.1.2 Exemplos de Municípios com Receita Líquida do FUNDEB Negativa.....	56
3.1.1.3 Exemplos de Municípios com Receita Líquida do FUNDEB, Positiva e Negativa. ....	59
3.2 Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB.....	61
3.2.1 Município com maior desvio padrão na relação entre as despesas pagas com recursos do FUNDEB e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	64
3.2.2 Município com maior Média na relação entre as despesas pagas com recursos do FUNDEB e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	67
3.2.3 Município com menor Média entre as Despesas pagas com Recursos do FUNDEB e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

## INTRODUÇÃO

O estudo em questão tem como objeto de análise o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios paranaenses, no período de 2009 a 2019, incluindo as receitas e as despesas relacionadas ao mesmo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu diretrizes e reconheceu a educação como um direito social, conforme estabelecido no artigo 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição Federal, 1988, art. 6º)

Considerada como direito social, ou seja, direito público, a educação imputa dever ao Estado de ofertá-la e caso não o seja, há implicação de responsabilidades às autoridades competentes, conforme estabelecido no parágrafo segundo do artigo 208 da Carta Magna. Além da oferta, de acordo com o artigo 206 (CF/88), deve haver igualdade de acesso e permanência na escola e gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais. Conforme o artigo 208 (CF/88) cabe ao Estado a responsabilidade pela oferta gratuita a todos os estudantes compreendidos entre a idade de 04 a 17 anos de idade, em todos os períodos do dia e em todas as localidades do território nacional.

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;  
 II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;  
 [...]  
 IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
 [...]  
 VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;  
 VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Constituição Federal, 1988, art. 208)

Para que o dever seja efetivado, a mesma CF/88 estabelece no art. 212 a forma de financiamento para tal:

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. (Constituição Federal, 1988, art. 212)

Atualmente, o financiamento da educação básica brasileira é estruturado e garantido, principalmente, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que é um fundo especial, de natureza

contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação conforme o art. 212 da Constituição Federal de 1988. Quando o ente federado não atinge o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, há complementação de recursos por parte da União através do referido fundo. O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

São destinatários dos recursos do fundo os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC). As matrículas consideradas fazem parte da educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (de oito ou de nove anos) e ensino médio; nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural e nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno).

De acordo com o art. 211 da CF/88, a União e os entes federados organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo, prioritariamente, aos municípios o ensino fundamental e a educação infantil. Segundo PINTO (2014), os municípios são responsáveis por mais de 50% (cinquenta por cento) das matrículas do ensino público no Brasil. Portanto, sem considerar o custo de cada nível de ensino, é possível supor que as despesas com educação sejam responsáveis por parte considerável do orçamento municipal, inclusive pela obrigatoriedade constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) de recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste sentido, como Professora da Rede Municipal de Curitiba há mais de 20 anos, percebo que, muitas vezes, parece não haver recursos suficientes para desenvolver o trabalho necessário para garantir a aprendizagem dos alunos ou para garantir o direito ao acesso à educação e isto tem sido um estímulo para estudar e tentar compreender o financiamento da educação.

Considerando os aspectos ora apresentados, as inquietações provocadas pelo assunto e o limite de tempo para conclusão da dissertação, a presente investigação tem como objetivo

verificar qual o impacto líquido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios do Estado do Paraná.

Esta dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta o histórico do financiamento da educação básica no Brasil, através de análise cronológica da legislação sobre o assunto, bem como das principais alterações, especificamente da vinculação e desvinculação de recursos. O segundo capítulo demonstra a composição dos fundos de financiamento ao longo da história. Por fim, o terceiro capítulo versa sobre a descrição das principais características socioeconômicas, de acordo com a classificação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo os municípios paranaenses apresentados de acordo com a região geográfica em que estão inseridos, bem como a descrição e a análise dos dados referentes à receita líquida e às despesas do FUNDEB, com o objetivo de avaliar os impactos do Fundo nos municípios paranaenses no período de 2009 a 2019.

Metodologicamente, optou-se por fazer uma pesquisa bibliográfica e quantitativa a partir da análise de dados oficiais dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos municípios, e do anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, no site do FNDE, e no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado. Para análise temporal foi adotado o período de 2009 a 2019 tendo em vista que o FUNDEB tinha vigência a partir de julho de 2007 até dezembro de 2020. Não foram considerados os dados de 2007 e 2008 porque a maioria dos municípios não apresentam estes dados no SIOPE e 2020 os mesmos também não estavam disponíveis para consulta. Os dados referentes à taxa de matrícula foram extraídos dos Microdados do Censo Escolar, compilados pelo Laboratório de Dados Educacionais do NUPE/UFPR, bem como do Censo 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e os dados socioeconômicos foram extraídos dos relatórios municipais disponíveis no site do IPARDES. A coleta de dados foi realizada para todos os municípios paranaenses, individualmente e para cada ano do período estipulado, a princípio nas seguintes categorias: transferências de recursos do Fundeb; receita líquida recebida do Fundeb; despesas(liquidadas) pagas com recursos do FUNDEB e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino pagas com outros recursos. Os dados foram tratados utilizando-se o software estatístico R e editor Excel. Para correção de valores foi utilizado o INPC, tendo em vista que é o índice utilizado para atualização de valores do FUNDEB.

# 1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

## 1.1 Histórico

De acordo com Monlevade (2001), em 1549, o Rei de Portugal, João III, confiou à Província dos Jesuítas de Portugal a fundação do primeiro colégio no Brasil, sendo este estatal, católico e gratuito. Para financiá-lo havia duas fontes de recursos: uma para a construção e instalação do colégio e outra para o custeio do mesmo, conforme destacado

O esquema de financiamento previa duas fontes de recursos: para a instalação do Colégio, o Rei forneceu à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento inicial; o custeio de subsistência dos religiosos e alunos, em princípio, seria fornecido da redizima da Igreja, através de uma dotação mensal em espécie ou numerário, correspondente a um real “per capita”, (MONLEVADE,2001, p.65)

Desta forma, no terreno ganho, os padres jesuítas construíram o colégio e iniciaram a criação de animais que viabilizaram a auto sustentação dos religiosos e o autofinanciamento dos colégios e escolas que aos poucos se espalharam pela Colônia. Conforme descrito por Monlevade (2001), a implantação de uma rede de colégios era uma questão de Estado para a proposta portuguesa de colonização e isto ficou, inicialmente, a cargo dos padres jesuítas que tinham a função de alfabetizar e catequizar os indígenas. Assim sendo, nas primeiras décadas da colonização portuguesa, o financiamento da educação ocorreu através da redizima da Igreja para o custeio e crescente doação de terras para a mesma se auto sustentar.

No período da colonização a Companhia de Jesus tornou-se uma empresa voltada à comercialização de vários produtos por todo o território brasileiro e com colégios em todas as Capitanias Hereditárias, tendo como consequência a “desresponsabilização” do Reino de Portugal pela educação pública na Colônia.

Com o crescimento do poder econômico da Companhia de Jesus, houve o inevitável confronto com os interesses da Coroa Portuguesa. Nos anos de 1750, Portugal passava por uma crise financeira e optou por expulsar os jesuítas do território e confiscar seus bens, resolvendo, temporariamente, a questão financeira e política do Reino.

Monlevade (2001) afirma que em 1758, o Marquês de Pombal, Primeiro-Ministro de Portugal, foi incumbido de criar um novo modelo de financiamento das Aulas Régias, forma encontrada para prover educação elementar e secundária para o Reino e a Colônia. No lugar dos jesuítas ficaram outras ordens religiosas que também ofertavam escolarização em

conventos e mosteiros. Nas casas-grandes também já havia a prática de escolas patrocinadas que satisfaziam as necessidades da elite na Colônia. Segundo Monlevade (2001)

Portugal precisava substituir o modelo da educação pública de concessão aos jesuítas por um outro capaz de responder diretamente à demanda dos alunos e, principalmente, à demanda dos letrados ociosos que reivindicavam emprego de mestres. Mas a Coroa se acostumara ao investimento zero e não estava disposta a gastar um tostão numa atividade de ser subversiva” (MONLEVADE, 2001, p.69)

Porém, com a falta do financiamento da educação, antes patrocinado pelos jesuítas, criou-se um tributo, o “Subsídio Literário”, cobrado sobre a venda de carne e bebidas alcoólicas, pelas Câmaras Municipais e destinado ao pagamento dos professores. Desta forma, em 1772 iniciaram-se as Aulas Régias destinadas à escolarização pública e custeadas pelo Subsídio Literário.

O Subsídio Literário pode ser considerado a primeira forma de financiamento público da educação no Brasil ainda Colônia. No entanto, se pensarmos no tamanho do território de cada Capitania Hereditária e a sua riqueza, bem como a forma que, provavelmente, ocorria tal cobrança, há de se pensar que tal arrecadação era variável e que o investimento em educação não era o mesmo em todo o território.

Além dos prováveis problemas na arrecadação e distribuição dos recursos, cabe lembrar a evolução do número de habitantes, o que também causou uma grande pressão no sistema educacional da época. De acordo com Monlevade (2001)

De 1770 a 1830, segundo Mortara, a população do Brasil, excluídos os índios, passou de 2.502.000 para 5.354.000 habitantes. De 1808 para 1830, o crescimento foi espetacular em Minas Gerais; de 350.000 para 930.000. Na Província do Rio de Janeiro, incluindo a Corte, de 250.000 para 591.000. Na de Pernambuco, de 244.000 para 602.000. E na de São Paulo, onde chegava a cultura do café, de 200.000 para 600.000. Embora frutos de estimativa – pois o Censo data de 1872 – estes dados refletem a persistente tendência que aos poucos substitui as entradas e bandeiras pelo movimento demográfico via imigração, crescimento vegetativo e urbanização. (MONLEVADE, 2001, p.71)

Considerando o período de 1770 a 1830, a população estimada no Brasil cresceu 46,73% e não consta que, mesmo com a vinda de Dom João tenha havido mudanças na forma de financiamento da educação pública, exceto para a educação superior, segundo o autor, para os cursos ligados à carreira militar e à Corte. No entanto, a questão das escolas públicas não deixou de ser assunto discutido na Assembleia Nacional Constituinte de 1823 e a primeira lei da educação do Brasil foi instituída em 15 de outubro de 1827, porém sem deixar explicitar de que forma seria financiado o que se propunha, exceto pela citação do termo Fazenda Pública e do valor destinado ao pagamento dos professores que atuassem nas escolas públicas:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.  
Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas

Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléa Geral

Art. 3º Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembléa Geral para a aprovação

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arrançando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais. (Lei de 15 de outubro de 1827)

Com o Ato Adicional à Constituição de 1834, o encargo tanto de criar como de custear as escolas públicas passou a ser das Províncias, sendo que estas poderiam criar imposto sobre a circulação de mercadorias para realizar tal tarefa. Obviamente, este movimento ampliou ainda mais a distância entre a oferta e a demanda por escolas públicas, uma vez que a arrecadação não era a mesma em todas as províncias.

Com o advento da República e a criação do imposto sobre a indústria e o comércio de cada região, a falta de oferta pelo poder público teve como uma das consequências o surgimento de escolas particulares, geralmente, confessionais e empresariais. Segundo Monlevade (2001), durante o Império e a Primeira República, especialmente nas cidades médias e através das Igrejas, este tipo de oferta se multiplicou, principalmente nas médias cidades. Mais de um século após a instituição da primeira Lei de Educação (15/10/1827), a diferença entre os Estados mais ricos e os mais pobres somente aumentou quanto à oferta de educação pública, tendo em vista o modelo de financiamento adotado.

Para Monlevade (2001), esta forma de financiamento encontrada pela Coroa Portuguesa para sustentar a educação pública na Colônia de certa forma persiste até os dias atuais porque foi adotada uma forma descentralizada que tirou a responsabilidade do poder central e deixou a cargo dos poderes locais a tentativa de resolver a situação da demanda, oferta e financiamento da educação pública básica. Para o autor, ao não se responsabilizar, constitucionalmente, pela educação básica, exceto através do regime de colaboração, o poder central fragiliza o sistema educacional pois a responsabilidade pelo maior número de matrículas, tanto na oferta quanto no financiamento, acaba ficando sob a responsabilidade dos entes federados cuja arrecadação de impostos é menor que a União.

De acordo com Pinto (2000), a partir do governo Vargas (1930), com a criação do primeiro Ministério da Educação e com a vinculação constitucional de recursos para o ensino a partir da Constituição de 1934, a educação começou a fazer parte, de fato, da agenda e compromisso do Estado Brasileiro. O artigo 156 estabelecia que:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais (PINTO, 2000, p.54)

No entanto, esta vinculação constitucional de recursos para o financiamento da educação foi revogada pela Constituição de 1937 durante a ditadura do Estado Novo. De acordo com Monlevade (2001), a Constituição de 1946 manteve a descentralização, mas procurou minimizar os problemas oriundos da desigualdade de arrecadação e distribuição de recursos. Para tanto, a lei estabeleceu que Estados e Municípios tivessem 20% de seus impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Em contrapartida, a União ampliou o repasse de seus impostos para o Fundo de Participação dos Estado (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos quais 20% deveriam ser destinados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Mesmo diante de tantas dificuldades e desigualdades na educação pública, a vinculação de recursos foi revogada, novamente, pela Constituição de 1967, época da ditadura militar. Portanto, o financiamento da educação brasileira, até a Constituição de 1988, passou por períodos de vinculação e desvinculação de recursos constitucionais.

No último período da desvinculação constitucional foi criado o salário-educação através da Lei nº 4.440/64 como uma alternativa às empresas que não desejavam manter diretamente escolas primárias para seus empregados e respectivos filhos. De acordo com a lei, as empresas poderiam destinar aos cofres públicos uma contribuição de 1,4% (um vírgula quatro por cento) de sua folha de Contribuição à Previdência Social, tendo por base uma estimativa de custo/aluno-mês no ensino primário de 7% do salário mínimo. A partir da EC 14/96 e da regulamentação pela Lei 9.424/96, art. 15, o salário-educação passou a ser destinado ao ensino fundamental e sua composição feita por 2,5% (dois vírgula cinco por cento) sobre o total da folha de contribuição das empresas. O cômputo se dá após dedução de 1% (um por cento) ao INSS, que é o órgão arrecadador.

O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Em relação à distribuição de recursos, no período de 1964 a 1974, o montante arrecadado era dividido em duas quotas, sendo 50% para o governo federal e 50% para o governo estadual, depois de descontados 0,5% destinados às despesas de arrecadação.

A distribuição de quotas mudou a partir do Decreto-Lei nº 1.422/75, sendo que Estados, Territórios e Distrito Federal ficaram com com 2/3 do arrecadado e este deveria ser utilizado

para o financiamento do ensino de 1º grau regular e supletivo, enquanto a União ficava com 1/3 do arrecadado para também custear programas voltados ao ensino fundamental de acordo com critérios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. A divisão dos recursos ocorria após o desconto de 1%, a título de administração do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS e, atualmente ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

A partir da Lei nº 9.766/98 ficou estabelecido que a quota estadual fosse dividida com os municípios, mas deveria seguir a legislação de cada Estado. Atualmente, o salário-Educação é regido pela Lei nº 10.832/2003 e 90% da arrecadação líquida é distribuída entre os entes federados e 10% é direcionado ao FNDE para o financiamento de projetos, programas e ações do ensino fundamental. A quota federal permanece sendo 1/3 do arrecadado em todas as Unidades Federadas e a quota estadual e municipal, corresponde a 2/3 do montante arrecadado no Estado e é distribuído de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Atualmente, os recursos são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica e 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:

1. quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica.
2. quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

De acordo com Pinto (2000), no período em que o país foi regido pelas Constituições Federais de 1937 e 1967 houve a desvinculação de recursos e foram criadas fontes complementares para o financiamento da educação como as loterias, o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social – já extinto), o FAZ (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), os

“royalties” sobre a extração de petróleo e gás e outras Contribuições Sociais, porém todas estas fontes acabavam não sendo asseguradas constitucionalmente e seu caráter era temporário.

Segundo Davies (2005), embora a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 tivesse reestabelecido a vinculação de 20% da receita tributária municipal, a União e os Estados deixaram de ser obrigados a aplicar um percentual mínimo em educação e, somente em 1983, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 24/83<sup>1</sup>, que determinava que a União não poderia aplicar menos que 13% (treze por cento) e os Estados e Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da receita de seus impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino. Em 1985, o Senador João Calmon, autor da emenda anterior, também apresentou e conseguiu aprovar a Lei nº 7348/85 alterando os percentuais mínimos para a educação, também estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu na Seção I, do Capítulo III, a forma como seria organizada a educação brasileira e como seria o financiamento da mesma. São dez artigos referentes à educação e mais o art. 60 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), entre os quais, o artigo que se refere à vinculação mínima de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. O artigo 212, ao tratar especificamente do financiamento, determinou que a União aplicaria, 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.

São garantidos recursos financeiros para MDE de três fontes de recursos: impostos federais, estaduais e municipais, porém com percentuais maiores para os estados e municípios.

Em relação aos impostos, os recursos financeiros para a educação, de acordo com a CF/88, ficaram assim distribuídos:

- 1) Impostos Federais (18%)
  - a) Imposto de Renda – IR
  - b) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
  - c) Imposto Territorial Rural – ITR
  - d) Imposto sobre Operações Financeiras
  - e) Imposto sobre Importação
  - f) Imposto sobre Exportação
  - g) Imposto sobre Grandes Fortunas

---

1 Emenda Constitucional 24/83 do Senador João Calmon.

## 2) Impostos Estaduais (25%)

- a) Fundo de Participação dos Estados – FPE
- b) IPI Exportação
- c) Imposto sobre Operações Financeiras – IOF Ouro
- d) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- e) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
- f) Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos “Causa Mortis” – ITCM
- g) Adicional sobre o Imposto de Renda – AIR
- h) Imposto sobre a Renda Retida na Fonte de Servidores Estaduais – IRRF

## 3) Impostos Municipais (25%)

- a) Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- b) IPI Exportação
- c) Imposto Territorial Rural – ITR
- d) IOF Ouro
- e) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- f) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
- g) Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU
- h) Imposto Sobre Serviços - ISS
- i) Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI
- j) Imposto sobre a Renda Retida na Fonte de Servidores Municipais – IRRF

Neste ponto cabe lembrar a responsabilização dos entes federados por cada etapa da educação pública no Brasil. O Estado Brasileiro está organizado sob o formato federativo e, no que diz respeito à educação, sob o formato federativo cooperativo. A CF/88 prevê o Regime de Colaboração na oferta da educação pública, havendo áreas de atuação prioritária, mas não de responsabilidade exclusiva. A educação infantil, prioritariamente, cabe aos municípios, o ensino médio, prioritariamente, cabe aos estados, o ensino fundamental tem oferta compartilhada e à União cabe, prioritariamente, o ensino superior.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, mais da metade dos municípios brasileiros dependem das transferências da União e do Estado, ou seja, não arrecadam o suficiente para manter suas obrigações e isto tem um grave impacto na educação, tendo em vista que os municípios são responsáveis, prioritariamente, pela oferta de educação infantil e ensino fundamental nos anos iniciais. Neste sentido, há algo para reflexão: os municípios são

responsáveis pela oferta de grande número de matrículas, tendo em vista que a educação infantil a partir dos 4 anos de idade é obrigatória no Brasil, porém a grande maioria dos municípios depende de transferências governamentais.

Ao analisar os impostos que cabem a cada ente federado é possível verificar que os impostos que arrecadam mais recursos ficam na cesta da União e dos Estados, como é o caso do Imposto de Renda, do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. A partir desta constatação é possível deduzir que os pequenos municípios possam apresentar dificuldades para ampliar a oferta de vagas e, inclusive, investir na melhoria da qualidade da educação.

Revisitando a história do financiamento da educação pública no Brasil, constata-se que desde a vinda dos Jesuítas até a Constituição Federal de 1988, o que ocorreu com o financiamento da educação pública no Brasil, pode-se dizer que foi a constante desresponsabilização da União com a etapa da educação básica, deixando cada vez mais sob a responsabilidade de Estados e Municípios.

Tendo em vista que Estados, Distrito Federal e Municípios, constitucionalmente, são responsáveis pela oferta de educação básica e que esta compreende o maior número de matrículas no Brasil e que estes entes federados possuem menor poder arrecadatório, cria-se a política de fundos de financiamento da educação com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais.

## **2 FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

O presente capítulo pretende descrever os fundos de financiamento da educação criados a partir de emendas à Constituição de 1988. Embora a Carta Magna tenha retomado a vinculação de recursos à educação para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, somente após 10 (dez) anos passou a vigorar um fundo específico para a educação. Desde 1994, com o Fundo Social de Emergência (FSE) e, posteriormente, com a Desvinculação de Recursos da União (DRU-EC 27/2000), cuja premissa era a desvinculação de 20% (vinte por cento) das receitas da União, o financiamento da educação foi afetado. Com a desvinculação, a União aplicava cerca de 14% (quatorze por cento) e não os 18% (dezoito por cento) previsto na lei. Quanto à parte que cabia à União, a mesma era utilizada nas despesas das Universidades Federais, Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas e Agropecuárias. Os investimentos em programas como, por exemplo, o livro didático, merenda escolar e dinheiro direto na escola eram, majoritariamente, provenientes da cota federal do salário-educação. A partir da política de fundos de financiamento da educação buscou-se priorizar o ensino fundamental regular e, na visão dos formuladores, tornar as diferenças regionais menos significativas.

### **2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**

#### **2.1.1 Natureza do Fundo**

O Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, foi instituído pela Emenda Constitucional nº14/96 e regulamentado pela Lei nº 9424/96. O Fundo passou a vigorar a partir de janeiro de 1998, sendo de natureza contábil e âmbito estadual, ou seja, não havia transferência de um estado para outro.

Entre as razões para a criação do FUNDEF estava a necessidade de alteração do artigo 60 (ACTD). Como afirmam Adrião & Pinto (2006, p.12), o não cumprimento do art.60 (ADCT), aliado às grandes disparidades existentes no padrão de qualidade do ensino oferecido por regiões e entre redes de ensino, levou o governo federal a propor a alteração no referido artigo. Após a EC 14/96, o art. 60 ADCT- CF/88 ficou com a seguinte redação (Quadro 1):

**Quadro 01 – Comparação entre o Art.60 (ADCT-CF/88) e EC 14/96**

<b>Art.60 - ADCT – CF/88</b>	<b>Art.60 –ADCT – CF/88 – PÓS EC 14/96</b>
Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os segmentos organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art.212 <sup>2</sup> da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.	Nos dez primeiros anos da promulgação da EC 14, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos que sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art.212 da CF/88, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério

FONTE: CF/88 – Elaborado pela autora

Com a nova redação, a EC 14/96 nomina o Poder Público como Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como insere a remuneração condigna do magistério. Além do art. 60, a EC 14/96 também promoveu mudanças nos artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/88, conforme descrito no Quadro 2:

**Quadro 02 – Mudanças nos Art. 34, 208, 211 e 212 da CF/88**

<b>CF/88</b>	<b>CF/88 PÓS EC 14/96</b>
Art.34, inciso VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:  a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta	Art. 34 – acréscimo da alínea e no inciso VII  e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento de ensino
Art. 208 I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio	Art.208 – nova redação aos incisos I e II I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria II – progressiva universalização do ensino médio gratuito
Art.211 §1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória §2º Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar	Art.211 – Nova redação aos §1º e 2º e acréscimo dos § 3º e 4º §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira nos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios §2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil

<sup>2</sup> 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.

	<p>§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.</p> <p>§4º Na organização de seus Sistemas de Ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório</p>
<p>Art. 212</p> <p>§5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes</p>	<p>Art.212 – Nova redação ao §5º</p> <p>§5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.</p>

FONTE: CF/88 – Elaborado pela autora

Observando o Quadro 02 podemos dizer que a EC 14/96 apresentou as seguintes mudanças: aplicação do mínimo de recursos provenientes de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino; oferta e gratuidade de ensino fundamental para todos; progressiva universalização do ensino médio; universalização do ensino fundamental; financiamento das instituições públicas federais de ensino pela União; função supletiva e redistributiva da União para garantir equalização de oportunidades e mínimo de qualidade; regime de colaboração entre os entes; separação dos entes quanto à oferta prioritária e fim da dedução do salário educação pelas empresas.

### 2.1.2 Fontes de Recursos do FUNDEF

De acordo com a Lei 9424/96, o FUNDEF deveria ter a seguinte composição:

- a) 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- b) 15% do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE);
- c) 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- d) 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- e) 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações, de que trata a LC 87/96 (Lei Kandir)<sup>3</sup>;
- f) Complementação da União, quando não atingido o valor mínimo.

---

<sup>3</sup> A Lei Kandir foi instituída pela Lei Complementar nº 87/1996 que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. A União ficou responsável pela compensação financeira desta receita aos Estados.

Ao analisarmos a política de fundos de financiamento é importante considerarmos os critérios de transferência do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, Imposto de Renda e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias porque tais impostos implicam diretamente na quantidade de recursos destinados à educação.

Os recursos do FPM são distribuídos de acordo com o número de habitantes do município, com base em estimativas realizadas, anualmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com a CF/88, 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) devem ser destinados ao FPM. A distribuição dos recursos que compõem o FPM ocorre da seguinte forma: 10% são destinados aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos.

Quanto ao FPE, a principal base de distribuição é o inverso da renda per capita da região. Quanto menos arrecadar, mais recursos receberá o estado, justificando o caráter redistributivo do fundo. O FPE está previsto no art. 159, I, a, da Constituição Federal, o qual determina que 21,5% da arrecadação, pela União, do IR e do IPI sejam destinados ao FPE. Os critérios de partilha do FPE foram definidos pela Lei Complementar nº 62, de 1989, cujos coeficientes têm como primeiro critério que os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ficar com 85% dos recursos, restando 15% para os estados do Sul e Sudeste.

O ICMS é um imposto de competência estadual e cobrado parcialmente na origem, local onde o bem ou serviço foi produzido e parcialmente no destino, onde o bem ou serviço foi consumido. Sua previsão legal está estabelecida na Constituição Federal de 1988 e de acordo com a legislação, do volume total transferido, 75% devem ser destinados ao município onde se originou a arrecadação e 25% deve ser partilhado de acordo com legislação do próprio estado. À princípio, municípios mais industrializados ou mais desenvolvidos tendem a arrecadar mais ICMS.

O IPI é um imposto arrecadado pela União e está previsto no art. 159 da CF/88. Conforme a legislação, a União ficará com 51% do produto da arrecadação e deverá repassar os 49% restantes da seguinte forma: 24,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e 3% para programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional. Ainda, a União deve destinar 10% do produto da arrecadação do IPI aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

De acordo com o artigo 212 da CF/88, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos em educação. Com a EC 14/96, 60% (sessenta por cento) destes recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios ficaram subvinculados ao ensino fundamental. Portanto, 15% (quinze por cento) da arrecadação de um conjunto de impostos destes entes. Ainda, de acordo com o art. 2º da referida lei, os recursos do Fundo deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público e na valorização do Magistério.

### **2.1.3 Critérios de Distribuição de Recursos do FUNDEF e Despesas pagas pelo Fundo**

Quanto à distribuição dos recursos, estes dar-se-iam entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos, da 1ª à 8ª séries do ensino fundamental presencial, matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes de ensino. Na referida distribuição de recursos, considerava-se a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, de acordo com a seguinte composição: 1ª à 4ª série; 5ª à 8ª série; estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais. Caberia à União complementar os recursos do Fundo, sempre no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, caso o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Tal valor seria fixado pelo Presidente da República e nunca seria inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, tendo como base o Censo Educacional, realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Segundo o § 1º do art.6º da Lei 9424/96, o valor mínimo anual por aluno era fixado por ato do Presidente da República e nunca deveria ser inferior à razão entre a previsão de receita do FUNDEF e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

No §5º do art. 60 da CF/88, ficou estabelecido que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício no magistério e os 40% (quarenta por cento) restantes deveriam ser utilizados com manutenção e desenvolvimento do ensino, do ensino fundamental regular.

O artigo 9º da Lei 9424/96 determinava que os estados, o Distrito Federal e os municípios tinham até 1º de julho de 1997 para organizar seus planos de carreira e de remuneração conforme as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Nesse

sentido foi elaborado o Parecer CNE 02/97 que estabelecia uma razão entre a remuneração máxima e mínima e apontava para a fixação de um Plano Nacional de Salário e do Custo Aluno-Qualidade através do Plano Nacional de Educação, porém, o parecer não foi homologado pelo Ministro da Educação à época. De acordo com Pinto:

A lei 9.424/96, que regulamenta o Fundef, fundo este que tem em seu nome o compromisso com a valorização do magistério, pouco avança também da definição dos parâmetros que permitiriam uma atuação mais adequada por parte dos profissionais e garantiriam, assim, a melhoria da qualidade de ensino. Como a LDB esta lei delega a tarefa para a legislação dos sistemas de ensino ao definir seus respectivos Planos de Carreira e remuneração do Magistério, afirmando apenas que estes planos deverão assegurar: 1) remuneração condigna para os professores em efetivo exercício no magistério; 2) estímulo ao trabalho em sala de aula; 3) a melhoria da qualidade de ensino. (ABREU apud.PINTO, 2006, p. 76-77).

Quanto à exigência de organização dos Planos de Carreira previsto pelo FUNDEF, no prazo de seis meses, o mesmo foi suspenso por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.627/1997, sob a fundamentação de que isto feria a autonomia dos entes subnacionais e excedia a competência da União ao legislar sobre regras de conteúdo específico. Porém, de acordo com o texto da Lei nº 11.738/08, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009 com o objetivo de cumprir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme o parágrafo único do art.206 da Constituição Federal. O Plano Nacional de Educação (2014-2024), lei nº 13.005/2014, meta 18, também determinava, até 2016, a criação de um plano de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tendo como base o piso salarial nacional definido na Constituição Federal.

A lei do FUNDEF também trouxe inovações quanto à participação da sociedade organizada no tocante à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo. De acordo com o art. 4º da referida lei, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deveriam ser criados conselhos de Acompanhamento e Controle Social do fundo e estes tinham as seguintes atribuições:

- Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo junto aos respectivos governos;
- Supervisionar a realização do Censo Escolar anual;
- Examinar registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos via FUNDEF.

Cada ente federado e a União deveriam criar leis específicas para o Conselho de Acompanhamento e na composição deveriam, obrigatoriamente, estar representantes da sociedade civil organizada, do governo e pais e alunos.

Resumidamente, a lei do FUNDEF apresentava as seguintes características:

- a) Fundo Estadual de natureza contábil;
- b) Complementação da União, em cada Estado, Distrito Federal e Municípios, quando o mesmo não alcançasse o valor mínimo definido nacionalmente;
- c) Prazo de 5 (cinco) anos para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios garantissem um valor de contribuição ao Fundo para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino;
- d) Mínimo de 60% (sessenta por cento) de cada Fundo destinado ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério e máximo de 40% (quarenta por cento) nas outras despesas em manutenção e desenvolvimento de ensino;
- e) Vigência de 10 anos (01/01/1997 à 31/12/2006);
- f) Instituição de Controle Social para acompanhamento de cada fundo com a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF;
- g) Distribuição de recursos na proporção das matrículas de 1ª à 8ª série do ensino fundamental regular de cada rede, tendo por base o Censo do MEC, do ano anterior;
- h) Os recursos dependeriam da diferença de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipo de estabelecimento.

A política de Fundos estabelecida a partir da EC 14/96 pôs em pauta a discussão sobre questões relacionadas à centralização ou descentralização dos recursos destinados à educação. Até a criação do FUNDEF, cada ente, de acordo com suas (im)possibilidades financeiras ficava responsável pela escolarização formal dos seus habitantes. Com a nova forma de distribuição, através do fundo, pode-se dizer que ocorreram mudanças significativas no financiamento da educação pois houve priorização do ensino fundamental regular.

No entanto, ao introduzir o conceito de valor mínimo aluno/ano no ensino fundamental, o FUNDEF, na visão de seus formuladores, pressupunha tornar as diferenças regionais menos significativas e oportunizar mais acesso à escolarização formal, à medida que transferia valores àqueles estados que não atingiam o valor mínimo, como salientou Vasquez (2005)

O valor mínimo/aluno estabelecido é fundamental para determinar a participação da complementação da União no financiamento do FUNDEF, sendo esse o fator

principal na política de correção das desigualdades interestaduais, uma vez que o mecanismo do FUNDEF não altera a base fiscal vinculada ao fundo e não promove a redistribuição de recursos entre as unidades federativas (VAZQUEZ,2005, p.4)

Apesar de ser considerado um avanço no financiamento da educação brasileira, o FUNDEF foi alvo de várias críticas por pesquisadores do campo do financiamento da educação. Segundo Arelaro (2007), o FUNDEF não atingiu seus objetivos quanto à aplicação de recursos por parte da União e quanto à fixação do gasto-aluno. A União aplicou cerca de 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) e não os 18% (dezoito por cento), estabelecidos em lei, em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e, para a autora, o número de matrículas não aumentou significativamente, apenas houve transferência de matrículas do estado para o município, com a municipalização do ensino fundamental, objetivando o recebimento de novos recursos financeiros.

Neste sentido, Pinto (2007) salientou a tendência crescente do aumento de responsabilidade por parte dos municípios. Para o autor, o FUNDEF à época parecia ser um forte indutor da municipalização do ensino fundamental regular, uma vez que a distribuição dos recursos era per capita e, tendencialmente, os municípios, em busca de mais recursos, buscariam absorver mais matrículas. Outro efeito, no entanto, seria a redução de gastos com Educação Infantil e com a Educação de Jovens e Adultos, uma vez que estes não faziam parte da cesta do fundo, como é possível verificar na Tabela 01.

**Tabela 01 – Número de Matrículas no Ensino Fundamental no Período de 1996 a 2006**

ANO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1996	18.468.772	10.921.037
1997	18.098.544	12.436.528
1998	17.266.355	15.113.669
1999	16.589.455	16.164.369
2000	15.806.726	16.694.171
2001	14.917.534	17.144.853
2002	14.236.020	17.653.143
2003	13.272.739	17.863.888
2004	12.695.895	17.960.426
2005	12.145.494	17.986.570
2006	11.825.112	17.964.543

FONTE: INEP – Elaborado pela autora

Conforme demonstrado na Tabela 01, o número de matrículas no ensino fundamental no período de vigência do FUNDEF diminuiu nos estados e aumentou nos municípios. Entre 1996 e 2006, a redução no número de matrículas no ensino fundamental nos estados foi de, aproximadamente, 6.643.660 matrículas contra um acréscimo de, aproximadamente, 7.043.506 matrículas no ensino fundamental nos municípios, corroborando a afirmação de Pinto (2000) e Arelaro (2007).

De acordo com Pinto (2000), “valendo-se da penúria das prefeituras, busca-se impor a municipalização, não como mecanismo de melhoria da qualidade, mas como forma dos estados economizarem recursos e desobrigarem-se do ensino fundamental” (p.112). Seguindo esta toada, Duarte (2005) considerou que as reformas na sistemática de financiamento da educação básica, empreendidas a partir da Emenda Constitucional 14/96 articularam, de fato, meios e competências desiguais. De um sistema organizado em 26 grandes sistemas estaduais e autônomos, passou-se à possibilidade de organização em mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais. Para a autora, este novo formato, via FUNDEF, possibilitou ao governo federal induzir a ampliação do atendimento no ensino fundamental, a equalização através do gasto mínimo por aluno e permitiu a descentralização da gestão financeira e administrativa.

Em consonância, Cruz (2006) salientou que, em relação ao FUNDEF, o papel do Estado no que diz respeito à indução de política educacional descentralizadora acarretou no acentuado processo de municipalização do ensino fundamental e tal processo resultou na insuficiência de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, revelando a falta de compromisso do Governo Federal com a melhoria da qualidade da escola pública e com a diminuição das disparidades regionais no financiamento da educação. Para Sousa Junior (2006), o FUNDEF não cumpriu à contento os critérios de equidade pois editou os valores do custo-aluno bem abaixo do que estava na lei que regulamentou o fundo. Neste sentido, a tabela abaixo busca demonstrar os valores do custo-aluno editados pelo Governo Federal durante a vigência do FUNDEF

**Tabela 02 – Valor aluno/ano - FUNDEF**

ANO	Valor decretado (R\$)	Valor – Lei 9424/96 (R\$)
1997	300,00	300,00
1998	315,00	399,47
1999	315,00	451,81
2000	333,00	532,53
2001	363,00	613,85

2002	418,00	706,35
2003	446,00	786,16
2004	537,71	864,00
2005	620,56	935,15
2006	682,00	1200,00

Fonte: ARELARO (2007, p.11)

Como demonstrado na Tabela 02, o Governo Federal, de fato, não cumpriu a lei do FUNDEF e isto trouxe prejuízos ao financiamento da educação, principalmente, nos estados onde a União deveria fazer a complementação. Portanto, um dos objetivos do fundo que era buscar minimizar ou sanar as disparidades regionais não foi alcançado quanto ao valor do valor aluno/ano.

De acordo com Vazquez (2005), os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2003 foram inferiores aos que deveriam ser estipulados segundo a Lei 9424/96 e o não cumprimento da lei, alicerçado por forte ajuste fiscal, o que implicou na ampliação das desigualdades interestaduais no financiamento do Ensino Fundamental. Desta forma, o FUNDEF não cumpriu integralmente seus objetivos de promover a justiça social, a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério. Este fato também é considerado por Sousa Junior (2006) ao afirmar que, ao editar valores do custo-aluno abaixo do previsto na lei, os subsídios foram insuficientes para proporcionar melhorias nos indicadores de qualidade da educação e, por ter priorizado o ensino fundamental, outros níveis de ensino não foram atendidos com qualidade.

Duarte (2005) considerou que as reformas na sistemática de financiamento da educação básica, empreendidas a partir da EC 14/96, articularam, de fato, meios e competências desiguais. A autora salienta que “diferentes medidas e programas de financiamento da educação básica implementados, observavam uma lógica de ação de matriz gerencial, buscando maior eficiência e produtividade no trato dos recursos disponíveis” (Duarte,2005, p.824). Ou seja, segundo a autora, de forma geral, o país gastava mal em educação.

Cabe salientar o destaque de Duarte (2005) quanto à mudança na organização da educação básica após a CF/88. A educação básica estava organizada em 26 (vinte e seis) grandes sistemas estaduais autônomos e passou à possibilidade de ser organizada em mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais. Neste sentido, Cruz (2006), salientou que, em relação ao FUNDEF, o papel do Estado, no que diz respeito à indução de política educacional descentralizadora, levou ao acentuado processo de municipalização do Ensino

Fundamental. Considerando-se que o sistema de educação básica no Brasil é um sistema público federativo e que os recursos são provenientes de fontes de receitas de impostos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, é evidente que haveria problemas quanto às disparidades econômicas.

Castro (2007), procurou dimensionar e analisar o gasto em educação básica no período de 1995 a 2005 e afirmou que a distribuição de recursos ocorreu de forma descentralizada e que coube aos Estados e Municípios a responsabilidade pelos gastos educacionais na educação básica, cerca de 93,9% do total gasto no Brasil. Na análise, o autor observou que os Municípios ampliaram continuamente os gastos em favor da educação básica, os Estados baixaram sua participação e a União apresentou baixa participação, demonstrando, inclusive, queda no volume de gastos. Diante do exposto, o autor considerou que o regime de colaboração foi pouco exercido e que há de se estabelecer uma política macroeconômica, pautada por forte crescimento econômico e voltada aos gastos da área educacional.

Diante dos vários aspectos ora mencionados, é perceptível que o FUNDEF foi extremamente importante para a educação brasileira, seja pelo fato de ter reafirmado a vinculação de recursos, por estabelecer uma disponibilidade “mínima” de valor-aluno/ano ou pelo seu caráter redistributivo no interior de cada fundo. No entanto, era necessário ampliar o financiamento para as demais etapas da educação básica ou criar um novo modelo de financiamento. Assim, cria-se o FUNDEB.

## **2.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

### **2.2.1 Natureza do Fundo**

A proposta de criação de um novo fundo para o financiamento da educação estava sendo discutida desde 1999, por meio da apresentação da PEC 112/94<sup>4</sup>, apensada à PEC 78/1995<sup>5</sup>. Em relação aos fundos para a educação existiam discussões quanto à continuidade do FUNDEF e discussões que propunham um novo fundo que incluísse a educação infantil, ainda que se criasse um fundo específico para a mesma.

---

4 PEC 112/99 – Modifica os artigos 208, 211 e 212 da CF/88 e o art. 60 do ADCT, criando o FUNDEB

5 PEC 78/95 – Altera o “caput” do art. 212 da CF/88

Em 2002 foi apresentada no Senado a PEC 34/2002<sup>6</sup> e em 2005 o Poder Executivo encaminhou a PEC 415/2005<sup>7</sup>. Na época, o governo, desde sua eleição, defendia a criação de um fundo mais amplo e, após várias discussões no Congresso Nacional e campanhas da sociedade organizada, a PEC 415/2005 foi apensada à PEC 216/2003<sup>8</sup> e à PEC 536/1997<sup>9</sup> e encaminhada ao Senado sob o número 9/2006 em 07/02/2006.

Em 19 de dezembro de 2006, através da Emenda Constitucional nº53 foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Medida Provisória nº339. A Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 deu nova redação aos artigos 7º, 23º, 30º, 206º, 208º, 211º e 212º da CF/88 e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme demonstrado no Quadro 03:

**Quadro 03 – Comparação entre CF/88 e EC 53/06**

CF/88	EC 53/06
Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social	Acréscimo do inciso XXV <u>XXV</u> - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Acréscimo do Parágrafo Único <u>Parágrafo único</u> . Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”
Art. 30. Compete aos Municípios	Acréscimo do inciso VI <u>VI</u> - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental
Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios	Acréscimo dos incisos V e VIII <u>V</u> - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; <u>VIII</u> - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

6 PEC 34/02 -Apresentada no Senado, propunha a criação do FUNDEB

7 PEC 415/05 – Dava nova redação ao §5º do art.212 da CF/88 e ao art.60 do ADCT

8 PEC 216/03 – Modificava o inciso V do art.206 da CF/88 e acrescentava o inciso VIII ao mesmo artigo, com a finalidade de incluir o Piso Salarial Profissional dos Profissionais da Educação

9 PEC 536/97 – Modificava o art.60 do ADCT

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de	Acréscimo do inciso IV <del>IV</del> - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino	Acréscimo do § 5º § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
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	Acréscimo dos § 5º e 6º § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Fonte: CF/88 e EC/53/06 – Elaborado pela autora

De acordo com Sena (2008), o FUNDEB adotou as seguintes características que já integravam o FUNDEF:

- Natureza contábil;
- Contas únicas e específicas com repasses automáticos;
- Abrangência estadual, não havendo repasse de recursos para outros estados;
- Aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento;
- Controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- Destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na Educação Básica;
- Possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados;
- Complementação da União.

De acordo com Sena (2008), os principais aspectos de aperfeiçoamento do FUNDEB em relação ao FUNDEF foram a instituição de um mecanismo de financiamento para todas as etapas da educação básica. Além disso, a constitucionalização da complementação da União foi de no mínimo 10% dos recursos dos fundos e, de acordo com a EC 108/2020, o FUNDEB, prevê a vedação do salário-educação para a complementação da União, ou seja, a União não pode utilizar os recursos do salário-Educação para complementar o valor mínimo do aluno-ano do FUNDEB nos entes que não atingirem este valor. No entanto, tanto quanto no FUNDEF, o FUNDEB também não foi constitucionalizado como financiamento para a educação, mantendo-se nas Disposições Constitucionais Transitórias, com validade até 2020.

## 2.2.2 Fontes de Recursos do FUNDEB

Na lei do FUNDEB foram acrescentados mais três impostos na composição monetária do fundo: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) àqueles que já faziam parte do FUNDEF.

Embora mais impostos façam parte do FUNDEB, similar ao FUNDEF, o novo fundo também não previu a vinculação de taxas, contribuições e impostos municipais como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI). Na composição também estão as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes relacionadas. De acordo com a Tabela 3, a ampliação dos impostos que compõem o FUNDEB aconteceu de forma escalonada e. O FPE, FPM, ICMS, IPIexp e Desoneração das Exportações (Lei Kandir), em 2007 com 16,66%, em 2008 com 18,33 e a partir de 2009 com a totalidade de 20% conforme foi estabelecido na lei. O ITCMD, o IPVA e o ITR (cota municipal), em 2007 com 6,66%, em 2008 com 13,33% e a partir de 2009 com a totalidade de 20%. Da mesma forma, a complementação da União também ocorreu de forma escalonada, em 2007 a lei previa R\$ 2 bilhões, em 2008 R\$ 3 bilhões, em 2009 5 bilhões e a partir de 2010 10% da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Tabela 03 – Fontes de Recursos do FUNDEB (continua)**

Receita/ano	2007	2008	2009	2010-2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações – Lei Kandir	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 5 bilhões	10% da contribuição dos Estados, Distrito

				Federal e Municípios
--	--	--	--	----------------------

Fonte: MEC – Elaborado pela autora

Quanto à Contribuição da União, a mesma tem sido destinada àqueles entes que não atingem o valor mínimo anual por aluno e, de acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios, a mesma correspondeu às seguintes quantias (Tabela 04):

**Tabela 04 Contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios e Complementação da União no Período de 2010 a 2019**

Ano	Contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios (A)	Complementação da União (10% de A) (B)	Total de Receitas (A + B)
2010	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55
2011	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2012	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10
2013	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2014	115.545.917.762,00	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2015	119.723.813.670,25	11.972.381.367,02	132.934.980.478,14
2016	125.630.698.519,63	12.563.069.851,96	138.193.768.371,56
2017	130.132.056.600,00	11.711.885.100,00	141.843.941.700,00
2018 (estimativa)	136.933.657.680,24	13.693.365.767,99	149,257,686,871,43
2019 (estimativa)	143.456.933.145,06	143.456.693.314,48	156.368.057.128,68

Fonte: CNM (2019) – Elaborado pela autora

A complementação da União tem sido destinada aos seguintes estados: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Conforme a lei, os recursos do FUNDEB deveriam ser aplicados em programas para a melhoria da qualidade da educação. Porém, segundo a Lei 11.738/2008, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, esses 10% deveriam ser repassados para integralização do pagamento do piso nacional “nos casos em que o Ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (CNM, 2019, p.15).

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem, obrigatoriamente, aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, do total dessa receita, cada Estado e cada Município, além do Distrito Federal, deve contribuir com 20% destas receitas para o FUNDEB. Resumidamente, a formação do FUNDEB se dá a partir das seguintes fontes (Quadro 04):

#### **Quadro 04 – Composição das Receitas do FUNDEB nos Estados e Municípios**

<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
Fundo de Participação dos Estados – FPE	Fundo de Participação dos Municípios – FPM
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação – IPI-EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação – IPI-EXP
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores -IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores -IPVA
Recursos da desoneração de exportações de que trata a LC 87/1996 – Lei Kandir	Recursos da desoneração de exportações de que trata a LC 87/1996 – Lei Kandir
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR

Fonte: EC 53/06 - Elaborado pela autora

É importante ressaltar que quando são aprovadas desonerações de impostos, estas significam menos arrecadação e menos recursos para a educação como um todo.

#### **2.2.3 Critérios de Distribuição de Recursos do FUNDEB**

De acordo com a lei, a distribuição dos recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme o art.211 da CF/88. Ou seja, de acordo com art. 8º da Lei 11.494/2007, os recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme a etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica. Assim sendo, os recursos serão distribuídos, da seguinte forma:

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica: I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo; IX- ensino fundamental em tempo integral; X - ensino médio urbano; XI - ensino médio no campo; XII - ensino médio em tempo integral; XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV - educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo. § 1o A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1o do art. 32 desta Lei. § 2o A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei. § 3o Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental. § 4o O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade. Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo. (LEI 11.494/2007, art.10 e 11)

Conforme o art. 13 da Lei 11.494/2007, os valores ponderais para a distribuição de recursos deverão ser fixados, anualmente, até o dia 31 de julho, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade composta por: 1 (um) representante do Ministério da Educação; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED; 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Cabe à Comissão especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep. No entanto, o valor aluno/ano não tem sido estipulado conforme o custo real das respectivas etapas e modalidades, mas tem sido considerado a partir da quantidade de recursos disponíveis e do número de matrículas conforme o Censo Escolar. Neste sentido, Pinto (2007) afirma que não se podia esperar muito com a aprovação do FUNDEB, tendo em vista que seria necessário, no mínimo, 1% (um por cento) do Produto Interno Bruto de recursos novos para

viabilizar o Custo Aluno Qualidade Inicial<sup>10</sup>, considerando-se somente a matrícula existente na época. em que o FUNDEB foi implementado. Para o autor, o valor mínimo nacional proporcionado pelo FUNDEB, à época, era cerca da metade do valor do CAQI de 1ª a 4ª série proposto em alguns estudos iniciais sobre o assunto. De acordo com a Tabela 05, em algumas etapas e modalidades, desde a criação do FUNDEB, não houve alteração nas ponderações, caso que ocorreu em outras.

**Tabela 05 - Ponderações do FUNDEB no Período de 2007 a 2019<sup>11</sup>**

<b>Etapa/ Modalidade</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
C1		1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
C2		0,85	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
C3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,15
C4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
P1		1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
P2		0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,05
AIU	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
AIFC	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15

10 O Custo Aluno Qualidade-Inicial considera os custos de manutenção e atualização para as diferentes etapas de ensino, conforme art. 4º, inciso IX, da Lei 9394/1996.

11 2007 – Resolução nº 01 de 15/02/2007

2008 – Portaria nº 41 de 27/12/2007

2009 – Portaria nº 932 de 30/07/2008

2010 – Portaria nº 777 de 10/08/2009

2011 – Portaria nº 873 de 01/07/2010

2012 – Portaria nº 1322 de 21/09/2011

2013 – Resolução nº 08 de 25/07/2012

2014 – Resolução nº 01 de 31/12/2013

2015 – Resolução nº 01 de 31/12/2014

2016 – Resolução nº 01 de 29/07/2015

2017 – Resolução nº 01 de 28/07/2016

2018 – Resolução nº 01 de 28/11/2017

2019 – Resolução nº 01 de 06/12/2018

AFFU	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
AFFC	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
AFFI	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EMU	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
EMC	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EMTI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EME	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EE	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EIQ	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EJA 1	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
EJA 2	0,7	0,7	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

FONTE: FNDE – Elaborado pela autora

Observando a Tabela 05 podemos perceber que, desde a criação do FUNDEB, houve mudanças de valores de ponderação em determinadas etapas e modalidades, porém, isto não significa que houve ingresso de novos valores no fundo, apenas quer dizer que foi criada uma nova regra para redistribuição dos recursos já existentes.

Considerando a Portaria Interministerial nº 04 de 27 de dezembro de 2019, para o ano de 2020, a partir dos valores ponderais e do número de matrículas, o maior valor anual por aluno ocorreu no Estado de Roraima e o menor valor anual por aluno ocorreu nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Pará, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Maranhão e Alagoas. Esta diferença ocorreu porque o valor anual por aluno é calculado a partir da disponibilidade orçamentária, ou seja, a partir da quantidade de recursos dividida pelo número de matrículas.

Tabela 06 demonstra estes valores por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica.

**Tabela 06 – Maior e Menor, valor anual por Aluno – 2019**

Etapa/Modalidade/Estabelecimento	R\$ Valor Menor	R\$ Valor Maior	Diferença entre menor e maior valor (%)
Creche em tempo Integral Pública	4736,10	6608,06	28,33
Creche em tempo Integral Conveniada	4736,10	6608,06	28,33
Creche em tempo Parcial Pública	4371,79	6099,75	28,33
Creche em tempo Parcial Conveniada	4007,47	5591,43	28,33
Pré-escola tempo Integral	3643,16	5083,12	28,33
Pré-escola tempo Parcial	4189,63	5845,59	28,33
Anos Iniciais Ensino Fundamental Urbano	4007,47	5591,43	28,33
Anos Iniciais Ensino Fundamental Campo	4371,79	6099,75	28,33
Anos Finais Ensino Fundamental Urbano	4736,10	6608,06	28,33
Anos Finais Ensino Fundamental Campo	4553,94	6353,90	28,33
Anos Finais Ensino Fundamental Tempo Integral	4736,10	6608,06	28,33
Ensino Médio Urbano	4736,10	6608,06	28,33
Ensino Médio Campo	4736,10	6608,06	28,33
Ensino Médio Tempo Integral	4371,79	6099,75	28,33
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	4371,79	6099,75	28,33
Educação Especial	4371,79	6099,75	28,33
Educação Indígena e Quilombola	2914,52	4066,50	28,33
Educação de Jovens e Adultos com Avaliação no Processo	4371,79	6099,75	28,33

FONTE: Portaria Interministerial 04, de 27/12/19– Elaboração autora

Observando a Tabela 06 podemos verificar que há uma diferença de 28,33% entre o menor e maior valor por aluno/ano entre os estados brasileiros. Neste sentido, apesar de o FUNDEB abranger todas as etapas da Educação Básica não é possível afirmar que o fundo atenda de forma igualitária todos os estudantes brasileiros porque não é disponibilizado o mesmo valor para todas as matrículas de uma mesma etapa em todo o território nacional. Por exemplo,

conforme demonstrado na Tabela 06, uma matrícula de ano inicial do ensino fundamental, em 2020, variou de R\$ 4007,47 a R\$ 5.591,43. Isto ocorre porque o FUNDEB é pautado pela quantidade recebida de impostos e o nº de matrículas existentes, além do valor ponderal de cada etapa. Ou seja, onde a arrecadação de impostos é baixa, conseqüentemente, há menos recursos para serem distribuídos.

De acordo com Pinto (2007) o FUNDEB deveria reduzir as desigualdades entre os entes da Federação devido ao aumento da Complementação da União, tendo em vista que esta deveria ser utilizada em programas destinados à melhoria da qualidade da educação básica. Porém, segundo o autor, houve enfraquecimento do princípio do custo aluno-qualidade; tendencialmente, a previsão é de que haveria diminuição de recursos porque os critérios adotados para os fatores de ponderação do valor/aluno não são condizentes com o custo real das etapas e modalidades e, por fim, o limite de 15%(quinze por cento) dos recursos do fundo em cada unidade da federação para Educação de Jovens e Adultos e o fator de ponderação para a modalidade abaixo do estipulado para o Ensino Fundamental, seriam fatores negativos do novo fundo e não contribuiriam para melhorar a qualidade da educação.

Tais preocupações do autor podem ser confirmadas observando-se os Quadros 07 e 08, embora não seja possível afirmar, categoricamente, que o Estado onde o valor aluno/ano é maior a educação tenha mais qualidade que o Estado onde o valor aluno/ano seja menor. Porém, conforme salientam Adrião e Pinto (2006), as desigualdades, mesmo com a Complementação da União, interferem negativamente na possibilidade de se garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, haja vista que limitam os investimentos em infraestrutura e valorização dos profissionais da educação.

Quanto aos critérios de distribuição de recursos, Martins (2008) salientou que o FUNDEB manteve o critério segundo o número de matrículas contidas no fundo, porém com a adoção de parâmetros para novas modalidades e etapas, incluindo a educação infantil e o ensino médio. Diferente do FUNDEF, que financiava somente matrículas públicas, o FUNDEB (art.8º), incluiu matrículas de educação infantil e educação especial de instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, mediante as seguintes condições: oferta de acesso e permanência na escola em igualdade de condições e atendimento gratuito a todos os alunos, ausência de fins lucrativos, ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social, atender padrões mínimos de qualidade e assegurar a destinação de seu patrimônio a entidades congêneres em caso de encerramento das atividades. No entanto, segundo o autor, houve um

choque com o grau de prioridade na Lei nº 11.494/07, pois esta manteve a obrigatoriedade do ensino fundamental, mas limitou em 15% os gastos com Educação de Jovens e Adultos e priorizou o ensino regular.

#### **2.2.4 Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB**

Segundo o art. 21 da Lei 11.494/2007, os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art.70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Porém, até 5% (cinco por cento) poderá ser utilizado no 1<sup>o</sup>(primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Outro fator que voltou à discussão com o FUNDEB foi a legislação sobre os planos de carreira dos profissionais da Educação. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº53, em 19 de dezembro de 2006, houve a troca de “piso salarial profissional” para “piso salarial profissional nacional”. Ou seja, a partir da EC 53 ficou estabelecido que os profissionais da educação deveriam ter um valor mínimo de recebimento em todo o país, aspecto que foi retomado com a Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb. Neste sentido, de acordo com o art. 40, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública; integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola e a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Ainda, os Planos de Carreira deveriam contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino. E, conforme o art. 41 o poder público deveria fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em atendimento à lei do FUNDEB, em 16 de julho de 2008 foi sancionada a Lei nº 11.738, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, para os profissionais do magistério público da educação básica.

Seguindo esta orientação, a lei também estabeleceu no art. 22 que, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos deveriam ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo

exercício, ou seja, que desempenham atividades de magistério na rede pública. De acordo com a lei são considerados profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Portanto, ficou garantido que a maior parte do fundo, senão sua totalidade fossem destinados ao pagamento dos profissionais da educação.

De acordo com Pinto (2007), o FUNDEB, apesar de apresentar avanços em relação ao FUNDEF, não resolveu o problema do valor mínimo por aluno e não conseguiu estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados. Segundo o autor, para resolver tais problemas a União deveria ampliar os recursos para a educação e deveriam ser criados Conselhos Gestores responsáveis pela aplicação dos recursos, administração de pessoal e avaliação de todos os alunos das escolas sob sua jurisdição.

Ao compararmos o FUNDEB com o FUNDEF é possível afirmarmos que houve redistribuição de recursos nos estados (de um município para outro), a União participou com parcela mínima de recursos, deixando a cargos dos estados e municípios a maior parte do financiamento, quando não o total. A matrícula foi um critério claro para a distribuição de recursos, ocasionando um grande processo de municipalização, principalmente, de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular. Nos municípios houve priorização do ensino fundamental em detrimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Foi possível também ampliar o acesso e valorizar os professores, com um mínimo de 60% dos recursos aplicados na valorização do magistério.

Em dezembro de 2020 entrou em vigor a Lei 14.113/20 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal e que revogou dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Esta nova lei apresenta novos avanços ao financiamento da educação e a contribuição da União terá um aumento gradativo, até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Passará de 10%, do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 e 23% em 2026.

### 3 O FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar alguns dados socioeducacionais do Estado do Paraná, bem como apresentar e analisar as receitas e despesas do Fundo de Manutenção e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – nos municípios paranaenses, no período de 2009 a 2019. A receita apresentada corresponde à receita líquida, sendo este resultado da diferença entre a receita destinada à composição do Fundeb e a receita recebida do Fundeb, de acordo com os critérios estabelecidos pela lei, de acordo com a seguinte equação.

$$\text{RECEITA LÍQUIDA} = \text{RECEITA DESTINADA AO FUNDEB} - \text{RECEITA RECEBIDA DO FUNDEB} \quad (\text{RL} = \text{RDF} - \text{RCF})$$

As despesas do FUNDEB são divididas em despesas com Profissionais da Educação e outras despesas também de acordo com o estabelecido pela Lei nº 11.494/2007. Os dados utilizados foram corrigidos pelo INPC de 2019.

O Estado do Paraná possui 399 municípios divididos em 10 (dez) regiões geográficas: Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Centro Ocidental, Centro Oriental, Centro Sul, Oeste, Sudoeste, Sudeste e Metropolitana. No nosso estudo, optou-se por adotar a divisão do território paranaense em Regiões Geográficas estabelecidas na Lei Estadual nº 15.825/08 em consonância com o relatório Vários Paranás – 2017, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES.

#### **Figura 01 – Regiões Geográficas do Estado do Paraná**



Fonte: IPARDES/Mapas Temáticos/Regiões Geográficas

De acordo com o relatório Vários Paranás (2017), o Censo Demográfico de 2010 aponta para o Estado do Paraná um volume de 10,4 milhões de habitantes, um crescimento populacional anual de 0,89% a.a no período de 2000-2010 e um grau de urbanização superior a 85%. Economicamente (2013), o setor agropecuário representa 10,43% do valor agregado bruto (VAB) estadual, a indústria 26,15% e os serviços 63,42% do VAB. Apesar do relatório ser de 2017, muitos dados se referem ao período compreendido entre 2000 e 2010, tendo como marco o Censo Demográfico de 2010 e a população estimada para 2021.

Considerando a educação, é importante salientar que a taxa de analfabetismo do Paraná diminuiu de 8,57% para 5,79% entre os anos de 2000 e 2010. Em relação ao atendimento Educacional da Educação Básica, o relatório aponta que em 2000, 62,7% de responsáveis pelo domicílio no Paraná se enquadravam na faixa, quanto à escolaridade, em “Sem instrução e Ensino Fundamental Incompleto” e, em 2010, este valor diminuiu para 49,7%; na faixa superior, considerando Ensino Médio completo e Ensino Superior incompleto e completo, o Paraná passou de 22,4% em 2000 para 34,6% em 2010 a porcentagem de chefes de domicílio nessa faixa de instrução.

No aspecto socioeconômico, a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano -IDH<sup>12</sup> e do índice de Gini<sup>13</sup> podem ser considerados como ponto de evolução no Estado. O Índice de Gini nacional foi de 0,64, em 2000, e 0,60 em 2010, enquanto para o Paraná foi, respectivamente, de 0,60 e 0,53. O Paraná tinha o quarto menor índice em 2000 e o segundo em 2010. De acordo com o relatório Vários Paranas (2017), em 2000, o Paraná apresentou o sexto maior IDH entre as unidades da Federação, com 0,650, classificação de desenvolvimento humano médio, passando para 0,749 em 2010, considerado como alto. Porém, é importante salientar que este índice não é igual para todos os municípios paranaenses.

Na análise das dimensões do IDH, ficou demonstrado que o melhor resultado do Paraná foi na dimensão da longevidade, em que o Estado computou o índice de 0,747, em 2000, e 0,830 em 2010, conquistando a classificação de muito alto neste último ano. A dimensão renda é a segunda com melhor desempenho, tendo o Paraná registrado o menor acréscimo entre as dimensões do IDH, entre 2000 e 2010, quando apresentou, respectivamente, os índices 0,704 e 0,757. No entanto, de acordo com o relatório, foi na dimensão educação que se obteve o maior avanço no IDH no período analisado. Em 2000, o IDH-educação do Paraná foi 0,522 e em 2010 evoluiu para 0,668. Embora o período analisado neste trabalho seja de 2009 até 2019 é possível considerarmos tais índices medidos em 2010.

### **3.1 Renda Líquida do FUNDEB nas Regiões Geográficas do Estado do Paraná, no período de 2009 a 2019**

Em relação ao FUNDEB, como destacado anteriormente, a análise far-se-á de acordo com as receitas líquidas e despesas liquidadas relativas ao fundo, comparadas com as despesas com MDE. Porém, considerando que a receita, de acordo com a lei, está condicionada ao número de matrículas faz-se necessária a observação do movimento deste referencial. De acordo com o

---

12 IDH -Índice de Desenvolvimento Humano -O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual (ipea.gov.br)

13 Índice de Gini - O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (ipea.gov.br)

período analisado, 2009 a 2019, o número de matrículas no Paraná apresentou o seguinte movimento (Tabela 7):

**Tabela 07 – Número de Matrículas, por Dependência Administrativa, no Paraná, 2009-2019**

<b>Ano</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Conveniada sem fins lucrativos</b>
2009	1.119.030	1.001.744	83.538
2010	1.096.452	984.661	81.038
2011	1.066.965	958.130	82.501
2012	1.018.643	976.900	68.937
2013	976.210	991.731	54.492
2014	947.337	994.466	48.913
2015	922.566	998.653	45.057
2016	899.806	1.021.335	43.906
2017	889.862	1.033.831	44.618
2018	871.038	1.045.415	40.468
2019	836.989	1.046.005	33.738

Fonte: Censo Escolar/INEP -2009-2019 Elaborado pela autora

Observando a tabela 07, verificamos que tanto o Estado quanto as escolas conveniadas sem fins lucrativas perderam matrículas ao longo do período de 2009 até 2019. Em contrapartida, os municípios passaram de um período de perda nos anos de 2009, 2010 e 2011 para ganho no número de matrículas no período até 2019. Este é um fato interessante porque o valor do Fundeb está atrelado ao número de matrículas. Apesar de o número de matrículas ser responsável pela quantidade de recursos recebidos, será que isto é determinante, considerando que a maioria dos municípios paranaenses perdeu recursos no período analisado, conforme demonstrado na Tabela 08?

**Tabela 08 – Renda Líquida do FUNDEB por Região Geográfica no Período de 2009 a 2019**

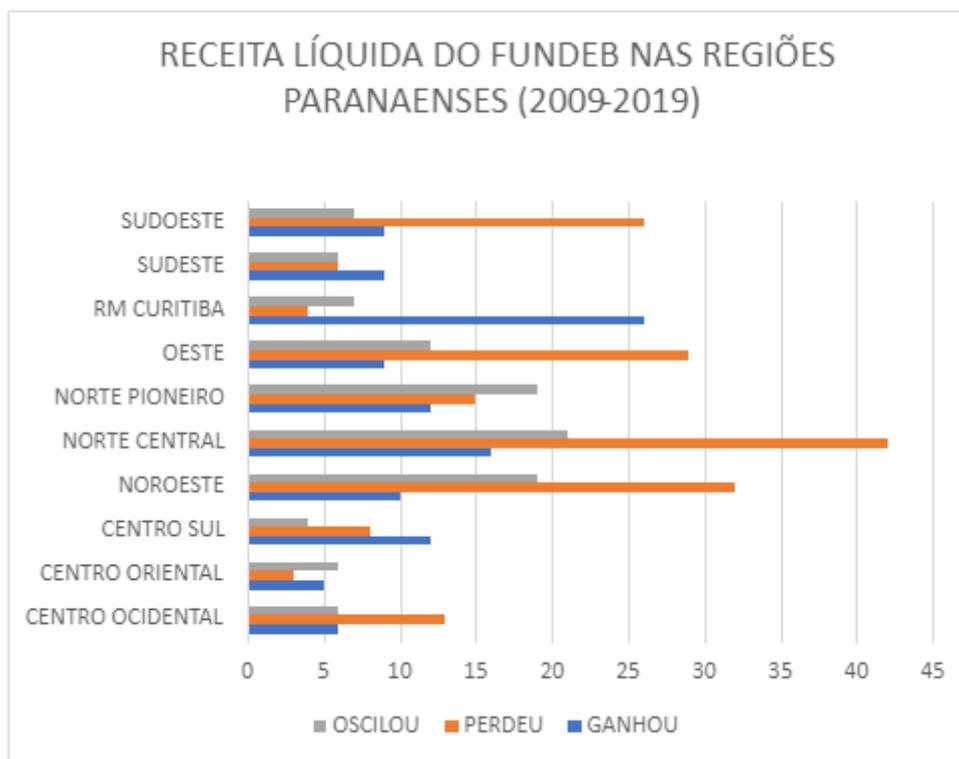
<b>REGIÃO</b>	<b>GANHARAM RECURSOS</b>	<b>PERDERAM RECURSOS</b>	<b>OSCILARAM</b>
Centro Ocidental	06	13	06
Centro Oriental	05	03	06
Centro Sul	12	08	04

Noroeste	10	32	19
Norte Central	16	42	21
Norte Pioneiro	12	15	19
Oeste	09	29	12
Sudoeste	09	27	05
Sudeste	09	06	06
Reg. Metropolitana de Curitiba	26	04	07
Total	114	179	106

Fonte: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Conforme observado na Tabela 08 e no gráfico 01, considerando a receita líquida do FUNDEB, dos 399 municípios paranaenses, no período analisado, 114 municípios ganharam recursos, 179 municípios perderam recursos e 106 municípios apresentaram um comportamento oscilante, ou seja, em momentos perderam recursos e em outros momentos ganharam recursos. Considerando o total de municípios, 44,86% perderam recursos, 28,57% ganharam recursos e 26,57% perderam ou ganharam recursos em momentos distintos. Dos municípios que perderam recursos, 178 deles possuem menos que 25 mil habitantes, sendo que apenas o município de Araucária possui mais de 100 mil habitantes. Destes 178 municípios, 91 deles possui menos de 5 mil habitantes. Em contrapartida, dos 114 municípios que ganharam recursos, 32 municípios possuem mais de 50 mil habitantes e, finalmente, dos 106 municípios que perderam ou ganharam recursos em um determinado período, 87 deles possuem menos de 20 mil habitantes. Assim sendo, ficou explícito que, tendencialmente, os municípios maiores ganham recursos em detrimento da perda de recursos dos menores, ampliando, talvez as desigualdades regionais.

#### **Gráfico 01 – Receita Líquida do FUNDEB nas Regiões Paranaenses (2009 a 2019)**



Fonte: SIOPE/FNDE -Elaborado pela autora

A Região Norte Central é a região que apresenta a maior quantidade de municípios que perderam recursos e que oscilaram quanto ao ganho e perda de recursos, enquanto a região metropolitana de Curitiba possui o maior número de municípios que ganharam recursos.

### 3.1.2 A Receita Líquida nos Municípios Paranaenses no período de 2009 a 2019

Para buscar compreender o movimento que ocorreu com os municípios quanto à receita líquida do FUNDEB foram selecionados, aleatoriamente, 01 (um) exemplo de cada região geográfica do Estado, totalizando 10 (dez) municípios em cada caso e analisados os seguintes indicadores: número de matrículas municipais, IDH-M<sup>14</sup>, índice de Gini, e PIB Per Capita (2018- IPARDES). Para a seleção dos municípios, o único critério utilizado foi se o município perdeu, ganhou ou se em algum momento perdeu e em outro momento ganhou recursos com o FUNDEB. Ou seja, receita líquida positiva, negativa ou ambas.

<sup>14</sup> IDH-M O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda – conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. ([ipea.gov.br](http://ipea.gov.br))

### 3.1.2.1 Exemplos de Municípios que obtiveram Receita Líquida Positiva (ganharam recursos)

Os municípios de Curitiba, Castro, Arapongas, Dois Vizinhos, Guarapuava, Guaíra, Loanda, Moreira Salles, Figueira e Prudentópolis são exemplos de municípios que ganharam recursos do FUNDEB, no período de 2009 a 2019, ou seja, a diferença entre a quantidade destinada para o FUNDEB e a quantidade recebida do FUNDEB foi positiva. Os municípios que apresentaram este comportamento possuem IDH-M varável entre 0,675 (Moreira Salles) e 0,823 (Curitiba); O índice de Gini varia entre 0,4486 (Moreira Salles) e 0,5752 (Guaíra) e o PIB Per Capita varia entre R\$ 19.071,00 (Figueira) e R\$ 45.458,00 (Curitiba); quanto ao tamanho, Curitiba (capital do Paraná) tem aproximadamente 1.963.726 habitantes e Figueira aproximadamente 7.625 habitantes.

Tendo em vista que uma premissa do FUNDEB é o número de matrículas, a tabela 09 tem o objetivo de demonstrar o movimento que ocorreu com este indicador na série histórica estudada:

**Tabela 09 – Número de Matrículas em Municípios com Renda Líquida Positiva, 2009 a 2019**

M	A	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Curitiba		134323	132730	131335	131953	132139	132886	131620	130421	132407	129245	123468
Castro		8547	8314	7881	7524	7370	7323	7601	7610	7765	7833	7815
Arapongas		8718	8354	8049	8290	8102	8449	8939	9095	9384	9700	9998
Dois Vizinhos		3565	3650	3580	3798	3995	3963	3970	3966	4003	4183	4281
Guarapuava		18091	17384	16874	16290	16526	16262	15974	16028	16417	17368	17765
Guaíra		3118	3175	2986	3277	3335	3610	3654	3468	3472	3457	3445
Loanda		2098	1979	1923	2127	1976	2105	2270	2332	2388	2460	2477
Moreira Salles		1418	1391	1420	1372	1321	1370	1387	1297	1314	1285	1315
Figueira		932	909	857	881	877	805	789	803	817	819	855
Prudentópolis		5048	5018	4860	4729	4927	5034	4943	5166	5035	4879	4799

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

A Tabela 09 demonstra que Curitiba, Castro, Guarapuava, Moreira Salles, Figueira e Prudentópolis diminuíram o número de matrículas ao longo do período analisado, enquanto

Arapongas, Dois Vizinhos, Guaíra e Loanda aumentaram o número de matrículas. Considerando que são municípios cuja receita líquida do Fundeb é positiva, a queda no número de matrículas não afetou negativamente os mesmos. A Tabela 10 apresenta separadamente o município de Curitiba, comparando os valores da receita líquida do FUNDEB com o número de matrículas ao longo da série histórica:

**Tabela 10 – Valores Recebidos do FUNDEB pelo município de Curitiba x Número de Matrículas**

<b>Ano</b>	<b>Receita Líquida (R\$)</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Valor por Matrícula(R\$)</b>
2009	98.153.268,23	134323	730.72
2010	118.977.047,87	132730	896.38
2011	152.676.500,16	131335	1162.49
2012	165.996.866,28	131953	1257.99
2013	238.775.498,11	132139	1807.00
2014	210.387.178,15	132886	1583.21
2015	215.258.866,24	131620	1635.45
2016	218.446.344,41	130421	1674.93
2017	253.722.743,16	132407	1916.23
2018	281.835.689,58	129245	2180.63
2019	275.212.940,29	123468	2229.02

Fonte: SIOPE/MEC - Elaborado pela autora – Valores corrigidos pelo INPC

Na Tabela 10 pode ser verificado que a diminuição no número de matrículas no município de Curitiba não afetou negativamente a quantidade de recursos da receita líquida do FUNDEB recebida no período de 2009 a 2019. Inclusive, no ano de 2014, quando ocorreu acréscimo no número de matrículas comparativamente ao ano de 2013, houve queda no valor do recurso recebido. Se considerarmos o valor recebido por matrícula, também é possível afirmar que o mesmo foi crescente no período analisado. Portanto, é possível afirmar que, no caso de Curitiba, apesar de o valor do FUNDEB ser determinado pelo número de matrículas, parece que o valor total a receber não possui relação proporcional com o total de matrículas.

Tal fato também pode ser verificado nos demais municípios, vejamos: Moreira Salles em 2009 tinha 1418 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 86.720,40 e em 2019 tinha 1315 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 682.069,49. Castro em 2009 tinha 8547 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 7.485.257,89 e em 2019 tinha 7815 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 8.216.874,73. Guarapuava em 2009 tinha 18091 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 21.505.827,74 e em 2019 tinha 17.765 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 30.103.329,88. Prudentópolis em 2009 tinha 5048 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 3.068.780,99 e em

2019 tinha 4799 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 6.467.045,84. Figueira em 2009 tinha 932 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 310.279,49 e em 2019 tinha 855 matrículas e a receita líquida foi de R\$ 792.324,14. Ou seja, em todos estes casos diminuiu o número de matrículas e aumentou o valor da receita líquida do FUNDEB.

Como dito anteriormente, nos municípios de Arapongas, Dois Vizinhos, Guaíra e Loanda houve aumento no número de matrículas e também aumento no valor da receita líquida do FUNDEB. Porém, outro fator que merece atenção é o fato de que o aumento de recursos não ocorre de forma igual em todos os municípios e nem proporcionalmente conforme o número de matrículas. Vejamos na tabela 11:

**Tabela 11** – Variação da Receita Líquida no Período de 2009 a 2019

<b>Município</b>	<b>2009 (R\$)</b>	<b>2019 (R\$)</b>
CURITIBA	98.153.268,23	275.212.940,29
CASTRO	7.485.257,89	8.216.874,73
GUARAPUAVA	21.505.827,74	30.103.329,88
MOREIRA SALLES	86.720,40	682.069,49
FIGUEIRA	310.279,49	792.324,14
PRUDENTÓPOLIS	3.068.780,99	6.467.045,84
ARAPONGAS	3.150.663,30	11.846.599,28
DOIS VIZINHOS	242.224,63	2.149.178,04
GUAÍRA	2.017.595,93	5.146.064,01
LOANDA	706.352,39	3.932.363,19

Fonte: SIOPE/MEC – Elaborada pela autora – Valores corrigidos pelo INPC

### **3.1.2.2 Exemplos de Municípios que obtiveram Renda Líquida Negativa do FUNDEB (perderam recursos)**

Os municípios de Araucária (Região Metropolitana de Curitiba), Mamborê (Região Centro Ocidental), Tibagi (Região Centro Oriental), Mato Rico (Região Centro Sul), Ivaté (Região Noroeste), Cafeara (Região Norte Central), Tomazina (Região Norte Pioneiro), Mallet (Região Sudeste), Planalto (Região Sudoeste) e Maripá (Região Oeste) obtiveram renda líquida do Fundeb negativa, ou seja, perderam recursos no período analisado de 2009 a 2019. São municípios com IDH-M variável entre 0,632 (Mato Rico) e 0,740 (Araucária). O índice de Gini varia entre 0,3821 (Ivaté) e 0,5565 (Tibagi) e o PIB Per Capita varia entre R\$ 24.078,00 (Ivaté) e R\$ 116.047,00 (Araucária). O município com a menor população é Cafeara com, aproximadamente, 2.973 habitantes e o município com o maior número de habitantes é Araucária com, aproximadamente, 148.522 habitantes (Tabela 12).

**Tabela 12 – Número de matrículas municipais nos municípios com Receita Líquida Negativa no período de 2009 a 2019**

	Araucária	Mamborê	Tibagi	Mato Rico	Ivaté	Cafeara	Tomazina	Mallet	Planalto	Maripá
2009	21439	1577	2700	222	792	381	690	1304	1284	669
2010	21648	1420	2580	529	765	387	667	1231	1260	627
2011	21368	1406	2584	454	746	375	687	1178	1130	578
2012	21307	1365	2482	420	791	363	718	1214	1200	590
2013	21387	1374	2421	434	789	379	725	1173	1178	604
2014	20882	1328	2377	392	743	313	703	1085	1133	622
2015	20016	1294	2329	419	738	323	717	1117	1065	689
2016	20240	1211	2409	394	819	305	733	1171	1078	657
2017	19157	1205	2486	372	777	285	752	1101	1028	693
2018	18551	1271	2631	375	804	303	740	1152	1065	720
2019	18248	1354	2397	366	722	302	725	1164	1061	729

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

Na Tabela 12 verifica-se que os municípios que perderam recursos, ou seja, tiveram a renda líquida do FUNDEB negativa, apresentaram períodos em que houve diminuição no número de matrículas e períodos em que houve aumento do número de matrículas. Portanto, neste caso, também não é possível afirmar que o número de matrículas seja preponderante no valor da receita líquida do FUNDEB.

Analisando os casos isoladamente constata-se que o município de Araucária, apesar de possuir o maior número de matrículas também é aquele que mais perde recursos do FUNDEB conforme demonstrado no gráfico 02

### **Gráfico 02 – Receita Líquida Negativa do FUNDEB em 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

No mesmo bloco de municípios, como dito anteriormente, encontra-se Araucária que, em valores totais, perde mais recursos que todos os outros juntos e que também possui o maior número de matrículas. Proporcionalmente ao número de matrículas, a perda de recursos fica assim configurada (Tabela 13):

**Tabela 13 – Perda de Recursos por Matrícula em 2019 em municípios com Receita Líquida Negativa**

Município	Receita Líquida	Matrículas	Perda por matrícula (R\$)
ARAUCARIA	-44.451.749,47	18248	2.435,97
MAMBORÊ	-2.231.541,47	1354	1.648,11
TIBAGI	-1.076.878,35	2397	449,26
MATO RICO	-1.536.260,35	366	4.197,43
IVATÉ	-227.819,77	722	315,54
CAFEARA	-1.098.394,88	302	3.637,07
TOMAZINA	-422.777,78	725	583,14
MARIPÁ	-2.694.510,16	729	3.696,17
MALLET	-2.065.733,74	1164	1.774,68
PLANALTO	-1.451.338,03	1061	1.367,89

Fonte: SIOPE/MEC – Elaborada pela autora

Os municípios que mais perdem recursos, proporcionalmente ao número de matrículas, exceto Araucária, são Mato Rico, Cafeara e Maripá, respectivamente, com população aproximada de 3.142, 2.973 e 5.562 habitantes e, conseqüentemente, baixo número de matrículas.

### 3.1.2.3 Exemplos de Municípios que obtiveram Receita Líquida Positiva e Negativa no período de 2009 a 2019

Os municípios de Catanduvas (Região Oeste), Guamiranga (Região Sudeste), Capanema (Região Sudoeste), Dr Ulysses (Região Metropolitana de Curitiba), Barbosa Ferraz (Região Centro Ocidental), Ventania (Região Centro Oriental), Goioxim (Região Centro Sul), Cidade Gaúcha (Região Noroeste), Grandes Rios (Região Norte Central) e Congoinhas (Região Norte Pioneiro) apresentaram comportamento de perda e ganho de recursos do FUNDEB no período analisado. São municípios cujo IDH-M varia de 0,546 (Dr Ulysses) até 0,718 (Cidade Gaúcha). O índice de Gini varia de 0,4279 em Cidade Gaúcha até 0,5415 em Catanduvas. O PIB Per Capita varia de R\$ 11.112,00 em Dr Ulysses até R\$ 33.164,00 em Cidade Gaúcha, conforme demonstrado na Tabela 14:

**Tabela 14 – Número de Matrículas Municipais em municípios com Receita Líquida variável, no Período de 2009 a 2019**

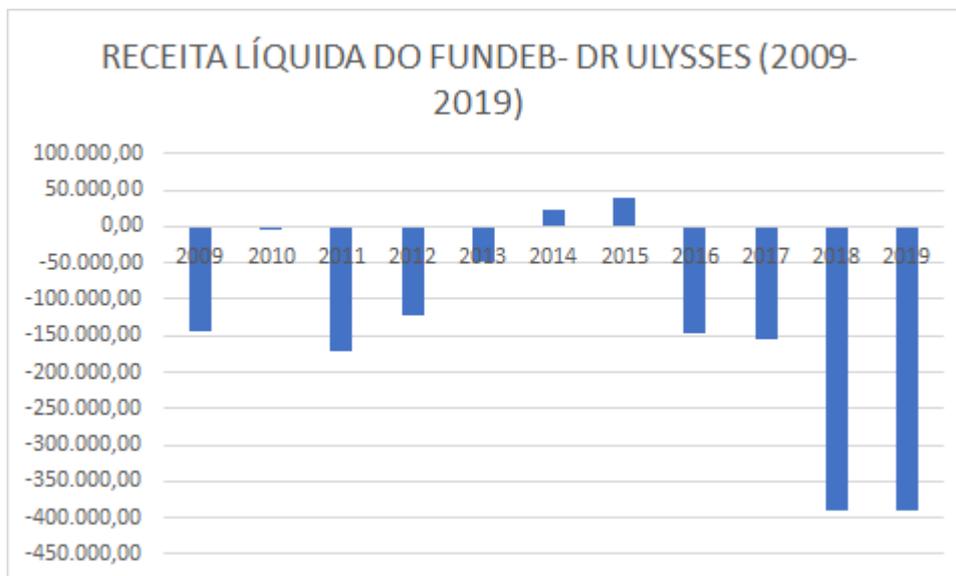
Ano	Catanduvas	Guamiranga	Capanema	Dr Ulysses	Barbosa Ferraz	Ventania	Goioxim	Cidade Gaúcha	Grandes Rios	Congoinhas
2009	1202	1157	1833	778	1289	1358	1085	1346	767	1001
2010	1119	1101	1782	744	1250	1340	1095	1319	692	962
2011	1016	1067	1673	697	1133	1289	982	1221	612	940
2012	1160	1069	1805	681	1118	1287	1021	1236	664	951
2013	1079	1058	1728	680	1158	1213	1034	1303	683	970
2014	1000	1023	1837	650	1092	1258	952	1317	633	983
2015	985	846	1797	625	1096	1164	867	1368	605	974
2016	954	818	1917	584	1041	1206	825	1292	683	897
2017	997	808	1979	549	1004	1137	793	1347	646	896
2018	979	810	2021	552	979	1139	768	1346	671	875
2019	965	798	2048	520	927	1092	724	1403	675	915

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

Na Tabela 14 verifica-se que os municípios de Capanema e Cidade Gaúcha foram os únicos a aumentar o número de matrículas no período analisado, mesmo que ambos tenham apresentado oscilação quanto a este indicador ao longo do período, característica que também pode ser verificada nos demais municípios, exceto o município de Dr Ulysses, que apresentou diminuição no número de matrículas municipais no período de 2009 a 2019.

Analisando separadamente o município de Dr Ulysses (Região Metropolitana de Curitiba) constata-se a perda constante do número de matrículas, mas uma oscilação quanto aos recursos, conforme pode ser observado no gráfico 03:

**GRÁFICO 03 – Receita Líquida do FUNDEB no município de Dr Ulysses**



Fonte : SIOPE/MEC - Elaborado pela autora

Através do gráfico 03 pode-se observar que o município de Dr Ulysses apresentou comportamento diverso quanto à receita líquida do FUNDEB, no período de 2009 a 2019, embora o número de matrículas tenha sido decrescente desde o início da série histórica. Nos anos de 2014 e 2015, a receita líquida foi positiva, mesmo o número de matrículas tendo diminuído de 680 em 2013 para 625 em 2015. Outro período que chama a atenção é entre 2009 e 2011. Em 2009 havia 778 matrículas e a receita líquida foi negativa, no valor de R\$ -143.411,42; em 2010 eram 744 matrículas e a receita líquida foi de R\$ -5.304,04, ao passo que em 2011 eram 697 matrículas para uma receita líquida de R\$ -169.981,43 caracterizando uma diferença monetária bem acentuada para, praticamente, a mesma diferença no número de matrículas. Ou seja: de 2009 para 2010 a diferença de matrículas foi de 34 matrículas e a diferença de valor foi de R\$ -135.107,38 e de 2010 para 2011, a diferença de matrículas foi de 47 matrículas para uma diferença de valor de R\$ -164.677,39. Portanto, também neste caso, parece que o número de matrículas não tem influência direta no valor recebido.

Considerando que o município de Dr Ulysses possui o PIB Per capita mais baixo do Paraná e que o IDH-M é 0,546, a perda de recursos para o Fundeb, provavelmente, afeta as finanças do município, pois em 2019 foram R\$ -390.863,97. Se fizermos o cálculo pelo número de matrículas, isto significa R\$ 751,66 menos por matrículas.

Relembrando a síntese demonstrada na Tabela 08 em que é demonstrado o resultado da receita líquida do FUNDEB no período de 2009 a 2019, é possível afirmar que os recursos do fundo representam acréscimo de recursos para os municípios paranaenses que apresentam maior número de matrículas. Perceptível é o fato de que há uma concentração maior de municípios que ganharam recursos nas regiões mais próximas à capital do Estado (Curitiba), enquanto os municípios que perderam recursos estão localizados, na grande maioria, no interior do Estado. Em termos populacionais, de acordo com a estimativa do IBGE (2020), a Região Metropolitana de Curitiba comporta cerca de 32,07% da população do Estado do Paraná, sendo que dos 10 (dez) municípios mais populosos, 05 (cinco) são da Região Metropolitana de Curitiba. O que percebemos é que os maiores municípios acabam ganhando recursos do FUNDEB em detrimento dos menores, com exceção de Araucária que perde recursos e São José dos Pinhais que em alguns períodos perdeu recursos e em outros períodos ganhou recursos. Todas as outras mais populosas: Curitiba, Colombo, Paranaguá, Ponta Grossa, Maringá, Cascavel, Foz do Iguaçu e Guarapuava ganharam recursos no período analisado

### **3.2 Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB nos Municípios Paranaenses, no período de 2009 a 2019**

De acordo com a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, os recursos do FUNDEB devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica. No caso dos municípios, os mesmos deveriam utilizar os recursos para a educação infantil e para o ensino fundamental. Destes recursos, no mínimo 60% deveriam ser destinados, anualmente, para a remuneração dos profissionais do magistério, não sendo impeditivo utilizar 100% do recurso para o pagamento destes profissionais. Os demais 40% deveriam ser aplicados nas outras ações de MDE.

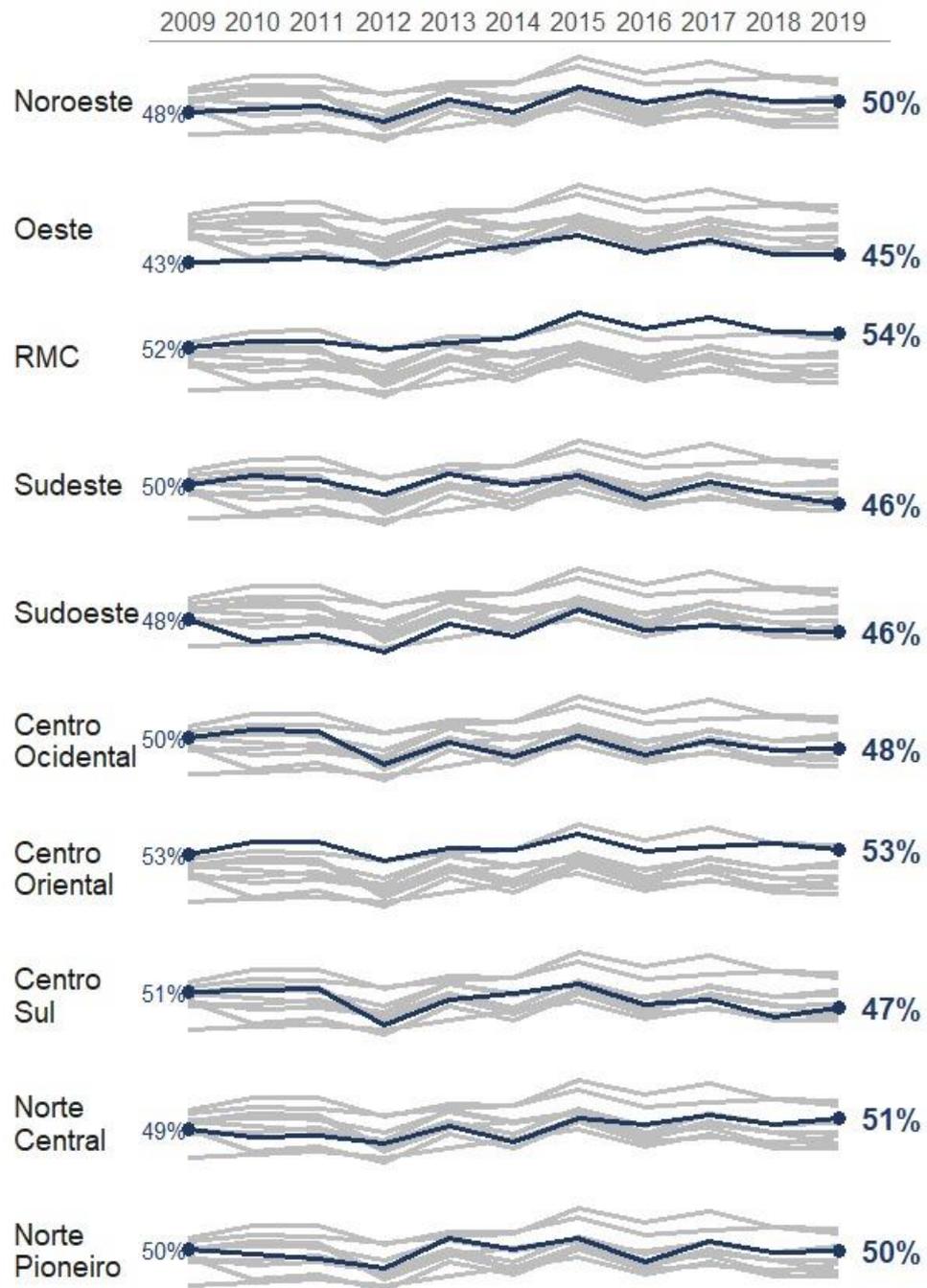
No anexo X do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, estas despesas aparecem como:

- 1) Pagamento dos Profissionais do Magistério
  - Com Educação Infantil
  - Com Ensino Fundamental
- 2) Outras Despesas
  - Com Educação Infantil
  - Com Ensino Fundamental
- 3) Total de Despesas do Fundeb

#### 4) Total Geral das Despesas com MDE

O objetivo da análise, neste momento da pesquisa, é verificar o impacto dos recursos do FUNDEB nas Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no período de 2009 a 2019, nos municípios paranaenses. Da mesma forma como foi adotado na análise das receitas, a separação dos municípios foi feita de acordo com as regiões geográficas instituídas pela Lei Estadual 15.825/08. O gráfico 04 demonstra o percentual médio, ao longo do período analisado, por região geográfica, do valor que a despesa paga pelo FUNDEB correspondeu sobre o gasto com MDE.

#### **Gráfico 04 – Percentual do FUNDEB em relação às Despesas com MDE no Paraná, por regiões do Estado**



Fonte: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Como primeira observação, podemos dizer que o FUNDEB, tanto em 2009 quanto em 2019, era responsável por, aproximadamente, a metade do pagamento das despesas com MDE nas regiões geográficas paranaenses. Ao longo do período analisado, as regiões Noroeste (48%-50%), Oeste (43%-45%), Região Metropolitana de Curitiba (52%-54%) e Norte Central (49%-50%),

51%) aumentaram esta média. As regiões Sudeste (50%-46%), Sudoeste (48% - 46%), Centro Ocidental (50% - 48%) e Centro Sul (51% - 47%) diminuíram a média e as regiões Centro Oriental (53% - 53%) e Norte Pioneiro (50%-50%) mantiveram a média igual.

Outro fator interessante é a oscilação destas médias ao longo período com destaque para a diminuição da média nos anos de 2012, 2014, 2016 e 2018 e aumento das médias para os anos de 2011, 2013, 2015 e 2017, caracterizando a inconstância dos gastos, talvez isto tenha ocorrido devido à quantidade de recursos recebidos pelo FUNDEB nestes períodos, lembrando que os recursos do fundo são oriundos da arrecadação de impostos. Apenas no ano de 2015, à princípio, parece ter havido aumento da participação do FUNDEB nos gastos com MDE em todas as regiões paranaenses.

Brevemente, conforme dados do IBGE ,sobre o PIB no Brasil, o que podemos lembrar é que após um período de expansão econômica que foi de 2004 até 2013, com uma taxa média de crescimento do PIB em torno de 4,0% a.a, inclusive com aumento de investimentos públicos, o Brasil iniciou em 2014 um período de crise econômica e política, culminando com forte recessão econômica com taxa negativa do PIB, chegando em 2015 a patamares de contração no entorno de 3,8% a.a. Neste sentido, é plausível pensar que as crises econômicas interferem significativamente nos valores do FUNDEB e a relação com os gastos em MDE. Porém, dado os objetivos da presente pesquisa, este fato merece análise aprofundada em pesquisa posterior.

Foram selecionados 03 (três) municípios de regiões geográficas distintas e comportamento diferente quanto à porcentagem do FUNDEB em relação aos gastos com MDE. O município de Foz do Jordão, na região Centro Sul, foi o município que apresentou maior variação, no valor de 17,1% dos pontos percentuais. O município de Itaperuçu, na Região Metropolitana de Curitiba, apresentou a maior média das porcentagens e o município de São Manoel do Paraná, na região Noroeste, apresentou a menor média das porcentagens. Estes municípios foram selecionados porque representam os mais extremos nos comportamentos analisados.

### **3.2.1 Município com maior Desvio Padrão na relação entre as Despesas pagas com Recursos do FUNDEB e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

O município de Foz do Jordão está localizado na Região Centro Sul do Estado do Paraná e segundo dados do IPARDES possui IDH-M igual 0.645, índice de Gini igual a 0.55 e com uma população estimada de 4.466 habitantes, sendo considerado um município de pequeno

porte. Em relação ao número de matrículas públicas municipais, no período de 2009 a 2019, Foz do Jordão apresentou o seguinte movimento (Tabela 15):

**Tabela 15 – Matrículas Públicas Municipais – Foz do Jordão – 2009 a 2019**

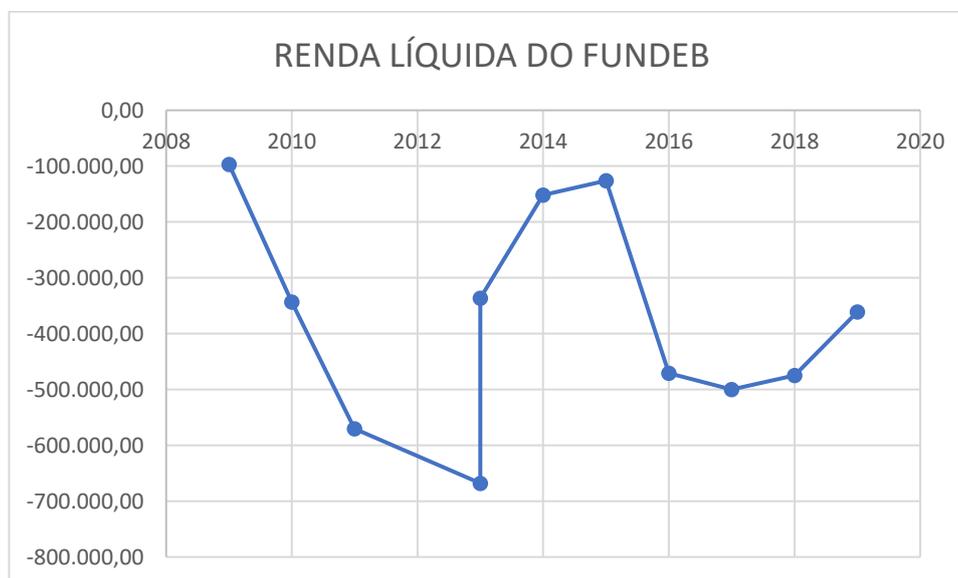
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
C	63	59	21	76	95	56	56	62	111	107	106
PE	73	88	109	102	84	137	142	100	111	146	152
EFAI	722	658	582	549	558	497	482	455	385	375	370
EJA	12	19	20	06	13	10	04	00	03	06	09
TOTAL	870	824	732	733	750	700	684	617	610	634	637

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

Legenda: C- creche; PE – pré-escola; EFAI- ensino fundamental anos iniciais; EJA-educação de jovens e adultos

Conforme demonstrado na Tabela 15, no município de Foz do Jordão houve um decréscimo no número total de matrículas no período de 2009 a 2017, com um pequeno acréscimo em 2018 e 2019, o qual se deu devido ao acréscimo no número de matrículas na pré-escola. Quanto à Receita Líquida do FUNDEB, o município faz parte do conjunto de municípios que possuem Renda Líquida Negativa conforme demonstrado no gráfico abaixo

**Gráfico 05 – Renda Líquida do FUNDEB- Foz do Jordão- 2009 a 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

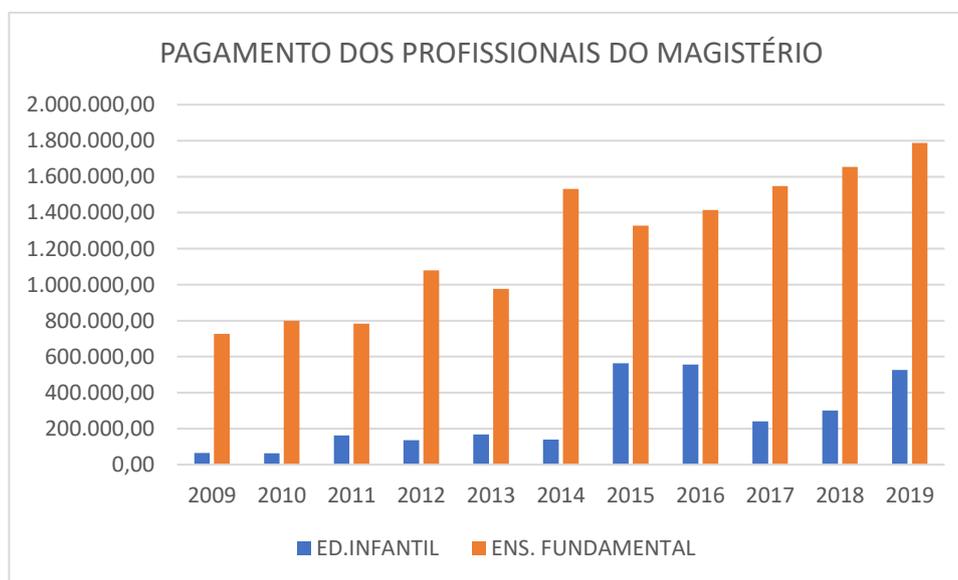
Ao compararmos o número de matrículas com a renda líquida do FUNDEB como em outros casos já apresentados, também não é possível afirmar que o número de matrículas seja determinante para o resultado da renda líquida, pois em 2013 o município tinha 750 matrículas e em 2015 tinha 684 matrículas e este foi o ano onde houve menor perda de recursos, enquanto

em 2013 foi o ano de maior perda de renda líquida. Em 2016 observamos, novamente, aumento na perda de receita líquida, embora o número de matrículas tenha caído em relação a 2015 (de 684 para 617 matrículas). A partir de 2017 percebemos queda constante na perda de renda líquida e aumento no número de matrículas, porém em proporções diferentes.

Quanto às despesas pagas com recursos do FUNDEB em relação às despesas com MDE, o município de Foz do Jordão apresentou o maior desvio padrão de todos os municípios paranaenses pois em 2009 era 57,59%, em 2010 era 60,51%, em 2011 era 58,90%, em 2012 era 8,31%, em 2013 era 55,43%, em 2014 era 54,62%, em 2015 era 54,04%, em 2016 era 51,69%, em 2017 era 26,69%, em 2018 era 26,25% e em 2019 era 28,70%.

O gráfico 06 demonstra a relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para o pagamento dos profissionais do magistério da educação infantil e do ensino fundamental. Analisando o mesmo, podemos observar que os recursos utilizados para a educação infantil cresceram mais que os recursos utilizados para o ensino fundamental, fato este que pode estar relacionado ao aumento do número de matrículas que ocorreu na educação infantil, enquanto no ensino fundamental este número caiu conforme demonstrado na tabela 15.

**Gráfico 06 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Foz do Jordão (Pr) – 2009 a 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Da análise dos dados do município de Foz do Jordão, pode-se concluir que os recursos do FUNDEB, ao longo da série histórica, vêm apresentando oscilação quanto ao seu impacto em relação aos gastos com MDE e que esta oscilação pode estar relacionada à renda líquida do

fundo bem como ao aumento dos gastos totais com MDE, principalmente nos anos de 2017, 2018 e 2019.

### **3.2.2 Município com maior Média na relação entre as Despesas pagas com Recursos do FUNDEB e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

O município de Itaperuçu faz parte da Região Metropolitana de Curitiba, do Estado do Paraná e segundo dados do IPARDES possui IDH-M igual 0.637, índice de Gini igual a 0.40 e com uma população estimada de 29.493 habitantes, sendo considerado um município de pequeno porte. Em relação ao número de matrículas públicas municipais, no período de 2009 a 2019, Itaperuçu apresentou o seguinte movimento

**Tabela 16 – Matrículas Públicas Municipais – Itaperuçu – 2009 a 2019**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
C	63	42	98	68	94	118	82	91	136	199	215
PE	329	392	441	536	457	476	551	817	756	796	914
EFAI	2619	2568	2444	2304	2527	2516	2369	2065	2007	2006	1950
EJA	11	0	0	27	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	3022	3002	2983	2935	3078	3110	3002	2973	2899	3001	3079

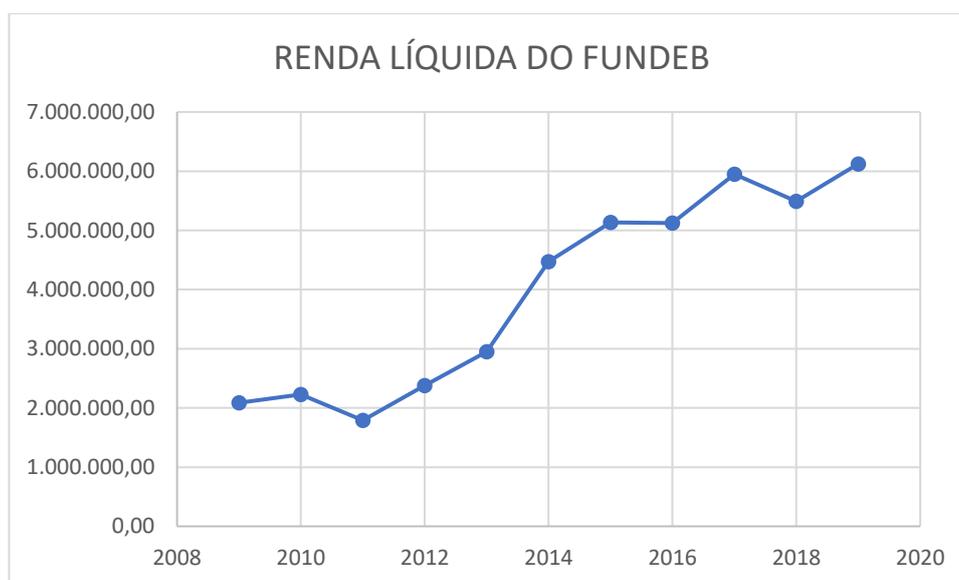
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

Legenda: C- creche; PE – pré-escola; EFAI- ensino fundamental anos iniciais; EJA-educação de jovens e adultos

Como observado em outros municípios, em Itaperuçu também há um movimento de diminuição nas matrículas do ensino fundamental e aumento das matrículas na pré-escola, conforme demonstrado na Tabela 16. Neste município, no total das matrículas públicas municipais, há diminuição no número de matrículas no período de 2009 a 2012, depois acréscimo no período de 2013 a 2014, novamente decréscimo no período de 2015 a 2017 e, novamente, acréscimo no período de 2018 a 2019, demonstrando oscilação neste indicador, porém, como já dito anteriormente, acréscimo constante na pré-escola.

Em relação à renda líquida do FUNDEB, Itaperuçu faz parte do conjunto de municípios que possuem renda líquida positiva, ou seja, recebem recursos do FUNDEB, conforme podemos verificar no gráfico abaixo

**Gráfico 07 – Renda Líquida do FUNDEB- ITAPERUÇU- 2009 a 2019**



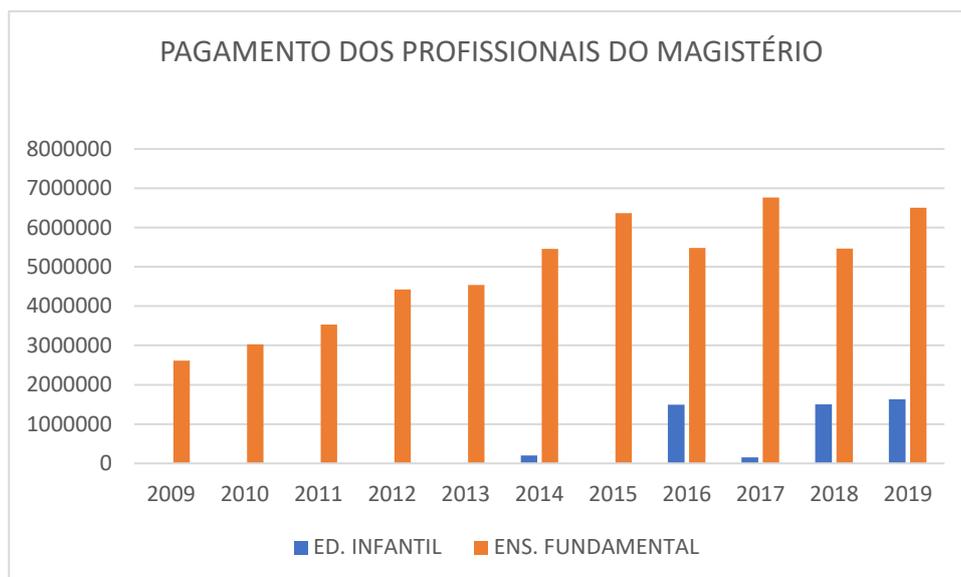
FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Considerando os valores apresentados no gráfico 07 e comparando-os com o número de matrículas apresentado na tabela 16, pode-se dizer que mesmo nos períodos em que houve diminuição de matrículas, o município de Itaperuçu continuou tendo renda líquida positiva do FUNDEB, como por exemplo nos anos de 2010, 2015 e 2017 (sendo este o ano com o menor número de matrículas totais).

Além de manter a renda líquida positiva, o município foi o que apresentou a maior média de porcentagem de despesas pagas pelo FUNDEB em relação às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2010 era 71,61%, em 2011 era 72,18%, em 2011 era 71,05%, em 2012 era 65,00%, em 2013 era 69,96%, em 2014 era 73,85%, em 2015 era 74,92%, em 2016 era 66,37%, em 2017 era 71,30%, em 2018 era 67,02% e em 2019 era 69,18% demonstrando que mesmo em períodos em que houve uma pequena diminuição, em momento algum ficou abaixo de 65%, neste caso ficando evidente a importância do FUNDEB para o município em questão.

Fato curioso é que, de acordo com as informações do RREO, na série histórica analisada, o município utilizou apenas nos últimos anos os recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério da Educação Infantil, conforme demonstrado no gráfico abaixo

**Gráfico 08 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Itaperuçu (Pr) – 2009 a 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Apesar de ser o município com a maior média de utilização de recursos do FUNDEB para gastos com MDE, Itaperuçu pouco utilizou estes recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação infantil, conforme demonstrado no gráfico 08, ficando os recursos restantes para o pagamento da conta “outras despesas” e, inclusive do ensino fundamental. Porém, é interessante perceber que foi justamente na educação infantil que houve aumento do número de matrículas passando de 392 matrículas em 2009 para 1.129 matrículas em 2019, enquanto no ensino fundamental houve redução de 2.619 matrículas em 2009 para 1.950 matrículas em 2019.

### **3.2.3 Município com menor Média na relação entre as Despesas pagas com Recursos do FUNDEB e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

O município de São Manoel do Paraná faz parte da Região Noroeste, do Estado do Paraná e segundo dados do IPARDES possui IDH-M igual 0.725, índice de Gini igual a 0.44 e com uma população estimada de 2.165 habitantes, sendo considerado um município de pequeno porte. Em relação ao número de matrículas públicas municipais, no período de 2009 a 2019, São Manoel do Paraná apresentou o seguinte movimento

**Tabela 17 – Matrículas Públicas Municipais – São Manoel do Paraná – 2009 a 2019**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
C	54	51	50	49	53	65	51	68	75	64	67
PE	54	66	62	46	45	38	47	40	50	46	35
EFAI	156	136	140	154	153	141	148	124	119	118	119

EJA	18	21	09	05	06	04	04	04	00	00	00
TOTAL	282	274	261	254	257	248	250	236	244	228	221

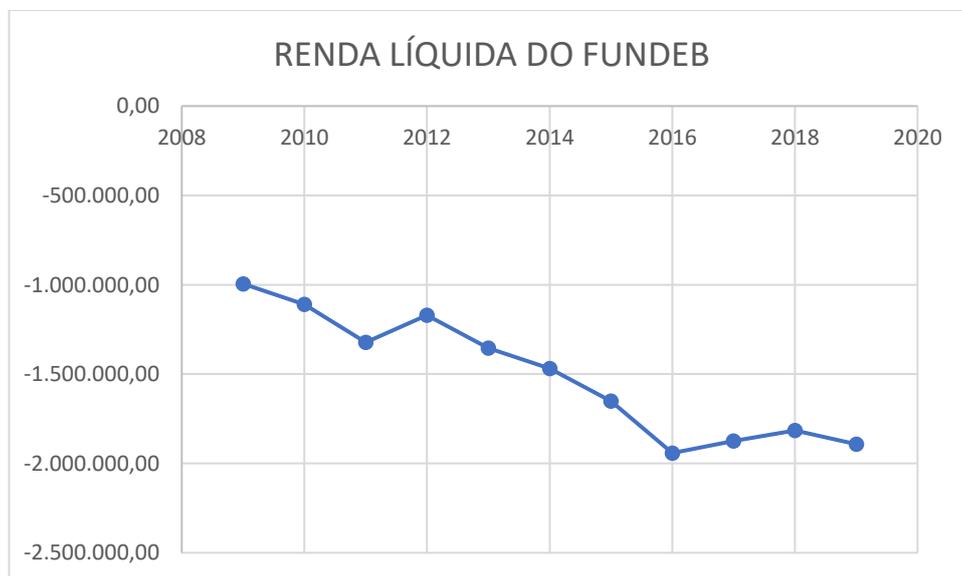
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais NUPE/UFPR - Censo Escolar/INEP

Legenda: C- creche; PE – pré-escola; EFAl- ensino fundamental anos iniciais; EJA-educação de jovens e adultos

O município de São Manoel do Paraná faz parte do conjunto de municípios que possuem renda líquida negativa do FUNDEB e é um município que perde mais de 50% dos recursos enviados. Como demonstrado na Tabela 17, ao longo da série histórica, o movimento de matrículas acompanhou os municípios já apresentados anteriormente marcando uma tendência de queda no número de matrículas no ensino fundamental. Na educação infantil, este município apresentou um comportamento diferente em relação aos demais já apresentados pois houve queda no número de matrículas na pré-escola nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 se comparados com o ano imediatamente anterior. Em 2015 houve um movimento de acréscimo e decréscimo alternados até 2018, se confirmando decréscimo em 2019.

Em relação à renda líquida do FUNDEB, exceto no ano de 2012, todos os demais anos apresentaram a tendência de aumento na renda líquida negativa até 2016 com uma pequena recuperação em 2017 e 2018, mas aumento novamente em 2019. Com o caso de São Manoel do Paraná se reafirma a tendência de municípios pequenos apresentarem renda líquida negativa como foi apresentado na Tabela 08 em que a maioria dos municípios da Região Noroeste do Paraná perdem recursos para o FUNDEB. No gráfico 09 pode ser observada a renda líquida do FUNDEB no município de São Manoel do Paraná e é possível dizer que, ao compararmos com o movimento do número de matrículas no município, a perda de recursos cresceu muito mais que a perda do número de matrículas municipais públicas totais.

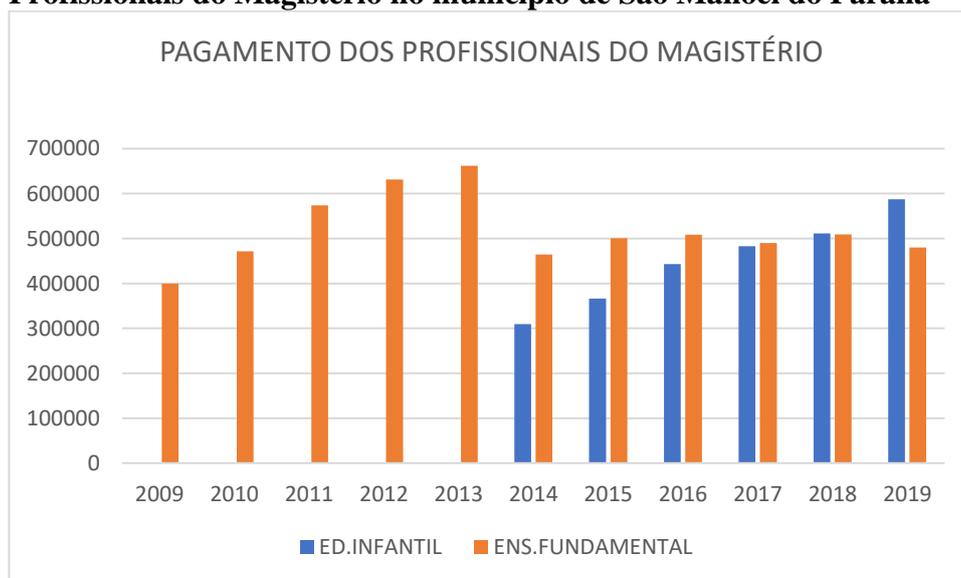
**Gráfico 09 – Renda Líquida do FUNDEB- São Manoel do Paraná- 2009 a 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Com este constante declínio na renda líquida do FUNDEB, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino custeadas pelos recursos do fundo ficaram assim dispostas: em 2009 era 25,39%; em 2010 era 28,92%; em 2011 era 31,82%; em 2012 era 25,13%; em 2013 era 28,67%; em 2014 era 22,32%; em 2015 era 31,41%; em 2016 era 26,48%; em 2017 era 27,32%; em 2018 era 27,17% e em 2019 era 27,46%, ou seja, exceto no ano de 2011, as despesas custeadas pelo FUNDEB não corresponderam nem a 30% do total gasto com MDE. No caso deste município, quase a integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB são destinados para o pagamento dos profissionais do magistério distribuídos conforme o gráfico abaixo

**Gráfico 10 – Relação entre os recursos do FUNDEB utilizados para pagamento dos Profissionais do Magistério no município de São Manoel do Paraná – 2009 a 2019**



FONTE: SIOPE/MEC – Elaborado pela autora

Observando o gráfico 10 pode-se constatar que nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 não eram utilizados recursos do FUNDEB para o pagamento de profissionais do magistério da educação infantil. Tal processo iniciou a partir do ano de 2014, sendo que em 2019 os recursos do FUNDEB utilizados para o pagamento dos profissionais do magistério da educação infantil foram maiores que os recursos do FUNDEB utilizados para pagar os profissionais do magistério do ensino fundamental. Ao comparar com o número de matrículas, constata-se que em 2019 o ensino fundamental tinha 119 matrículas enquanto que a educação infantil tinha 102 matrículas. No entanto, dada a especificidade da educação infantil é possível que haja mais profissionais do magistério nesta etapa, neste município.

Após analisar 03 (três) municípios distintos, de regiões geográficas diferentes, porém com características socioeconômicas bastante próximas, verifica-se que não há como estabelecer um padrão quanta à exata aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB, exceto àquilo que a lei estabelece que é o mínimo de 60% dos recursos do fundo para o pagamento dos profissionais do magistério, pois há muitas especificidades que precisam ser melhor analisadas e avaliadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo verificar qual o impacto líquido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios do Estado do Paraná.

Para tanto, foram analisadas a receita líquida do FUNDEB, ou seja, a diferença entre os recursos destinados ao fundo e os recursos recebidos do fundo e os recursos utilizados para o pagamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que estes dados foram extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos municípios, disponíveis no SIOPE/FNDE. Tais dados, quando necessário, foram corrigidos pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor, tendo em vista que é o índice utilizado para a correção do valor aluno/ano do FUNDEB.

Foram analisados 399 municípios que compõem o Estado do Paraná, divididos em regiões geográficas, de acordo com a Lei Estadual nº 15.825/01. Considerando a receita líquida do FUNDEB, na Região Centro Ocidental 06(seis) municípios ganharam recursos, 13 (treze) municípios perderam recursos e 06 (seis) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Centro Oriental 05 (cinco) municípios ganharam recursos, 03 (três) municípios perderam recursos e 06 (seis) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Centro Sul 12 (doze) municípios ganharam recursos, 08 (oito) municípios perderam recursos e 04 (quatro) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Noroeste 10 (dez) municípios ganharam recursos, 32 (trinta e dois) municípios perderam recursos e 19 (dezenove) em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Norte Central 16 (dezesseis) municípios ganharam recursos, 42 (quarenta e dois) municípios perderam recursos e 21 (vinte e um) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Norte Pioneiro 12 (doze) municípios ganharam recursos, 15 (quinze) municípios perderam recursos e 19 (dezenove) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Oeste 09 (nove) municípios ganharam recursos, 29 (vinte e nove) municípios perderam recursos e 12 (doze) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Metropolitana de Curitiba 26 (vinte e seis) municípios ganharam recursos, 04(quatro) municípios perderam recursos e 07 (sete) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Sudeste 09 (nove) municípios ganharam recursos, 06 (seis) municípios

perderam recursos e 06 (seis) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. Na Região Sudoeste 09 (nove) municípios ganharam recurso, 27 (vinte e sete) municípios perderam recursos e 05 (cinco) municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos. No total, no período de 2009 a 2019, 113 municípios paranaenses ganharam recursos do FUNDEB, 179 municípios perderam recursos e 106 municípios em alguns períodos perderam recursos e em outros ganharam recursos, evidenciando a tendência de que os municípios maiores ganham recursos em detrimento da perda de recursos dos menores municípios. Tendo em vista que um dos critérios de distribuição de recursos do FUNDEB é o número de matrículas, após a análise dos dados, é possível afirmar que há redistribuição de recursos entre as regiões paranaenses e que é garantido, ao menos, o valor mínimo por aluno, não havendo necessidade de complementação da União.

Quanto às despesas, a Lei nº 11.494/2007 determinou que os recursos do fundo fossem utilizados em MDE, sendo que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) deveriam ser utilizados para o pagamento dos Profissionais do Magistério, não sendo impeditivo que a totalidade de tal recurso fosse utilizada para este fim. No caso dos municípios paranaenses, o que se observou foi que os recursos provenientes do FUNDEB corresponderam, em média, entre 43% e 54% dos recursos aplicados em MDE, tanto para os municípios que perderam recursos, quanto para aqueles que ganharam ou apresentaram oscilação neste indicador. A maior taxa média (54%) foi observada justamente na Região Metropolitana de Curitiba, que é a região com maior número de municípios que ganharam recursos e também a região mais populosa do Paraná. O município de Foz do Jordão, na região Centro Sul, foi o município que apresentou maior desvio padrão, no valor das porcentagens. O município de Itaperuçu, na Região Metropolitana de Curitiba, apresentou a maior média das porcentagens e o município de São Manoel do Paraná, na região Noroeste, apresentou a menor média das porcentagens. Da análise realizada, em relação às despesas, foi constatado que os recursos do FUNDEB são utilizados, quase na sua totalidade, para o pagamento dos Profissionais do Magistério.

Tendo em vista que os menores municípios dependem de transferências constitucionais é possível afirmar que o FUNDEB contribui para minimizar as desigualdades existentes entre todos os municípios paranaenses pois há garantia de valor mínimo destinado por matrícula, porém este valor é bastante variável pois depende da arrecadação de impostos e estes dependem do desempenho da economia no país, portanto é necessário buscar outros mecanismos que garantam o financiamento da educação com equidade. No entanto, apesar dos problemas que existem no modelo de financiamento via política de fundos, é importante ressaltar que esta forma não deixa de ser uma vinculação de recursos e isto garante uma quantia mínima de

recursos para todas as etapas da educação básica, garantindo, minimamente o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Considerando os limites da pesquisa em questão, bem como o objetivo proposto, salienta-se que muitas dúvidas surgiram ao longo do trabalho e que não foram sanadas, restando buscar compreendê-las a partir da continuidade deste trabalho. A partir da verificação e análise dos dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, não foi possível compreender se há ou não um movimento comum na receita líquida do FUNDEB entre os municípios, tendo em vista que mesmo perdendo matrículas ao longo da série histórica, muitos municípios continuaram tendo ganho de recursos. Neste sentido, houve a impressão de que o número de matrículas não parece ser tão determinante no resultado líquido, porém, por outro lado, são justamente os municípios menores e com menos matrículas que acabam perdendo recursos. Talvez a receita líquida seja um conjunto do número de matrículas com o desempenho econômico, tendo em vista que a receita do FUNDEB é oriunda de uma porcentagem de impostos federais, estaduais e municipais e para compreender melhor o que aconteceu no período de 2009 a 2019, o ideal teria sido analisar o movimento da arrecadação dos impostos no período em questão.

Como inspiração para uma nova pesquisa ou até mesmo continuação desta, destaca-se a importância de compreender a composição da receita do FUNDEB e como este movimento ocorre em cada município atrelado ao momento econômico do país no período estudado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Diana Cristina de. Carreira e Perfil do Profissional do magistério na rede municipal de ensino de Curitiba: História e impacto da política brasileira de valorização do magistério. Dissertação. UFPR.2008

ARELARO, Lisete. Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: ANPED 30ª Reunião Anual. Caxambu, 2007.

Brasil, República Federativa do. Constituição Federal, 1988

CAMPOS, B.C; SOBREIRA, R. (2005). O Fundef e seus impactos no financiamento da educação pública fundamental no Brasil. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política da SEP (ENEP). Campinas/SP

CASTRO, Jorge A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.857-876, out.2007

CRUZ, R.E.da. Relações Federativas e o financiamento da educação. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.8, n.I, p.47-64. Jan/jun.2006

CURY, C.R.J. Estado e políticas de financiamento em educação. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.831-855, out.2007

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v.6, n.I, p.43-63. Mai/jun.2004

DUARTE, M.R.T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. Educação & Sociedade, Campinas, vol.26, n.92 – Especial, p.821-839, out.2005

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/relatorios-municipais>. Acesso em: 10/05/2021

GOUVEIA, A. B., et al.. A implantação e os impactos do FUNDEF no Estado do Paraná. Andréa Barbosa Gouveia, Ângelo Ricardo de Souza, Jussara Maria Tavares Puglielli Santos, Maria Aparecida Zanetti, Ana Lorena Bruel, Ana Lúcia Santos, Liliane de Moraes Vareschi, Josete Dubiaski de Oliveira, Isabelle Soares Alves. Curitiba: UFPR, 2003.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. In: PERES, A. J. de S & VIDAL, E. M. (orgs). Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Brasília, v.28, n. 93, p.45-65, jan/jun 2015.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES – Sistema de Informações Municipais. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br> Acesso em: 17/05/2021

MARTINS, Paulo de Souza. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. *Eccos – Revista Científica*, São Paulo, v.10, n.2, p.397-417. Jul/dez.2008

MONLEVADE, J. Educação Pública no Brasil: Contos & De\$conto\$. Ceilândia: Idea, 1997.

NÚCLEO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS – UFPR – Laboratório de Dados Educacionais. Disponível em: <http://nupe.ufpr.br/labdados.html>  
Acesso em: 24/05/2021

OLIVEIRA, R. P. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasil: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. O Federalismo e sua Relação com a Educação no Brasil In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. (p. 13-33).

PALMA FILHO, J.C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v.8,n.1, p.291-311. Jul/dez.2006

PINTO, J.M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.1, p.23-46, jan/jun.2006

PINTO, J.M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.877-897, out.2007

PINTO, J.M.de R. Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.23, n.80 – p.877-897, set.2002

SOUSA JUNIOR, L.de. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. *Eccos – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.2. p.275-290, jul/dez.2006

VAZQUEZ, D.A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista Sociologia e Política*. N.24.jun/2005

ZAMPIRI, M. A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil. Paraná. 2014. 155 p. Tese (doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014

