

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTHIAN RÊGO PASSOS

FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: efeitos na
oferta e nos recursos disponíveis na rede pública de ensino

Teresina – PI
FEVEREIRO / 2024

CRISTHIAN RÊGO PASSOS

FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: efeitos na oferta e nos recursos disponíveis na rede pública de ensino

Tese de Doutorado apresentada à Banca examinadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Guiomar de Oliveira Passos.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

P289f Passos, Cristhian Rêgo.
 Fundos de financiamento da Educação Básica : efeitos na oferta
 e nos recursos disponíveis da rede pública de ensino / Cristhian
 Rêgo Passos -- 2024.
 184 f.

 Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de
 Ciências Humanas e Letras, Pós-Graduação em Políticas
 Públicas, 2024.
 “Orientadora: Profª. Drª. Guiomar de Oliveira Passos”.

 1. Política Pública - Avaliação. 2. Avaliação dos efeitos.
 3. Financiamento da Educação Básica. 4. Políticas de fundos. 5.
 Desigualdades educacionais. I. Passos, Cristhian Rêgo. II. Título.

CDD 353.824

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353

CRISTHIAN RÊGO PASSOS

FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: efeitos na oferta e nos recursos disponíveis na rede pública de ensino

Tese de Doutorado apresentada como requisito à obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

_____, em ____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Guiomar de Oliveira Passos - UFPI
Presidente - Orientadora - PPGPP/UFPI

Prof.^a. Dr.^a. Monique de Menezes Urra - PPGCP/UFPI
Membro Externo ao Programa PPGPP/UFPI

Prof. Dr. Daniel Arias Vazquez – UNIFESP
Membro Externo à UFPI

Prof. Dr. Luís Carlos Sales – PPGEd/UFPI
Membro Externo ao Programa PPGPP/UFPI

Prof.^a Dr.^a. Cleire Maria do Amaral Rodrigues – IFPI
Membro suplente - externo à UFPI

DEDICATÓRIA

In memoriam

*À minha avó, Profa. Alba Castelo Branco
Rêgo, carinhosamente chamada de mãe Alba,
que dedicou sua vida ao ensino e à família,
levando educação, amor e afeto a todos os
"filhos" que encontrou em sua jornada.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por guiar meus passos e permitir que eu chegasse até aqui.

Agradeço à minha amada esposa Lúcia Sena, pela paciência e cuidado. Aos filhos Jefferson e Lucas, que compreenderam minha ausência em alguns eventos familiares. Agradeço também à minha avó Alba Castelo Branco Rêgo (*in memoriam*) e avô Orfila Soares do Rêgo (*in memoriam*), à minha mãe Antônia Maria Rêgo e minha Tia Elsa Maria Rêgo, à quem devo muito pela minha criação e educação. Aqui expresso minha profunda gratidão pelo amor incondicional, paciência e compreensão que me proporcionaram ao longo da minha vida e também nesta jornada desafiadora.

Aos amigos de trabalho nesta universidade, como a Profa. Dra. Livia Fernanda Nery, Leda Mara Barreto Cavalcante, Liana Rosa Brito Cardoso, Ítalo Teixeira Andrade, Ana Caroline Rodrigues Fonseca, Patrícia Raquel de Sousa Leal, e todos os outros que fazem parte do Centro de Educação Aberta e a Distância, manifesto meu reconhecimento pelo apoio constante e motivação que me ofereceram.

Na pessoa da Profa. Dra. Solange Maria Teixeira, agradeço imensamente a todos os professores e técnicos que fazem parte do programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas desta Universidade, pela excelência no ensino, pelo comprometimento demonstrado e pela disponibilidade em auxiliar sempre que necessário.

Deixo também um agradecimento especial à minha querida professora orientadora Dra. Guiomar de Oliveira Passos, a quem me faltam palavras para expressar o tamanho da gratidão, respeito e admiração construídos ao longo desses últimos anos. Sua expertise acadêmica, conhecimento e orientação firme e comprometida foram fundamentais para a construção desta pesquisa e para lapidação acadêmica de que eu muito precisava. Agradeço não só pela perfeição e coerência das correções, mas também pela compreensão e paciência na orientação, dizendo-me o que eu realmente precisava ouvir e saber em cada momento dessa construção. Obrigado Profa. Guiomar.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, estiveram ao meu lado durante esta jornada, oferecendo suporte, encorajamento e compreensão. Cada contribuição foi muito importante para a concretização deste sonho.

RESUMO

Avaliam-se os efeitos dos fundos de financiamento da educação básica brasileira, examinando como seus três desenhos afetaram as matrículas e as desigualdades de financiamento da rede pública. Pergunta-se: as regras institucionais provocaram efeitos nas matrículas e nas receitas? As matrículas foram ampliadas? A distribuição dos recursos equalizou as diferenças de financiamento entre as redes de ensino e entre os estados? Para respondê-las, vale-se de pesquisas bibliográfica e documental, sendo a primeira relativa à Reforma do Estado, à descentralização e aos fundos de financiamento da educação. Já a segunda consistiu em análise de conteúdo dos instrumentos legais da política, análise estatística e aplicação da metodologia de Diferenças em Diferenças (DID), utilizando dados do Censo da Educação Básica, SIOPE e Finbra. Constatou-se que, durante o Fundef, as matrículas públicas na Educação Infantil reduziram 14,2%, mas a Taxa de Escolarização Bruta (TEB) passou de 25,8% para 28,8%. No Ensino Fundamental ampliaram 3,9% no primeiro ano, graças à ampliação de 13,9% da rede municipal, mas, reduziram 18,4% no período de sua vigência, passando a TEB de 124% para 121%, e, no Ensino Médio, foram elevadas em 62% com a ampliação nas redes estaduais, fazendo a TEB sair de 51% para 82%. No Fundeb, as matrículas na Educação Infantil aumentaram 30,9% e a TEB passou de 28,8% para 39,1%, mas reduziram 24% no Ensino Fundamental e 12,3% no Ensino Médio, deixando as TEBs em, respectivamente, 114% e 78%. Nos dois primeiros anos do Fundeb permanente, as matrículas na Educação Infantil, aumentaram 3,5%, elevando a TEB em 1,5 ponto percentual (pp), diminuíram 1,1% no Ensino Fundamental, reduzindo a TEB em 1pp, e aumentaram 0,9% no Ensino Médio, deixando a TEB maior em 5pp. A desigualdade no financiamento por aluno entre os estados reduziu com o Fundef, pois o Índice de Gini caiu de 0,81 em 1998 para 0,64 em 2006. Com o Fundeb, o índice reduziu para 0,57 em 2020 e com o Fundeb permanente aumentou para 0,59 em 2022. Com a redistribuição dos recursos dos fundos, muitos municípios das faixas de Valor Aluno Ano (VAA) inferiores (até R\$ 1.000,00) migraram para as superiores (R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00), principalmente no Fundeb permanente e as médias e medianas dos recursos por aluno se aproximaram à medida que a política foi sendo desenvolvida, indicando que a distribuição se tornou menos desigual após a implementação da política, especialmente com a complementação da União. A desigualdade dentro dos estados também foi reduzida, como exemplo no Amapá, cujo Índice de Gini, em 1998, num contexto simulado sem a existência da política, era de 0,60, caindo para 0,54 com a implementação do Fundef, e em 2022 passou para 0,52, já sob ação do Fundeb permanente. Portanto, as matrículas e o financiamento da educação básica foram afetados pela política de fundos, com a ampliação das taxas brutas de matrículas em todas as etapas, especialmente no Ensino Fundamental, que favoreceu o acesso até daqueles fora da faixa etária adequada, com a redução da desigualdade no financiamento entre e intra estados e com a elevação dos valores mínimos por aluno.

Palavras-chave: avaliação de política pública; avaliação de efeitos; financiamento da educação básica; políticas de fundos; desigualdades educacionais.

ABSTRACT

The effects of Brazil's basic education financing funds, is evaluated by examining how their three designs have affected enrollment and inequalities in public network financing. The questions are: Have the institutional rules had an effect on enrollment and revenues? Did enrollment increase? Did the distribution of resources reduce funding inequalities between education networks and between states? In order to answer these questions, bibliographical and documentary research was used, the former related to state reform, decentralization and education funding. The latter consisted of a content analysis of the legal instruments of the policy, a statistical analysis and the application of the Differences in Differences (DID) methodology, using data from the Basic Education Census, SIOPE and Finbra. It was found that during Fundef, public enrollment in early childhood education decreased by 14.2%, but the gross enrollment rate (TEB) increased from 25.8% to 28.8%. In primary education, they increased by 3.9% in the first year, thanks to the 13.9% increase in the municipal network, but fell by 18.4% during the period in force, with the TEB falling from 124% to 121%, and in secondary education, they increased by 62% with the increase in the state networks, bringing the TEB from 51% to 82%. Under Fundeb, enrollment in early childhood education increased by 30.9% and TEB increased from 28.8% to 39.1%, but decreased by 24% in primary education and 12.3% in secondary education, leaving TEBs at 114% and 78%, respectively. In the first two years of the permanent Fundeb, enrollment in early childhood education increased by 3.5 percent, raising the TEB by 1.5 percentage points (pp), enrollment in primary education decreased by 1.1 percent, lowering the TEB by 1 pp, and enrollment in secondary education increased by 0.9 percent, raising the TEB by 5 pp. Inequality in funding per pupil between states decreased with Fundef, as the Gini index fell from 0.81 in 1998 to 0.64 in 2006. With Fundeb, the index decreased to 0.57 in 2020 and with permanent Fundeb, it increased to 0.59 in 2022. With the redistribution of fund resources, many municipalities in the lower PYV brackets (up to R\$1,000.00) migrated to the higher brackets (R\$1,000.00 to R\$5,000.00), especially with the permanent Fundeb, and the means and medians of resources per pupil became closer over the course of the policy, indicating that the distribution became less unequal after the policy was implemented, especially with the Union supplement. Inequality within states was also reduced, for example in Amapá, whose Gini index in 1998, in a simulated context without the policy, was 0.60, falling to 0.54 with the implementation of Fundef, and to 0.52 in 2022, already under the action of the permanent Fundeb. Therefore, basic education enrollment and financing were affected by the financing policy, with an increase in gross enrollment rates at all levels, especially in primary education, which favored access even for those outside the appropriate age group, with a reduction in inequalities in financing between and within states and with an increase in the minimum amounts per student.

Keywords: public policy assessment; effect assessment; basic education financing; financing policies; educational inequalities.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição da composição por fonte de receita (1998, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	46
Gráfico 2 – Matrícula total na Educação Infantil por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1991 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2007 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	55
Gráfico 3 – Distribuição percentual das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	60
Gráfico 4 – Distribuição percentual das matrículas na Educação Infantil das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)	61
Gráfico 5 – Total de matrículas na Educação Infantil das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	62
Gráfico 6 – Taxa de Escolarização Bruta da Educação Infantil para crianças de 0 a 6 anos de idade por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022).....	67
Gráfico 7 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a pré-escola no Brasil – 2013-2019 e 2022.....	68
Gráfico 8 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola ou creche, por Brasil – 2013-2019 e 2022	68
Gráfico 9 – Taxa de Escolarização Bruta Infantil para crianças de 0 a 6 anos de idade, por UF (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022).....	69
Gráfico 10 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1991 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	73
Gráfico 11 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	78
Gráfico 12 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental das redes públicas municipais e estaduais (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	78
Gráfico 13 – Total de matrículas no Ensino Fundamental das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)	79
Gráfico 14 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental para crianças de 6 a 14 anos de idade por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	83

Gráfico 15 – Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida) – Brasil – 2012-2022	84
Gráfico 16 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	85
Gráfico 17 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	86
Gráfico 18 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais por dependência administrativa (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	91
Gráfico 19 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais na rede pública estadual e municipal (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	92
Gráfico 20 – Total de matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais na rede pública estadual e municipal (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	93
Gráfico 21 – Taxa Bruta de Escolarização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	97
Gráfico 22 – Taxa Bruta de Escolarização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais por UF do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	98
Gráfico 23 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Finais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	100
Gráfico 24 – Distribuição Percentual das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	104
Gráfico 25 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	105
Gráfico 26 – Total das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais nas redes públicas estadual e municipal nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	105
Gráfico 27 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	110
Gráfico 28 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	111

Gráfico 29 – Evolução das matrículas no Ensino Médio por tipo de rede no Brasil nos anos do Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022).....	114
Gráfico 30 – Distribuição Percentual das matrículas no Ensino Médio por tipo de rede no Brasil nos anos do Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)	117
Gráfico 31 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Médio das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)	118
Gráfico 32 – Total de matrículas no Ensino Médio das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).....	119
Gráfico 33 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	123
Gráfico 34 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução institucional dos objetivos transitórios da educação na CF/1988	49
Quadro 2 – Mecanismos institucionais previstos nos desenhos de cada versão da política de fundos de financiamento da educação básica: Fundef, Fundeb e do Fundeb permanente	52
Quadro 3 – Expansão e redução da oferta pública por nível/etapa de ensino segundo o desenho política vigente e TEB no último ano analisado de cada versão	126
Quadro 4 – Fontes de dados das receitas educacionais	133
Quadro 5 – Tamanho da amostra dos entes federativos por ano	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos totais dos Fundos estaduais, complementação da União, total dos fundos mais a complementação da União e participação percentual entre 1997 e 2022	47
Tabela 2 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos pré-Fundef (1991 e 1996)	55
Tabela 3 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na introdução do Fundef (1996 e 1997)	56
Tabela 4 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos do Fundef (1997 e 2006)	56
Tabela 5 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 e 2007)	57
Tabela 6 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período do Fundeb (2007 e 2020)	57
Tabela 7 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 e 2021)	58
Tabela 8 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período inicial do Fundeb permanente (2021 e 2022)	59
Tabela 9 – Percentual de crescimento das matrículas da educação infantil da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	63
Tabela 10 – Diferenças em Diferenças das Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022)	65
Tabela 11 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a pré-escola, por unidade da Federação e variações – 2013-2019 e 2022	70
Tabela 12 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola ou creche, por unidade da federação e variações – 2013-2019 e 2022	71
Tabela 13 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1991 e 1996)	73
Tabela 14 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na introdução do Fundef (1996 e 1997)	74
Tabela 15 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos do Fundef (1997 e 2006)	75

Tabela 16 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007).....	75
Tabela 17 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020)	76
Tabela 18 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 - 2021)....	76
Tabela 19 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no Fundeb permanente (2021 - 2021).....	77
Tabela 20 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do ensino fundamental da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	80
Tabela 21 – Diferenças em Diferenças das matrículas do ensino fundamental da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022).....	82
Tabela 22 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1995 e 1996)	87
Tabela 23 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na implementação do Fundef (1996 e 1997)	87
Tabela 24 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período do Fundef (1997 e 2006)	88
Tabela 25 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007).....	88
Tabela 26 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020).....	89
Tabela 27 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 – 2021).....	90
Tabela 28 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos dois primeiros anos de Fundeb permanente (2021 - 2022).....	90
Tabela 29 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	93
Tabela 30 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	96

Tabela 31 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1995 e 1996).....	100
Tabela 32 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na implementação do Fundef (1996 e 1997)	101
Tabela 33 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundef (1997 e 2006)	101
Tabela 34 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007).....	102
Tabela 35 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020).....	102
Tabela 36 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 – 2021).....	103
Tabela 37 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante os dois primeiros anos do Fundeb permanente (2021 - 2022).....	103
Tabela 38 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	106
Tabela 39 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	108
Tabela 40 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por UF do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)	112
Tabela 41 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante os anos do Fundef (1997 - 2006).....	114
Tabela 42 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007)	115
Tabela 43 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020)	115
Tabela 44 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb Permanente (2020 - 2021).....	116
Tabela 45 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no Fundeb Permanente (2021- 2022)	116

Tabela 46 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Médio da rede pública da esfera estadual por unidade federativa (1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)	120
Tabela 47 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual por unidade federativa (1997-2006; 2007-2020; 2021-2022).....	122
Tabela 48 – Coeficiente de Gini dos VAAs disponíveis entre as redes públicas na vigência do Fundef (1998 a 2006), segundo os parâmetros considerados	139
Tabela 49 – Coeficiente de Gini do VAA disponível entre as redes intraestaduais de cada UF no período do Fundef (1998; 2006)	141
Tabela 50 – Coeficiente de Gini dos VAAs disponíveis entre as redes públicas na vigência do Fundeb (2007 a 2020), segundo os parâmetros considerados	143
Tabela 51 – Coeficiente de Gini do VAA disponível para redes públicas (estaduais e municipais) por Unidade Federativa (2007 e 2020)	145
Tabela 52 – Coeficiente de Gini do VAA disponível para redes públicas (estaduais e municipais) por Unidade Federativa nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb permanente (2021 e 2022)	147
Tabela 53 – Valores máximos de VAA e resultado acumulado em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022)	150
Tabela 54 – Valores mínimos de VAA e suas variações em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022).....	152
Tabela 55 – Diferenças em Diferenças dos Valores mínimos de VAA (R\$) em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022)	154
Tabela 56 – Estatística descritiva dos recursos por aluno ano registrados no país e VAA mínimo nacionalmente definido corrigidos pelo IGPM a preços de 12/2022 (1998; 2006; 2007; 2020; 2022)	161

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Etapas para a caracterização da política de fundos para financiamento da educação básica no Brasil.....	37
Figura 2 –	Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2006	156
Figura 3 –	Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2020	157
Figura 4 –	Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2022	159

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
BR	Brasil
CE	Ceará
CF/1988	Constituição Federal de 1988
COVID-19	Infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus (co)rona (vi)rus (d)isease SARS-CoV-2
DF	Distrito Federal
DID	Diferenças em Diferenças
Dif-Dif	Diferença das Diferenças
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
Ev.	Evolução
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGPM	Índice Geral de Preços do Mercado
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPIExp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
ITRm	Imposto Territorial Rural – cota parte municipal
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MA	Maranhão
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
p.p.	Pontos percentuais
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TEB	Taxa de Escolarização Bruta
TO	Tocantins

UF	Unidade Federativa
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAA	Valor Aluno Ano
VAAF	Valor Aluno Ano Fundeb
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultado
VAAT	Valor Aluno Ano Total
Var.	Variação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
2 DESENHO DOS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS DE FUNDOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	30
2.1 Relações intergovernamentais nas políticas públicas em contextos federativos	30
2.2 Reformas do Estado e a descentralização do ensino	32
2.3 Financiamento da educação no Brasil: responsabilidades e fontes de recursos	35
2.4 Caracterização da política de fundos da educação básica: o traçado institucional dos seus mecanismos.....	36
2.4.1 A vinculação de receitas para pagamento de profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino	40
2.4.2 A imposição de limites mínimos de gasto: valor aluno ano definido nacionalmente por nível/etapa de ensino	42
2.4.3 A transferência de recursos do fundo condicionada ao tamanho da oferta	43
2.4.4 A contrapartida de recursos: o aporte de receita pelos entes federais	44
2.4.5 A vigência e a abrangência da política	48
3 OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS SOBRE AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	54
3.1 Os efeitos da política de fundos nas matrículas da Educação Infantil.....	54
3.2 Os efeitos da política de fundos nas matrículas do Ensino Fundamental	72
3.2.1 Efeito da política de fundos nas matrículas do Ensino Fundamental: anos iniciais	86
3.2.2 Efeito da política de fundos nas matrículas do Ensino Fundamental: anos finais	99
3.3 O efeito das políticas de fundos nas matrículas do Ensino Médio	113
3.4 Considerações finais do capítulo	125
4 O EFEITO DA POLÍTICA DE FUNDOS NA CORREÇÃO DAS DESIGUALDADES INTRA E INTERESTADUAIS DOS RECURSOS DISPONÍVEIS POR ALUNO AO ANO	131
4.1. Procedimentos metodológicos empregados na construção do VAA disponível.....	132
4.2 Os efeitos redistributivos intraestaduais: uma avaliação a partir do Valor Aluno Ano disponível.....	139
4.2.1 Diferenças em Diferenças dos Valores Aluno Ano: redistribuições intraestaduais	149
4.3 O efeito da política na redução da desigualdade interestadual	155

4.4 Considerações finais do capítulo	163
5 CONCLUSÃO	166
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICES	178
APÊNDICE A – Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa e Diferenças (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022).....	179
APÊNDICE B – Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa e Evolução percentual (1991, 1996, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022)	180
APÊNDICE C – Matrículas no Ensino Fundamental por Unidade Federativa e Diferenças (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022).....	181
APÊNDICE D – Matrículas no Ensino Fundamental por Unidade Federativa e Evolução percentual (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022).....	182
APÊNDICE E – Matrículas no Ensino Médio por Unidade Federativa e Diferenças (1991- 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022).....	183
APÊNDICE F – Matrículas no Ensino Médio por Unidade Federativa e Evolução percentual (1996-1991, 1997-2006, 2007-2020, 2021-2022).....	184

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa concentra-se em uma avaliação dos efeitos das políticas de fundos de financiamento da educação básica no Brasil, examinando como seus três diferentes desenhos afetaram na ampliação das matrículas da educação básica e na promoção da equidade no financiamento.

Por efeito, entende-se que, para além dos resultados prometidos pela política de fundos – promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação básica a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e remuneração dos profissionais da educação básica – existem "outros impactos da política, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou" a intervenção (Draibe, 2001, p. 21).

Avaliação de efeito refere-se a uma das modalidades de avaliação da ação pública. Segundo Cotta (1998), é na avaliação que se questionam as influências de uma intervenção no público-alvo, instituições ou mesmo nos agentes ligados a ela. Para tanto, utiliza-se da medição, por meio de indicadores, dos resultados da ação pública, sejam eles pretendidos ou não pela política. Essa medição permite a quantificação do impacto e dos efeitos desejáveis ou não, para que, assim, disponha-se de informações úteis à tomada de decisão quanto ao encerramento, modificação, expansão ou continuidade da política pública (intervenção) avaliada.

Nesse sentido, segue-se a trilha traçada por Vazquez (2012, p. 2) em sua investigação sobre “os resultados obtidos em relação à ampliação da oferta de ensino e à correção das desigualdades nos valores aluno/ano aplicados por cada unidade federativa (UF) após a introdução” do Fundef e do Fundeb. Como ele, analisa-se o efeito da política na distribuição de matrículas por competência entre os entes federativos na vigência do Fundef e do Fundeb, com as informações desagregadas por UF, mas diferentemente dele, que analisou o período de vigência do Fundef (1998 a 2006) e anos iniciais do Fundeb (2007 a 2009), nesta pesquisa a avaliação será ampliada, considerando a vigência da política de fundos da educação até atualidade, ou seja, de 1998 a 2022, até o segundo ano de vigência do Fundeb reformulado.

Aproxima-se do que fez Tanno (2017; 2020) em relação ao efeito equalizador dos fundos nos valores aplicados por cada unidade federativa (UF), avaliando-se as repercussões sobre as diferenças de recursos por aluno ao ano. Entretanto, diferentemente dele, que realizou avaliação *ex-ante* dos resultados da política reformulada (novo Fundeb), nesta investigação avaliam-se, no novo Fundeb, os resultados redistributivos alcançados até o

segundo ano de sua vigência (2022) e compararam-se as políticas de fundos da educação básica em seus três desenhos, um após o outro.

Para isso, investigam-se as mudanças nas regras institucionais das políticas de fundos, considerando o contexto federativo brasileiro e examinam-se as matrículas, e as receitas dos fundos de financiamento da educação básica desde sua criação. Pergunta-se: as regras institucionais provocaram efeitos nas matrículas e nas receitas? As matrículas foram ampliadas? A distribuição dos recursos equalizou as diferenças de financiamento entre as redes de ensino e entre os estados?

A intenção é avaliar os efeitos das regras institucionais estabelecidas nos desenhos de cada fundo de financiamento da educação básica no Brasil, nas receitas e prioridades dos governos subnacionais, por meio de pesquisas bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica abarcou textos voltados à compreensão da Reforma do Estado e à descentralização da política de educação no contexto federativo brasileiro dos anos 90 (Bresser-Pereira, 1998; O'Connor, 1977; Souza, 2018; Arretche, 2011), com foco nos resultados da política de fundos para financiamento da educação básica (Vazquez, 2003; 2007; 2007a; 2012; 2014; Gomes; Silva; Costa, 2019), combinando análise político-institucional e avaliação dos efeitos dessa política pública. Além disso, selecionaram-se estudos que tratam de avaliação de efeitos (Draibe, 2001), ora focando os efeitos das políticas de fundos nas finanças de estados e municípios (Bremaeker, 2011; Davies, 2021; Encinas; Duenhas, 2020), ora com foco no salário dos professores e nas matrículas (Davies, 2021; Pinto, 1996; 2007), ou examinando um e outro aspecto ao se voltar para o valor aluno/ano no interior de cada estado ou na comparação entre as unidades da federação (Vazquez, 2012).

A pesquisa documental foi baseada na análise de conteúdo do texto constitucional, das leis, decretos, normas e regulamentos da política de fundos desde sua primeira versão. Essa técnica possibilitou a descrição do conteúdo manifesto e latente das comunicações legais normativas do sistema educacional brasileiro, em especial das que representaram as principais reformas do ensino promovidas na década de 90, como a própria Constituição Federal e suas emendas, com foco no sistema de financiamento da educação. A análise desses documentos desenvolveu-se em três fases. A primeira constituiu-se na pré-análise, por meio da qual se procedeu à escolha dos documentos, à preparação do material para análise e à formulação de categorias teóricas adequadas aos objetivos da pesquisa.

A seleção se deu sobre os principais textos legais normativos de regulamentação do sistema de financiamento educacional brasileiro: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996; Emenda

Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006; Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995; Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; Lei nº 11.113, de 25 de dezembro de 2020.

A leitura flutuante desse material, com amparo teórico interpretativo na bibliografia, possibilitou a categorização de conceitos caracterizadores da política de financiamento da educação básica no país. Primeiro, para compreender seu desenho lógico, e depois, para traçar os mecanismos de coordenação estabelecidos na legislação dos fundos.

Dessa maneira, os elementos teóricos identificados nos documentos de referência foram classificados em “diversas ‘gavetas’ segundo critérios susceptíveis de fazer surgir um sentido dentro de uma ‘confusão’ inicial” (Bardin, 2016, p. 43). O resultado corroborou categorias já apontadas na literatura como mecanismos de coordenação, conforme Vazquez (2014): 1) a vinculação de receitas; 2) a imposição de limites mínimos de gasto e padrão nacional de gasto; 3) a transferência de recursos condicionada ao tamanho da oferta; e 4) a contrapartida de recursos. Essas categorias serviram como guias para o traçado e discussão dos mecanismos de coordenação embutidos na política.

Numa segunda etapa da pesquisa documental, dados obtidos nas plataformas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) – Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em anos selecionados (1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022), foram tratados, resultando na construção de indicadores que auxiliaram na compreensão dos níveis de desigualdades entre as esferas e entes federativos no que se refere à oferta da educação básica e ao seu financiamento, assim como dos efeitos equalizadores da política de fundos sobre essas duas variáveis.

Na pesquisa avaliativa, adotou-se a análise estratégica quase-experimental em série temporal feita por meio do método de Diferenças-em-Diferenças (DID), no programa Microsoft Excel. Consistiu em avaliar séries de dados sob a influência (intervenção) da política, comparando-as com outras que não tenham recebido a intervenção (sem a política), aplicando-se a fórmula $DID = (Y4 - Y0) - (Y3 - Y1)$, em que:

Y4: último ano de análise dos anos com Fundef ou Fundeb;

Y0: primeiro ano de análise dos anos com Fundef ou Fundeb;

Y3: último ano de análise dos anos sem Fundef ou Fundeb;

Y1: primeiro ano de análise dos anos sem Fundef ou Fundeb.

Para a avaliação aqui apresentada, a partir dos dados levantados, construíram-se séries temporais com as medições antes (sem intervenção), durante e depois da intervenção (Cohen; Franco, 1993). Foram utilizados os seguintes indicadores: 1) percentual de matrículas por tipo de rede; 2) número de matrículas por rede e Taxa de Escolarização Bruta (TEB) por nível de ensino, região e por unidade federativa; 3) Índice de Gini da disponibilidade de recursos por aluno ao ano das redes por unidade federativa; 4) Valor Aluno Ano disponível das redes estaduais e municipais. Com isso, avaliam-se as mudanças provocadas nas matrículas e no financiamento da Educação Básica ao longo do período analisado.

A avaliação dos efeitos na oferta foi realizada em quatro etapas:

- i) levantamento do total de matrículas da educação básica por nível e tipo de rede de ensino;
- ii) exame comparativo da variação percentual e absoluta das matrículas por nível de ensino e unidades federativas em momentos pré-Fundef (1991 a 1996), Fundef (1997 a 2006), Fundeb (2007 a 2020) e Fundeb permanente (2021 a 2022);
- iii) análise da Taxa de Escolarização Bruta (TEB) em anos selecionados. Ela é uma medida estatística que expressa a relação entre o número total de alunos matriculados em determinado nível de ensino e a população em idade escolar correspondente a esse nível, independentemente de repetências ou avanços escolares. Em outras palavras, a TEB indica a proporção de alunos matriculados em relação à população em idade escolar para aquele nível de ensino, sem considerar fatores como evasão ou repetência. Essa medida é utilizada para avaliar o acesso à educação em determinada faixa etária e pode ser calculada para diferentes níveis, como fundamental, médio e superior. Ela foi calculada por meio da seguinte fórmula (INEP, 2004, p. 12):

$$TEB_{ki} = \frac{M_k}{P_{ki}} \times 100, \text{ sendo:}$$

M_k = matrícula total no nível de ensino k;

P_{ki} = população na faixa etária i teoricamente adequada ao nível de ensino k.

onde:

i = faixa etária teoricamente adequada ao nível k;

k = educação infantil (creche, pré-escola), ensino fundamental e ensino médio.

Na realização do cálculo, o INEP utiliza duas bases de informações na construção do indicador: a do Censo Escolar, que é de sua responsabilidade, e a base de informações populacionais organizada pelo IBGE na Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD

Contínua). No entanto, como as datas de referência dos levantamentos realizados na PNAD não coincidem com os anos selecionados para o estudo, os cálculos foram realizados com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP, 2003), dos Censos Escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018). Essa abordagem provocou certa distorção em relação aos indicadores calculados pelo INEP no ano de 2021, cuja base é a PNAD Contínua (2021), com “redução na taxa de aproveitamento da amostra” por ter sido realizada por telefone em razão da crise sanitária provocada pela Covid 19 (IBGE, 2021).

- iv) cálculo do efeito de cada versão da política de fundos nas matrículas da rede pública (estaduais e municipais) de educação básica do Brasil e em cada Unidade Federativa, por meio do método de Diferenças-em-Diferenças (DID). Para operacionalização, foram calculadas DID para cada nível de ensino a partir de quatro Diferenças (DIFs):
- 1) $DID1 = (DIF2 - DIF1)$: Diferenças em Diferenças das matrículas entre os anos com Fundef e sem Fundef (antes da política). Isso para avaliar o efeito do Fundef em relação ao período anterior sem a política.
 - 2) $DID2 = (DIF3 - DIF1)$: Diferenças em Diferenças das matrículas entre os anos com Fundeb e sem Fundef (antes da política). Isso para avaliar o efeito do Fundeb em relação ao período sem política de fundos.
 - 3) $DID3 = (DIF4 - DIF1)$: Diferenças em Diferenças das matrículas entre os anos com Fundeb permanente e sem Fundef (antes da política). Para avaliar o efeito do Fundeb permanente em relação ao período sem política de fundos.
 - 4) $DID4 = (DIF3 - DIF2)$: Diferenças em Diferenças das matrículas entre os anos com Fundeb e com Fundef. Para avaliar o efeito do Fundeb em relação ao Fundef.
 - 5) $DID5 = (DIF4 - DIF3)$: Diferenças em Diferenças das matrículas entre os anos com Fundeb permanente e com Fundeb. Para avaliar o Fundeb permanente em relação ao seu antecessor, o Fundeb.

Onde:

- a) $DIF1 = Mat1996 - Mat1991$. Refere-se à diferença das matrículas de 1996 e 1991 (Pré-Fundef)
- b) $DIF2 = Mat2006 - Mat1997$. A diferença das matrículas de 2006 e 1997 (Fundef)
- c) $DIF3 = Mat2020 - Mat2007$. A diferença das matrículas de 2020 e 2007 (Fundeb)
- d) $DIF4 = Mat2022 - Mat2021$. A diferença das matrículas de 2022 e 2021 (Fundeb permanente)

Já a avaliação dos efeitos da política sobre o financiamento das redes públicas foi realizada em cinco etapas:

- 1) Construção do indicador do Valor Aluno Ano disponível a cada rede pública estadual e municipal de educação básica a partir de dados consolidados dos Relatórios de Execução Orçamentária dos estados, organizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 1996a; FNDE, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022), do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos da Educação (SIOPE) e da plataforma FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios. Neste estudo, o VAA foi calculado como o montante total de receitas destinadas à educação, conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, dividido pelo número de alunos matriculados na educação básica em cada rede de ensino.
- 2) O VAA disponível foi então calculado para três cenários diferentes: a) Cenário simulado sem Fundef ou Fundeb: um contexto em que apenas os 25% de impostos e transferências constitucionais são considerados, sem levar em conta o resultado obtido por cada rede com a redistribuição dos recursos por meio dos Fundos; b) Cenário com a redistribuição dos Fundos estaduais (sem a complementação da União): um contexto em que, além dos 25% constitucionais, o resultado da redistribuição de recursos por meio dos Fundos é levado em consideração antes da complementação da União; c) Cenário com a vinculação constitucional somada ao resultado da redistribuição dos Fundos estaduais, mais a complementação da União: um contexto em que considera os 25% constitucionais, o resultado da redistribuição dos fundos estaduais e a complementação da União.
- 3) Cálculo do Índice de Gini para verificar a desigualdade da distribuição do VAA, em cada um dos contextos especificados na etapa anterior, entre as redes públicas por região e Unidade Federativa. O coeficiente de Gini se calcula como uma razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz. Se a área entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz é “a”, e a área abaixo da curva de Lorenz é “b”, então o coeficiente de Gini é $a/(a+b)$. Esta razão se expressa como percentagem ou como equivalente numérico dessa percentagem, que é sempre um número entre 0 e 1. O coeficiente de Gini pode ser calculado com a Fórmula de Brown, que é mais prática:

$$G = 1 - \sum_{k=0}^{K=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k)$$

Onde:

G = coeficiente de Gini

X = proporção acumulada da variável "população"

Y = proporção acumulada da variável "renda"

Logo, se existe perfeita igualdade, então todos têm a mesma renda e pode-se escolher quaisquer dois indivíduos para colocar na fórmula que dará o mesmo resultado. Escolhendo-se o primeiro e o último indivíduo, então $(X_{k+1} - X_k = 1)$ e $(Y_{k+1} - Y_k = 1)$ e G fica igual a zero. No caso de desigualdade máxima, apenas um indivíduo detém toda a renda da população, quaisquer indivíduos escolhidos dará $(Y_{k+1} - Y_k = 0)$, e G fica igual a um. Essa soma é, então, sempre um número entre 0 e 1.

Após testes positivos de consistência e conformidade com as fórmulas apresentadas, a *Gini Coefficient Calculator* da *Goods Calculators*, disponibilizada no link <https://goodcalculators.com/gini-coefficient-calculator/>, foi utilizada para a realização dos cálculos dos Coeficientes de Gini, os quais foram empregados nas análises.

4) Avaliam-se os efeitos da política na distribuição dos valores máximos e mínimos de VAA em âmbitos intraestaduais. Primeiro verificando-se seus resultados acumulados em cada UF e depois aferindo os efeitos da política por meio da aplicação do método das Diferenças em Diferenças desses valores de VAA em cada UF considerando os períodos 1998 a 2006; 2007 a 2020; e 2021 a 2022.

Assim como foi feito na avaliação do efeito sobre a oferta, utilizou-se o Método das Diferenças em Diferenças, baseado em uma combinação de comparações de grupo único antes e depois da intervenção. Nesta avaliação, comparam-se os VAAs mínimos das redes estaduais e municipais por UF em diferentes contextos e momentos, calculando-se três DID:

- a) DID1 = DIF2-DIF1: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2007 para 2020 e de 1998 para 2006. Isso para avaliar o efeito do FUNDEB sobre os menores valores de VAA encontrados entre as redes em relação ao FUNDEF.
- b) DID 2 = DIF3-DIF2: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2021 para 2022 e de 2007 para 2020. Para avaliar o efeito do FUNDEB permanente em relação a seu antecessor imediato, o Fundeb.
- c) DID 3 = DIF3-DIF1: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2021 para 2022 e de 1998 para 2006. Correspondendo a avaliação do efeito do FUNDEB permanente em relação ao primeiro desenho da política - FUNDEF.

Onde:

$$DIF1 = VAA_{min2006} - VAA_{min1996}$$

$$DIF2 = VAA_{min2020} - VAA_{min2007}$$

$$DIF3 = VAA_{min2022} - VAA_{min2021}$$

- 5) Por fim, examinam-se os efeitos interestaduais da política, considerando a complementação da União, na redução da desigualdade dos VAAs das redes municipais de cada UF nos três contextos (sem fundos, com redistribuição dos fundos estaduais e com fundos estaduais mais a complementação da União) nos anos 2006, 2020 e 2022, último ano analisado de cada versão da política. Primeiro, por meio de mapas coropléticos, analisam-se os efeitos da redistribuição dos recursos dos fundos no VAA das redes municipais do país. Depois se analisam as estatísticas descritivas da distribuição dos VAAs dessas redes, comparando-as com o Valor Aluno Ano mínimo nacionalmente definido.

A análise dos documentos e os resultados encontrados sobre as matrículas e disponibilidades de recursos por aluno ao ano, aliada às contribuições teóricas dos autores abordados, resultaram neste trabalho, que está organizado em mais quatro partes, além desta introdução, que é a primeira.

Na segunda parte, traçam-se os desenhos dos mecanismos de coordenação da política de fundos da educação básica, viabilizando a compreensão de lógica em sua conformação da primeira à última versão. Procurou-se identificar, sob a perspectiva teórica da *path dependence*, como os processos políticos e econômicos incidiram sobre as regras ali estabelecidas, principalmente nas referentes à descentralização de competências e recursos, e na relação de interdependência que há entre os entes federativos brasileiros.

A terceira parte examina os indicadores que representam a distribuição de matrículas da educação básica sob os recortes temporais da vigência de cada versão da política de fundos. Nessa seção, os indicadores de matrículas anuais por nível/etapa da educação básica e por responsabilidade federativa, na vigência de cada uma das versões da política de fundos, evidenciam os seus efeitos nas prioridades de oferta segundo o formato de cada desenho da política.

Por fim, na quarta parte, examina-se o indicador de receitas por aluno da educação básica das redes municipais e estaduais durante a vigência de cada uma das versões da política. Demonstram-se os efeitos intra e interestaduais da política de fundo nas disponibilidades de recursos por aluno ao ano das redes públicas de educação básica, por competência federativa, durante a vigência dos três desenhos. Isso é feito a partir da verificação da desigualdade e da redistributividade de recursos por aluno ao ano entre e dentro dos estados.

Na conclusão da pesquisa, avaliam-se os efeitos dos três desenhos da política de financiamento da educação básica no Brasil na oferta e nos recursos disponíveis por aluno em na rede pública de educação básica.

2 DESENHO DOS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS DE FUNDOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Este capítulo traça o desenho dos mecanismos de coordenação federativa nas políticas de fundos de financiamento da educação básica brasileira. Para isso, tomou-se por base pesquisas bibliográfica e documental. A bibliográfica para compreender a Reforma do Estado e a descentralização do ensino no Brasil nos anos 90 (Bresser-Pereira, 1998; O'Connor, 1977; Souza, 1999; Nogueira, 2001; Arretche, 2011) e a política de fundos para financiamento da educação básica (Vazquez, 2014; Gomes; Silva; Costa, 2019). A documental foi realizada por meio de exame do arcabouço legislativo e regulatório da política de fundos tendo em vista identificar e compreender o desenvolvimento institucional dos mecanismos de coordenação federativa na política, sobretudo os que influenciam na oferta da educação básica e nos recursos disponíveis às redes públicas de ensino.

O presente capítulo está organizado em mais quatro partes, além desta breve apresentação. Na primeira, discute-se as relações intergovernamentais no âmbito das políticas sociais de contextos federativos. Na segunda, trata-se da Reforma do Estado e suas implicações na sistematização e descentralização da educação básica pública brasileira. A terceira aborda a política de fundos na estrutura de financiamento da educação básica pública no Brasil. Na quarta parte, traça-se o desenho dos mecanismos coordenativos da política de financiamento da educação básica brasileira, analisando-se também a sua trajetória institucional.

2.1 Relações intergovernamentais nas políticas públicas em contextos federativos

No federalismo, a coexistência de "autoridades centrais e locais parcialmente autônomas e interdependentes [exige], para a produção de políticas públicas, um processo continuado de negociações intergovernamentais" (Jaccoud, 2020, p. 38). A decisão de implementação requer a construção de mecanismos capazes de prever e resolver conflitos entre os diversos atores políticos, privados, sociais e governamentais (Lindblom, 1968; Wildavsky, 1979 *apud* Souza, 2018). Isso exige a definição do espectro de atuação de cada esfera de governo (descentralização de competência), o papel do ente na relação (descentralização de responsabilidades), e a fonte de financiamento da política, o que pode envolver a descentralização de recursos.

Nesse sentido, sem semelhanças no contexto internacional, a CF/1988 estabeleceu que a “[...] República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito [...]” (Brasil, 1988, art. 1), elevando os municípios a entes da Federação, equiparando-os aos estados e à União.

A definição constitucional federativa foi acompanhada de um forte movimento descentralizador em âmbitos fiscal, administrativo, político e de políticas públicas em prol dos estados e municípios com a transferência de atribuições e competências a esses, e com o fortalecimento dos poderes locais iniciado na década de 1970.

Com isso, a Carta constitucional, ao tempo em que apontou novas diretrizes para a garantia dos direitos sociais no país, redesenhou o pacto federativo. Nessa nova configuração, a estrutura de relações foi baseada na autonomia e no regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, proporcionando a descentralização por meio da “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (Arretche, 2011, p. 16).

A descentralização foi marcada por significativa redistribuição de recursos, competências e responsabilidades e gerou um desenho federativo que envolve transferência de competências e funções no domínio das políticas públicas, multiplicando o número de atores, instâncias de decisão e oportunidades de veto (Arretche, 2011).

Com isso, os governos locais passaram a ter maior participação na provisão de serviços sociais, porém, compartilham com os outros entes responsabilidades na oferta de serviços em seus territórios.

Isso, contudo, nem sempre gerou, como constatou Cunha (2004, p. 11), “relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical”. O ambiente institucional propiciou a expansão do risco de compartimentalização e de comportamentos federativos, bem como o que Abrucio (2005) denominou “federalismo compartimentalizado”, evidenciado no “jogo do empurra” entre as esferas de governo, exigindo da União coordenação e incentivos, tanto à assunção de responsabilidades, como de ações articuladas entre as esferas de governo.

A coordenação intergovernamental, os incentivos e instrumentos coordenativos nas políticas sociais têm reduzido os conflitos (Arretche, 2004; 2011; Abrucio; Grin, 2015) e, principalmente, impactado na oferta e nos resultados (Gomes, 2009; Franzese; Abrucio, 2009; Arretche, 2012).

Desse modo, o progressivo engajamento dos níveis subnacionais na produção de políticas sociais não reduziu a autoridade regulatória do governo federal. Até porque, como ressaltou Arretche (2012, p. 16), “os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União”. Essa, explica a autora, pode “iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas” (Arretche, 2012, p. 16). Desse modo, a esfera central do governo conta com autoridade regulatória capaz de influir decisivamente na agenda de governos locais (Arretche, 2012).

A esfera federal tem utilizado variados mecanismos de coordenação além de instrumentos normativos e financeiros, como “instâncias de negociação e decisão intergovernamental, pactuações nacionais sobre estratégias e prioridades, disseminação de formação, fluxos de informação e sistemas de monitoramento e controle” (Jaccoud, 2020, p. 12), o que vem alterando a dinâmica das relações intergovernamentais e o modo de produção e implementação das políticas sociais.

Isso foi sobremaneira acentuado a partir da Reforma do Estado dos anos de 1990 que, como exposto a seguir, foram criadas ferramentas de gestão para aumentar a eficiência e melhorar resultados, também das políticas sociais.

2.2 Reformas do Estado e a descentralização do ensino

As reformas do Estado decorreram da crise econômica global da década de 1980 evidenciada pela queda nas taxas de lucro, do crescimento econômico (Bresser-Pereira, 1998) e, principalmente, por dificuldades de manutenção do modelo de bem-estar social adotado em grande parte dos países desenvolvidos e latino-americanos.

As reformas ocorreram em dois estágios distintos. O primeiro estágio, antes do Consenso de Washington, focou na abertura de mercados, desregulamentação e privatização (Souza, 1999, p. 187). O objetivo era melhorar o desempenho das organizações públicas, aprimorar os serviços públicos e o desempenho do setor público como um todo, principalmente por meio de soluções baseadas em tecnologias de gestão (Nogueira, 2001). O segundo estágio, após o Consenso de Washington, buscou reconstruir as capacidades administrativas e institucionais do Estado (Souza, 1999, p. 188). Nesse estágio, o objetivo era incentivar a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais (Souza, 1999, p. 188).

Nessas reformas, o Estado adotou ferramentas de gestão com o objetivo de aumentar a eficiência e, principalmente, obter melhores resultados. Essas ferramentas eram baseadas em instrumentos de controle e supervisão tipicamente aplicados no setor privado. Essa nova forma de administração pública estava ideologicamente ligada à *New Public Management*, que enfatizava resultados em vez de processos, bem como a descentralização em substituição às hierarquias rígidas do modelo centralizado. Também se baseava em instrumentos de controle relacionados à responsividade, governança e prestação de contas para tornar a administração pública mais eficiente, eficaz, transparente e orientada para o cidadão (Bresser-Pereira, 1998).

No Brasil, até a década de 1970, o Estado era considerado um impulsionador do desenvolvimento, promovendo o crescimento econômico, aumentando a capacidade de arrecadação de impostos e as transferências do Estado. No entanto, a magnitude e os consequentes problemas da intervenção do Estado levaram a apropriação de recursos deste por interesses empresariais, da classe média e de burocratas públicos, comprometendo sua eficiência e capacidade de atender às demandas dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1997). Assim, o país precisou passar por reformas de inspiração gerencialista a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), visando corrigir esses problemas que comprometiam a eficiência e a capacidade de atendimento às demandas dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1997).

As reformas também afetaram as políticas de educação, influenciadas por diversos organismos internacionais, principalmente na América Latina (Souza; Faria, 2004). Essas reformas basearam-se em relatórios e recomendações pragmáticas de agências de organismos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, além de instituições de cooperação técnica, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Souza; Faria, 2004).

O Brasil, como signatário desses documentos, assumiu compromissos que influenciaram as diretrizes e metas estabelecidas para a reformulação das políticas de educação, especialmente no ensino fundamental. Além disso, o país teve que cumprir condições internacionais para obter financiamentos na área da educação, conforme exigido pelo Banco Mundial (Saviani, 1999).

Entre os compromissos firmados para as reformas educacionais na década de 1990, destaca-se o assumido pelo país na Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia em 1990, e apoiado pelo Banco Mundial, PNUD, UNESCO e UNICEF. A Declaração de Jomtien, resultante desse evento, estabeleceu a necessidade de alcançar a aprendizagem básica, a universalização do acesso e a equidade educacional, entre outras recomendações (Nogueira, 2001). Esse documento serviu de referência para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e do Plano Nacional de Educação no Brasil (2001), aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Nos estudos realizados por esses organismos internacionais, embora haja diferenças entre eles, há pontos comuns defendidos, como descentralização para desburocratizar o Estado e desenvolver novas formas de gestão pública, maior autonomia gerencial para as escolas e melhoria dos sistemas públicos de ensino (Kruppa, 2001; De Tommasi; Warde; Haddad, 1996). Essas propostas adotaram diferentes formas de regionalização, estadualização e municipalização nos países latino-americanos, incluindo o Brasil (Rodríguez, 2000; Rosar, 1999).

Portanto, diante do esgotamento do modelo centralizado de intervenção estatal, as críticas à sua eficiência e eficácia se juntaram à defesa da (re)organização do Estado, colocando no centro da discussão a necessidade de descentralização política, administrativa e financeira. Isso se refere à defesa de redirecionar as políticas sociais diante da incapacidade do Estado centralizado em sustentar o ritmo de expansão de seus serviços sem comprometer a qualidade (Martins, 2001, p. 28).

No Brasil, a descentralização do ensino fundamental foi institucionalmente estabelecida pela Constituição de 1988, no artigo 211, como uma forma de desburocratizar o Estado, desenvolver formas eficientes de gestão de políticas públicas e promover a autonomia gerencial preconizada pelo pensamento internacional. Essa descentralização foi respaldada por reivindicações decorrentes do processo de redemocratização do país. Oito anos depois, a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, reformulou esse regime, permitindo a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Essa EC conferiu maior autonomia aos municípios na área da educação, reforçada ainda mais após a regulamentação dada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

As políticas públicas de educação implementadas a partir da década de 1990 introduziram novas formas de coordenação federativa, promovendo mudanças nas regras de financiamento e criando novos incentivos para que os governos estaduais e municipais

assumissem ou expandissem a oferta de políticas de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal (Vazquez, 2014).

2.3 Financiamento da educação no Brasil: responsabilidades e fontes de recursos

A Constituição de 1988, em seu artigo 211, definiu as responsabilidades educacionais de cada ente federativo, estabelecendo que aos municípios cabe a oferta prioritária da educação infantil e do ensino fundamental, aos estados a priorização do ensino fundamental e médio, e à União a responsabilidade pela organização do sistema federal de ensino, pelo ensino superior e pela redistribuição e complementação de recursos para combater desigualdades de oportunidades educacionais.

Para cumprir esses papéis, o artigo 212 da Constituição determina as fontes de recursos para o financiamento da educação, incluindo a criação de fundos estaduais específicos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a valorização dos profissionais da área. Esse mandamento constitucional trata tanto da vinculação de recursos para a educação de modo geral quanto da subvinculação de recursos para garantir um mínimo de recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Conforme o texto constitucional, a educação pública no Brasil é financiada por parcelas da receita de impostos e transferências dos três níveis de governo. Os estados e municípios devem destinar 25% da receita dos impostos e transferências recebidas, sejam eles provenientes da União ou dos estados. Desses recursos, um percentual de determinadas fontes, como Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação (IPIexp), Lei Complementar nº 87/96, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD), Imposto territorial Rural – Município (ITRm), são subvinculados à formação de fundos. Desde 1996, esses fundos passaram por três modelos: Fundef, que vigorou de 1997 a 2006, com 15% de subvinculação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental, sendo pelo menos 60% destinados à remuneração dos professores desse nível e o restante aplicado em Manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE); Fundeb, com duração de 14 anos (2007 a 2020), composto por 20% de parte da receita de impostos e transferências e destinada à educação básica, sendo pelo menos 60% destinados à remuneração dos profissionais da educação básica e não mais que 40% para aplicação em MDE; e Fundeb permanente, a partir de 2021, com os

mesmos percentuais de receitas do modelo anterior, mas com pelo menos 70% destinados à remuneração dos profissionais da educação básica e não mais que 30% para aplicação em MDE. Os recursos vinculados à educação que não fazem parte dos fundos são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino sob a responsabilidade dos entes subnacionais.

A União contribui com 18% da receita arrecadada dos impostos de sua competência, incluindo sua participação na complementação ao Fundef/Fundeb. Além disso, a União também transfere parcelas do Salário-Educação, 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. Os recursos do Salário-Educação são repartidos em cotas federais, estaduais e municipais. Do total arrecadado, 10% são destinados ao FNDE, que os utiliza no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. Os outros 90% são automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo 1/3 mantido no FNDE para financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a reduzir as desigualdades socioeducacionais entre municípios, estados e regiões brasileiras, e 2/3 repassados aos estados e municípios proporcionalmente ao número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Os fundos estaduais da educação básica, estabelecidos a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e posteriormente aprimorados pelas ECs nº 53/2006 e nº 108/2020, são compostos por diversos mecanismos de coordenação para distribuição de recursos entre as redes públicas de ensino estaduais, distrital e municipais. Essa configuração visa promover a manutenção e o desenvolvimento do ensino, bem como a valorização dos professores, por meio de uma redistribuição mais equitativa dos recursos vinculados à educação, levando em consideração o contexto federativo brasileiro.

2.4 Caracterização da política de fundos da educação básica: o traçado institucional dos seus mecanismos

A caracterização de uma política pública passa pelo conhecimento prévio do contexto institucional e do problema que ela procura enfrentar. Isso permite identificar as diferentes possibilidades de ação pública mediante a sistematização eficiente dos recursos. Nessa caracterização, perguntas básicas precisam ser criteriosamente respondidas pelos formuladores e avaliadores de políticas públicas: para quê?; por quem?; para quem?; e como?.

Suas respostas apontam para a melhor configuração de mecanismos operacionais de modo a promover o alcance dos resultados e metas de acordo com os objetivos prévios, visando também o maior benefício público em termos de impactos e efeitos provocados.

A política de fundos de financiamento da educação básica pode ser caracterizada pelas respostas que conformam seu modelo lógico e as etapas que correspondem aos seus elementos essenciais, não necessariamente na ordem exibida na Figura 1.

Figura 1 – Etapas para a caracterização da política de fundos para financiamento da educação básica no Brasil

Diagnóstico do problema (causa da política)	Objetivos (para quê)?	Público-alvo (para quem?)	Meios e instrumentos (como?)	Atores e arranjo institucional	Definição de metas
Desigualdade na distribuição de recursos por alunos nos Estados e desvalorização docente (Brasil, 1995).	Reduzir a desigualdade na distribuição dos recursos por aluno nos estados e municípios; induzir política de valorização docente; e garantia de vinculação de recursos para a consecução do objetivo de universalização do ensino fundamental (Brasil, 1995)	Redes públicas de educação básica (estaduais, municipais e distrital)	Subvinculação de recursos para aplicação em etapas/níveis da educação básica segundo critérios pré-definidos de composição e rateio de recursos.	União (regulador da política e com atribuição supletiva e redistributiva); Estados / Distrito Federal e Municípios (executores); Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs).	Valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente; Remuneração condigna do magistério (Brasil, 1996, Art. 60);

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2018) e Brasil (1995; 1996, Art. 60).

A figura expõe a caracterização da política de fundos para o financiamento da educação básica no Brasil, destacando as bases do traçado institucional de seus mecanismos e, consequentemente, revelando seus aspectos fundamentais dentre os quais as perguntas elementares que precisam ser respondidas pelos formuladores e avaliadores.

No diagnóstico do problema, constam os problemas que a política deseja resolver: a desigualdade na distribuição de recursos por alunos nos estados e a desvalorização da carreira docente (Brasil, 1995). Em 1995, ano em que foi desenhada a primeira versão da política de fundos para educação básica, de acordo com proposta de alteração constitucional e a exposição de motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995, a vinculação constitucional de recursos dos impostos e transferências mais significativas - os Fundos de Participação e o

ICMS - somavam, cerca de R\$ 16,7 bilhões. Ainda, totalização de matrículas no ensino fundamental nas redes estaduais e municipais somavam 29,3 milhões de alunos no mesmo ano, resultando numa disponibilidade média de recursos por aluno ao ano na faixa de R\$ 340,00.

No entanto, essa média escondia as grandes desigualdades entre as redes públicas de educação básica, evidenciando uma má distribuição dos recursos (Brasil, 1995). Por exemplo, enquanto que o valor médio por aluno disponível aos municípios do estado do Maranhão era de apenas R\$ 80,00, os municípios do estado de São Paulo dispunham em média de um valor de R\$ 1.165,00 por aluno. Essa disparidade também ocorria entre redes estaduais, como a de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Existiam também evidências de que, “em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano, nas redes municipais de ensino foi de R\$ 30,00, enquanto que na rede estadual foi de 300,00” (Brasil, 1995, p. 2604).

Nesse mesmo contexto, a desvalorização dos professores e demais profissionais da educação básica colocava-se diante dos desafios da universalização e da melhoria da qualidade do ensino fundamental obrigatório. A desvalorização dos professores e profissionais da educação básica era um grande desafio no contexto da busca pela universalização e qualidade do ensino fundamental obrigatório. Isso estava relacionado a um ciclo prejudicial: salários baixos levavam a baixo desempenho e formação insuficiente, conforme apontado na proposta de alteração constitucional e exposição de motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995.

Esse problema residia nos salários inadequados, que desmotivavam os profissionais e afastavam talentos da profissão. Isso afetava a qualidade do ensino, uma vez que professores desmotivados não conseguiam oferecer um ensino de alta qualidade. Além disso, a falta de incentivos financeiros dificultava a busca por melhor formação, prejudicando ainda mais o desempenho dos alunos.

Diante desses problemas, o objetivo, segundo a exposição de motivos da proposta de emenda à Constituição, seria a instituição da política de fundos visando não só uma “distribuição mais equitativa da capacidade de investimento” da rede pública de educação básica, mas também permitir que “Estados e Municípios possam rever suas práticas de remuneração dos profissionais do magistério”, possibilitando que, a partir da “uma nova modalidade de vinculação dos recursos fiscais para a Educação, [ocorra indução de] políticas de remuneração do magistério [público] mais consentâneas com a relevância social desses profissionais” (Brasil, 1995, p. 2604).

O público-alvo corresponde à abrangência da política em duas dimensões. Uma correspondendo à cobertura das redes dos sistemas de ensino público brasileiro: estadual/distrital e municipais e a outra dimensão se referindo à abrangência das etapas ou níveis da educação básica beneficiadas pela distribuição dos recursos do fundo. Inicialmente, na primeira versão, alcançando somente o nível de ensino fundamental, e depois, a partir do Fundeb, passando a abranger toda a Educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Especial.

Para alcançar esse objetivo, os meios e instrumentos da proposta envolviam a criação de mecanismos institucionais de subvinculação de recursos destinados a diferentes etapas/níveis da educação básica, estabelecendo critérios pré-definidos para a composição e distribuição desses recursos. Esses mecanismos foram projetados para valorizar os professores por meio de salários mais atrativos, garantindo que no mínimo 60% dos recursos fossem direcionados para esse fim, enquanto o restante, não excedendo 40%, seria destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O arranjo institucional envolve a coordenação federativa entre a União, Estados/Distrito Federal, Municípios e a sociedade. A União se destaca pelo papel de regulador da política, com atribuições supletivas e redistributivas. Supletiva, quando complementa os recursos do âmbito de cada estado, obedecendo os critérios estabelecidos, e redistributiva, quando, enquanto agente de regulação, determina como os recursos aportados pelos entes subnacionais serão rateados entre as esferas de governo segundo estabelecimento de regras de compatibilização entre receitas e tamanho da oferta. Os Estados, Distrito Federal e Municípios atuam como entes executores, implementando as decisões de compatibilização entre financiamento e execução descentralizada tomadas pelo centro.

Neste arranjo, também consta o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). A estes, conforme estabelecido pela legislação federal, cabe o monitoramento e fiscalização dos recursos dos fundos. Os CACs funcionam como uma instância complementar para supervisionar as atividades da administração pública, sendo composto por representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil.

A definição de metas na política visa alcançar um Valor Aluno Ano mais equitativo por estado, reduzindo as disparidades existentes e alcançando, segundo determinação legal, um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente, além de proporcionar condições para uma remuneração condigna do magistério (Brasil, 1996, Art. 60).

Com essa caracterização, a política estabelece regras de coordenação, segundo a legislação de cada uma de suas versões. Para que a política fosse implementada com sucesso, fazia-se necessária a configuração de mecanismos de modo a garantir a adesão dos governos subnacionais envolvidos.

Dentre os principais mecanismos indetificados por Vazquez (2014) nas reformas implementadas nas políticas de educação, estão: 1) a vinculação de receitas, como a destinada à formação dos fundos estaduais e à subvinculação de parte desses recursos ao pagamento de profissionais do magistério básico e manutenção e desenvolvimento do ensino; 2) a imposição de limites mínimos de gasto e padrão nacional de gasto, como é o valor aluno ano mínimo definido nacionalmente por nível/etapa de ensino; 3) a transferência de recursos do fundo condicionada ao tamanho da oferta (número de matrículas) e segundo fatores de ponderação por modalidade, etapa, nível de ensino e localização da matrícula; 4) a contrapartida de recursos, que é o aporte de receita pelos estados, Distrito Federal, municípios, e a complementação da União; e 5) vigência e abrangência, aspectos ligados à duração (continuidade) e cobertura (público-alvo) da política.

Como cada mecanismo foi estabelecido na legislação da política de fundos de financiamento da educação básica é o que se expõe a seguir.

2.4.1 A vinculação de receitas para pagamento de profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino

A vinculação de receitas na política de educação nacional remonta à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, cujo artigo 156 estabelecia que a União e os Municípios deveriam aplicar 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 no desenvolvimento dos sistemas educativos. Foi recuperada na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, datada de 18 de setembro de 1946, que estabeleceu no artigo 169, a exigência de que a União aplicasse pelo menos dez por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse princípio foi reintroduzido na Constituição de 1967 por meio da Emenda Calmon, EC nº 24, de 1983, proposta pelo senador João Calmon. Essa emenda estabeleceu que a União deveria destinar pelo menos 13% de suas receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), enquanto estados, Distrito

Federal e municípios deveriam alocar 25% de sua receita proveniente de impostos para o mesmo fim.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a vinculação de receitas da União foi ampliada para 18% da receita de impostos federais, mantendo-se a exigência de 25% para as esferas subnacionais – Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse mecanismo “pode ser considerado aquele com maior capacidade de intervenção na decisão de gasto dos governos” (Vazquez, 2014, p. 974), pois, por um lado, “induz os governos subnacionais a aumentarem seus investimentos em um tipo de serviço público considerado prioridade nacional”. Por outro, “diminui os graus de liberdade que o gestor municipal [e também estadual] tem para decidir sobre a alocação de recursos” (Mendes, 2003, p. 11 *apud* Vazquez, 2014, p. 974).

Dentro dessa vinculação constitucional, legislações específicas, como são as Leis do Fundef e dos Fundeb, determinam que 15% (no Fundef) e 20% (nos Fundeb) de recursos de alguns impostos e transferências, também contados naqueles 25% constitucionais que os municípios, estados e distrito federal devem aportar para o financiamento da educação pública, sejam subvinculados exclusivamente para o Ensino Fundamental, na época do Fundef, e posteriormente ampliado para toda a Educação Básica nas versões posteriores (Fundeb e Fundeb reformulado).

Ademais, dentro da política de fundos, esse mecanismo também é utilizado em outras situações como, quando diz que “apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, [...], observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% dos recursos do Fundo respectivo” (Brasil, 2007, art. 11). Também é exemplo de uso desse mecanismo a determinação legal de que pelo menos 60% dos recursos desse fundo devem ser aplicados em remuneração de professores e profissionais da educação, e não mais que 40% em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, na primeira versão (Fundef, 1996), e de toda a educação básica na segunda versão (Fundeb, 2007). A partir da terceira versão (Fundeb reformulado, 2020), essa vinculação passou a ser de 70% e 30% respectivamente (Brasil, 1996; 2007; 2020).

Além disso, nessa última versão, há a utilização desse mecanismo para garantia mínima de investimento de recursos de parcela da complementação da União em despesas de capital (15% do VAAT) e na educação infantil (50% do VAAT) (Brasil, 2020, arts. 27 e 28). Desse modo, os formuladores esperam que os efeitos da “vinculação de receitas como mecanismo de regulação federal [seja] a ampliação do gasto municipal nas áreas sociais

reguladas por meio da imposição de um patamar mínimo” (Vazquez, 2014, p. 974) e indução dos entes locais a agirem em prol de prioridades da educação nacional.

Na política de fundos, o tema da valorização do magistério se consolidou como um dos seus macro-objetivos na passagem do Fundef para o Fundeb permanente, aumentando a vinculação de 60% para 70% dos recursos para o cumprimento desse objetivo. Verifica-se que desde 1998 existe a subvinculação de parcela dos recursos ao pagamento de profissionais do magistério e desse modo disciplinando a aplicação dos recursos dos fundos.

2.4.2 A imposição de limites mínimos de gasto: valor aluno ano definido nacionalmente por nível/etapa de ensino

A imposição de limites mínimos de gasto na política de fundos de financiamento da educação básica, outro mecanismo de coordenação federativa, é encontrada na política de fundos da educação básica a partir da definição de um valor aluno/ano para cada etapa da educação básica, como determina o § 7º, do artigo 211, da CF/1988, incluída pela EC nº 14/96, que diz “a lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.” (Brasil, 1996, art. 211, grifo nosso).

Esse dispositivo constitucional foi inicialmente regulamentado pela Lei n. 9.424/1996, art. 6, § 1º, que determina que o valor mínimo anual por aluno seja fixado por ato do Presidente da República e que nunca deve ser 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.

Na primeira versão da política (Fundef), o Decreto nº 2.935, de 11 de janeiro de 1999, fixou o valor mínimo anual por aluno em R\$ 315,00 para o ano de 1999. A atualização desse valor deveria ocorrer com base em estimativas de matrículas derivadas do censo educacional anual realizado pelo então Ministério da Educação e do Desporto, cujos resultados eram publicados no Diário Oficial da União.

No Fundeb, o valor aluno/ano (VAA), calculado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§2º e §3º do art. 211 da Constituição Federal), associados a fatores de ponderações aplicáveis descritos no Anexo da Lei nº 11.494/2007. No anexo dessa lei também constam as fórmulas para o cálculo de atualização do VAA.

Os fatores, definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC, são utilizados na ponderação do número de alunos para fins de distribuição dos recursos do Fundo. São eles que dão conta de representar as diferenças de valor por aluno/ano entre cada um dos segmentos da educação básica, considerando a localização e outros desdobramentos, de modo a permitir a operacionalização do Fundo.

Por exemplo, para o ano de 2008, a Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, estabeleceu o fator 1,20 para o ensino médio urbano, o que significa que o valor por aluno/ano para o ensino médio urbano é 20% superior ao valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Já o fator 0,70 para educação de jovens e adultos com avaliação no processo significa que o valor por aluno/ano para este segmento corresponde a 70% do valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e assim por diante, de forma que todos os segmentos encontram-se relacionados ao fator base (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (segmento mais expressivo em quantitativo de alunos da educação básica). Logo, esse mecanismo tem a função de proporcionar uma maior eficiência na distribuição dos recursos levantados pelo fundo, para que ocorra de acordo com a realidade de custos de cada segmento e também promover mudanças no comportamento de oferta, adequando-a à necessidade segundo a localização da matrícula, nível e etapa da educação básica.

2.4.3 A transferência de recursos do fundo condicionada ao tamanho da oferta

As transferências condicionadas à oferta de programas são outro tipo de mecanismo de coordenação federativa. Elas ganharam muita importância no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1990, revelando-se um eficaz instrumento de coordenação federativa. De acordo com Prado (2007), a transferência intergovernamental condicionada reflete um esforço para o alcance de objetivos nacionais em áreas que são definidas constitucionalmente como encargos tipicamente de responsabilidade subnacional ou de competência compartilhada. Essas transferências, além de preencher a brecha vertical (*vertical gap*) - má distribuição de recursos entre entes subnacionais, exigem contrapartidas condicionadas dos entes subnacionais beneficiados para que mantenham-se os repasses de recursos, os quais são obrigatoriamente orientados para oferta da política de acordo com regras legais.

O cumprimento dessas condicionalidades garante ao ente beneficiário a automaticidade e continuidade dos repasses. “Dessa forma, as condicionalidades impostas

para os repasses afetam as decisões alocativas e restringem a autonomia orçamentária dos municípios” (Vazquez, 2014, p. 975). Na política de fundos, esse mecanismo pode ser compreendido como o modelo de distribuição em função do número de alunos matriculados. Assim, quanto mais matrículas, considerados os fatores de ponderação por localização, modalidade e etapa de educação básica, mais recursos serão recebidos pelas esferas de governo responsáveis por essas matrículas, independente de quanto tenha contribuído para a composição do respectivo fundo.

Esse formato condicionante da distribuição dos recursos foi mantido desde o primeiro desenho do fundo, tendo sido aperfeiçoado no último, quando o inciso III, artigo 5º da Lei nº 14.113/2020 determina que 2,5% da complementação da União, chamada de parcela de complementação valor aluno ano por resultado (VAAR), será distribuído diretamente às redes públicas municipais, estaduais e distrital que alcançarem os indicadores de atendimento, melhoria de aprendizagem e de redução das desigualdades definidos nacionalmente. Com isso, condiciona o recebimento dessa parcela da complementação ao alcance de resultados predeterminados.

2.4.4 A contrapartida de recursos: o aporte de receita pelos entes federais

Outro mecanismo definido na política de fundos, que trata da exigência de contrapartidas de recursos municipais, estaduais, distrital e da União (complementação) para operacionalização da política, segundo discriminação das fontes de recursos que compõem os Fundos, também percorreu um trajeto de desenvolvimento institucional até a sua atual composição.

A definição das fontes de recursos que compõem os Fundos é feita nas respectivas Leis de regulamentação em cada um de seus desenhos. No Fundef, era de 15% sobre as receitas discriminadas no § 1º, do art. 1º da Lei nº 9.424/96. Na segunda e terceira versões da política, a contribuição de Estados, DF e Municípios foi ampliada e passou a ser de 20% sobre aqueles mesmos impostos e transferências (Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações [LC 87/96]) e mais três novas fontes (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR). Mas quanto a complementação da União, no segundo desenho, continuava limitada a

10% do valor do Fundo, sendo que no terceiro – Fundeb reformulado – essa complementação da União foi elevada de 10% para 23%, patamar a ser alcançado gradativamente até 2026. A sua distribuição passou a ser efetivada segundo um modelo híbrido flexível baseada em três partes, como estabelecidos nos incisos I a III, artigo 5º da Lei nº 14.113/2020:

[...]

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Assim, 10% da complementação é distribuído nos moldes do Fundeb anterior, pelos quais a União complementar os recursos dos Fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, considerando as receitas aportadas pelos estados e municípios integrantes. Outros 10,5% são distribuídos diretamente às redes de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), que é calculado com base nos recursos do Fundeb acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação, não alcançarem o mínimo definido nacionalmente. Os 2,5% restantes são distribuídos segundo critérios de eficiência, voltando-se às redes públicas que cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão previstas na lei, apresentem evolução de indicadores educacionais a serem definidos em lei, alcancem indicadores de atendimento, melhorem a aprendizagem e reduzam as desigualdades entre as redes públicas de educação básica.

A participação percentual de cada tipo de fonte na composição dos fundos em nível nacional em anos selecionados encontra-se representada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição da composição por fonte de receita (1998, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: STN (1998, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

Verifica-se que o ICMS representa a maior fonte de receita ao longo dos anos (maior que 64% nos anos analisados), seguido pelo FPE e pelo FPM, sendo as três de maior importância relativa na composição dos Fundos, com o último mantendo um percentual entre 11,8% e 14%. As menores fontes foram IPI-EXP, ITCMD e ITR, que, ainda assim desempenham um montante de recursos importante na composição das receitas, com variações no período. Dentre essas, destaca-se as provenientes da Lei Complementar 87, que foram diminuindo longo do tempo, atingindo zero a partir de 2020. Enquanto isso, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) aumentou sua contribuição na composição, passando de 2,1% em 2007 para 6,4% em 2022, mas atingindo 7% em 2020.

Por conseguinte, o ICMS, o FPM e o FPE foram não apenas fontes de receitas presentes em todos os desenhos, como deram as maiores contribuições para o financiamento da educação básica ao longo dos anos, não reduzindo suas participações mesmo com a inclusão de novas fontes. O ICMS participou em todos os anos com mais de 68,5% (2020), o FPM entre 11,8% (2020) e 13,9% (2022) e o FPE, com participação de 10,7% (2020) a 12,8% (2022).

A participação da União, cujos dados constam na Tabela 1, pelo contrário, registrou oscilações em todo o período.

Tabela 1 – Recursos totais dos Fundos estaduais, complementação da União, total dos fundos mais a complementação da União e participação percentual entre 1997 e 2022

Ano	Recursos totais dos Fundos estaduais (em bilhões de R\$)	complementação da União (em bilhões de R\$)	Total dos fundos estaduais mais a complementação da União (em bilhões de R\$)	Participação percentual aproximada da União em relação ao valor total (%)
1997	0,9	0,0	0,9	0
1998	94,9	3,4	98,3	4
1999	91,2	4,5	95,6	5
2000	94,3	3,0	97,4	3
2001	96,5	2,6	99,1	3
2002	91,2	1,9	93,1	2
2003	89,1	1,3	90,4	1
2004	89,2	1,7	90,9	2
2005	100,5	1,4	101,8	1
2006	106,6	0,8	107,4	1
2007	126,1	6,6	132,7	5
2008	151,2	8,9	160,1	6
2009	169,6	14,5	184,1	9
2010	178,3	13,9	192,2	8
2011	191,7	22,9	214,6	12
2012	193,8	23,8	217,6	12
2013	204,1	20,1	224,2	10
2014	212,3	22,7	235,0	11
2015	201,0	25,1	226,1	12
2016	199,8	24,1	223,9	12
2017	206,4	23,3	229,7	11
2018	196,6	22,4	219,1	11
2019	208,2	24,4	232,5	12
2020	170,2	18,7	188,9	11
2021	186,0	20,5	206,5	11
2022	196,3	30,4	226,7	16
Total	3.846,0	342,9	4.188,8	8,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pela STN (1997 a 2022).

Nota: Os valores são expressos em bilhões de reais, corrigidos a preços de dezembro de 2022 pelo IGPM.

O montante total dos recursos destinados à política de Fundos de Financiamento da Educação Básica apresentou crescimento ao longo dos anos, somando um total de R\$ 4.188,9 bilhões até o ano 2022. Do geral acumulado, R\$ 3.846,00 bilhões são oriundos das receitas dos governo estaduais e municipais, enquanto que a participação da União totalizou 342,9 bilhões.

No período de vigência do Fundef, a complementação de recursos federais ocorria, conforme a Emenda Constitucional nº 14/96 (Brasil, 1988, art. 60 ADCT, § 3º), quando os recursos dos fundos estaduais não eram suficientes para aplicar o valor mínimo definido nacionalmente. Anualmente, esse valor mínimo aluno/ano era estabelecido por ato do Presidente da República, porém a Lei nº 9 424/96 estabelecia um critério para o cálculo do valor mínimo, a partir do qual a União complementaria os fundos que não alcançassem esse valor por meio das receitas provenientes dos impostos e transferências vinculadas ao Fundef.

Segundo o art. 6º da Lei n. 9 424/96, o valor mínimo anual por aluno 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. Dessa forma, o estabelecimento do valor mínimo estava vinculado ao cálculo definido na fórmula legal, podendo fixar um valor acima dessa média, mas nunca abaixo dela.

Essa fórmula expressava uma ideia de equalização como um valor mínimo determinado pela média nacional. Por meio da Lei nº 9 424/96 e da Emenda Constitucional nº 14/96, podia-se compreender o papel da União, responsável pela função supletiva e redistributiva, na redução das diferenças entre os estados no financiamento do ensino público fundamental.

De acordo com a Emenda nº 14/96, esse critério, baseado na fórmula matemática disposta no art. 6º da Lei n. 9 424/96, deveria prevalecer por cinco anos, portanto, até o exercício de 2001. Nos anos seguintes, o valor mínimo deveria corresponder quer ao custo aluno-qualidade. Esse fato, porém, não afastava a obrigatoriedade da União de, no mínimo, dar cumprimento ao critério provisório até que fosse definido o custo aluno-qualidade.

Entretanto, os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2006 eram bem inferiores aos valores que deveriam ser estipulados segundo a lei. Ou seja, o valor mínimo estabelecido estava sendo definido, desde o início do funcionamento da política, em um valor bem abaixo do valor médio nacional, desrespeitando a metodologia do cálculo do valor mínimo definido no artigo 6º da Lei nº 9 424/96.

Diante dessa situação, o complemento da União foi diminuindo de importância no decorrer dos anos, significando quase 1% em 2006, quando já tinha representado cerca de 5% em 1999. Nesse período, como destaca Vazquez (2007, p. 270), não havia um valor mínimo aluno/ano estabelecido “capaz de corrigir as desigualdades interestaduais [...]”.

Durante o Fundeb, a partir de 2007, a redefinição da regra de cálculo para o estabelecimento mínimo do Valor Aluno ano fez com que a participação da complementação da União saísse de 5% em 2007 para quase 11% em 2020, tendo chegado a 12% em 2019 e, com as alterações da EC 108/2020, alcançou em 2021, 11% e em 2022, 16%, cumprindo o previsto de que a participação será de 23% em 2026.

2.4.5 A vigência e a abrangência da política

A vigência (duração) e a abrangência (alcance) da política são outros mecanismos de coordenação federativa. Na primeira versão, cuja a vigência foi prevista para 10 anos (1997 a

2006), a política alcançava o ensino fundamental, dando cumprimento ao determinado no art. 60 do ADCT da CF/1988 quanto ao prazo para a universalização. A segunda versão (Fundeb) teve duração de 14 anos (2007 a 2020) e alcançou toda a educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos e ensino especial). Já a nova versão (Fundeb reformulado) tornou a política permanente e manteve a cobertura sobre toda a educação básica.

Nos aspectos da vigência (continuidade) e do alcance (cobertura), destacam-se as sucessivas alterações do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sobretudo no que se refere à gradual ampliação do escopo das ofertas de responsabilidade dos entes federativos, como apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Evolução institucional dos objetivos transitórios da educação na CF/1988

Dispositivo	Redação do art. 60 (ADCT)
Texto original do Art. 60 (ADCT)	“Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.”
Redação dada pela EC no 14/1996 (institui o Fundef)	“Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.”
Redação dada pela EC no 53/2006 (institui o Fundeb)	“Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [...] III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação [...]”
Redação dada pela EC no 108/2020 (institui o Fundeb permanente)	“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; [...]”

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1988; 1996; 2006; 2020).

Essas modificações explicitam um processo de desenvolvimento institucional da política por meio da ampliação progressiva da responsabilidade governamental diante do direito social à educação.

As mudanças implementadas pelas ECs 53/2006 e 108/2020 se deram num espectro maior de fatores, pois ocorreram no sentido de ampliar as garantias da política, assegurando recursos à educação básica como um todo e não apenas o ensino fundamental, como era no fundo antecessor. Também houve a ampliação dos recursos federais destinados a essa etapa da escolarização, destacando a atuação do governo federal como agente coordenador e corresponsável pela redução de desigualdades educacionais.

A duração da política de financiamento da educação básica no Brasil passou por modificações largamente explicadas por fatores históricos de grande relevância. Isso se deve ao fato de que as decisões e escolhas feitas na formulação da política inicial criaram um "momento histórico específico que determinou variações nas sequências sociopolíticas e em seus resultados" (Jaccoud, 2020, p. 83). Uma vez que essa política foi estabelecida, os custos associados à sua reversão se tornaram substanciais, como argumentado por Levi (1997 *apud* Jaccoud, 2020, p. 83).

Assim, embora seja verdade que as reformas na educação refletem os projetos políticos dos governos em exercício (Gomes; Silva; Costa, 2019), essa política específica se tornou uma instituição permanente. Ela passou a contar com uma maior contribuição financeira da União, mantendo-se e evoluindo ao longo dos governos, independentemente de sua orientação ideológica. Isso demonstra a força e continuidade dessa política de financiamento da educação básica, que resistiu às mudanças políticas, dadas as dificuldades e custos envolvidos na sua alteração, tornando-se um pilar duradouro e fundamental da educação no Brasil.

Desse modo, o legado institucional da política encontra respaldo nas trajetórias das instituições e de seus agentes políticos, na contextualização local, nas interrelações entre eles, e entre estes e o ambiente social, político e econômico, configurando-se em uma espécie de desenvolvimento histórico (*path dependence*) (Hall; Taylor, 2003).

A *path dependence*, uma das principais perspectivas de análise no institucionalismo histórico, dá ênfase ao impacto provocado pelos legados políticos sobre sucessivas escolhas e decisões políticas (Hall; Taylor, 2003). O entendimento é de que fatores e escolhas em um determinado “momento histórico particular determinam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas” (Jaccoud, 2020, p. 83).

Isso significa não apenas que a história conta, mas também “que para um país, ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-la são muito altos” (Levi, 1997, p. 28 *apud* Jaccoud, 2020, p. 83). Certas decisões tomadas para um país, região, estado ou município (ou outra unidade de análise específica) consolidam trajetórias que dificilmente serão revertidas.

Na política de fundos, concebida no governo Fernando Henrique Cardoso (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003), foram estabelecidos mecanismos de coordenação que, como se demonstra no Quadro 2, se consolidaram, ampliando-se, à medida que a política foi sendo desenvolvida: Vigência, Cobertura, Subvinculação, Distribuição e Aplicação.

No governo Lula (1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011), quando da instituição do novo desenho do fundo em 2007, todos foram ampliados – vigência, cobertura, subvinculação, distribuição e aplicação. A vigência prorrogada para mais 14 anos. A cobertura passou a abarcar toda a educação básica. A subvinculação e aporte passou por aumento da cesta de impostos e elevação do percentual de subvinculação de 15% para 20%. A distribuição, que era baseada somente nas matrículas do ensino fundamental, passou a considerar os alunos de toda a educação básica (creche, pré-escolar, ensino fundamental e ensino médio). Por fim, a aplicação, que manteve os percentuais de no mínimo 60% para remuneração e não mais que 40% para MDE, modificou-se em virtude da cobertura que foi ampliada para alcançar não só os professores do ensino fundamental, como era na versão anterior, mas todos os profissionais da educação básica.

No governo Bolsonaro (1º de janeiro de 2019 a 1º de janeiro de 2023), na redefinição do Fundeb, todos os mecanismos foram ampliados, com a exceção da cobertura, que continua sendo para toda a educação básica. A política passa a ter vigência permanente. O aporte de recursos passa a contar com uma maior complementação da União, passando de 10% para 23% do total dos fundos estaduais, com critérios híbridos de distribuição em três parcelas (VAAF, VAAT e VAAR). A transferência dos recursos dos fundos continua condicionada ao tamanho da oferta, mas passa a alcançar, além das redes públicas, as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Por fim, a aplicação passa a ser de não mais que 70% do montante anual do Fundeb na valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública e de no máximo 30% na manutenção e desenvolvimento do ensino aplicáveis à educação básica da rede pública.

Esses mecanismos e suas sucessivas ampliações encontram-se sintetizadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Mecanismos institucionais previstos nos desenhos de cada versão da política de fundos de financiamento da educação básica: Fundef, Fundeb e do Fundeb permanente

Parâmetro	Fundef (1997 a 2006)	Fundeb (2007 a 2020)	Fundeb permanente (a partir de 2021)
Vigência	10 anos [1997 até 2006]	14 anos [a partir da promulgação da Emenda Constitucional] (2007 a 2020)	Permanente (a partir de 2021)
Cobertura	Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos e ensino especial.	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos e ensino especial.
Subvinculação e Fontes de recursos: o aporte de receita pelos entes federais	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios das seguintes fontes: - Fundo de Participação dos estados – FPE; - Fundo de Participação dos Municípios – FPM; - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp; - Desoneração de Exportações [LC 87/96]. Complementação da União limitada a 10% do valor do Fundo	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos e ensino especial. Contribuição de Estados, DF e Municípios de: 16,66% no 1º ano; 18, 33% no 2º ano; 20% a partir do 3º ano, sobre: - Fundo de Participação dos Estados – FPE - Fundo de Participação dos Municípios – FPM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp; - Desoneração de Exportações [LC 87/96], Contribuição de Estados, DF e Municípios de: 6,66 no 1º ano; 13,33% no 2º ano; 20%, a partir do 3º ano, sobre: a) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; b) Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; c) Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR. Complementação da União limitada a 10% do valor do Fundo	Contribuição de Estados, DF e Municípios de 20% sobre: - Fundo de Participação dos Estados – FPE; - Fundo de Participação dos Municípios – FPM; - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp; - Desoneração de Exportações [LC 87/96]; - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR. Complementação da União limitada a 23% do valor do Fundo a partir de 2026, sendo implementada gradativamente: Essa complementação é distribuída da seguinte forma: - I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente; - II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

			• III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 da Lei nº 14.113/2020.
Distribuição: A transferência de recursos do fundo condicionada ao tamanho da oferta	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão: •Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; •Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º ano.	Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio) da rede pública, e de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.
Aplicação: A vinculação de receitas para pagamento de profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino; Imposição de limites mínimos de gasto e padrões nacionais de gastos	Não menos que 60% em valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental. Não mais que 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. Valor Aluno Ano mínimo nacional (VAA), lei 9.424/96, art. 6º, § 1º: : “O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será [...] 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”.	Aplicação mínima de 60% do montante anual do Fundeb na valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública. No máximo 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino aplicáveis à educação de nível básico da rede pública. VAA estabelecido pela divisão do total de recursos do respectivo Fundo pelo número de matrículas presenciais efetivas, considerando os âmbitos de atuação prioritária, definidos no §2º e §3º do art. 211 da Constituição Federal, calculados com base em fatores de ponderação e fórmulas estabelecidos no Anexo da Lei nº 11.494/2007.	Aplicação mínima de 70% do montante anual do Fundeb na valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública. No máximo 30% na manutenção e desenvolvimento do ensino aplicáveis à educação de nível básico da rede pública. VAA estabelecido pela divisão do total de recursos do respectivo Fundo pelo número de matrículas presenciais efetivas, considerando os âmbitos de atuação prioritária, definidos no §2º e §3º do art. 211 da Constituição Federal, calculados com base em fatores de ponderação e fórmulas estabelecidos no Anexo da Lei nº 14.113/2020.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1996; 2007; 2020).

A versão mais recente do Fundeb representa a consolidação da trajetória institucional da política no contexto federativo brasileiro. Os resultados em termos da ampliação e distribuição do número de matrículas em cada etapa da educação básica são o que se examina no próximo capítulo.

3 OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS SOBRE AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O objetivo deste capítulo é avaliar os efeitos da política de fundos multigovernamentais de financiamento na oferta da educação básica, comparando os seus desenhos um após o outro. A intenção é verificar se a engenharia institucional da política de fundos afetou a oferta da educação básica, analisando a distribuição das matrículas segundo a dependência administrativa, sua localização e público por nível de ensino em cada uma das versões da política de fundos de financiamento da educação básica.

Inicia-se a análise num contexto geral de matrículas da educação básica por nível, observando-se os valores absolutos e a evolução percentual por tipo de rede, considerando-se um período sem a intervenção da política (1991 e 1996) e os anos iniciais e finais das duas primeiras versões das políticas de fundos, ou seja, dos anos 1997, 2006, 2007 e 2020, e os dois anos iniciais de vigência do Fundeb permanente, 2021 e 2022. Aprofunda-se a análise por localização, desagregando-se as matrículas por unidade federativa, de modo a visualizar os estados que mais expandiram suas matrículas da educação básica na rede pública e se essas atendem à demanda demográfica, verificando-se se as taxas brutas de escolarização cobrem a população etária recomendada para cursar cada um dos níveis e etapas educacionais.

Para o ensino fundamental, analisa-se a distribuição das matrículas da rede pública também por desagregação das etapas, buscando-se identificar a evolução das matrículas por segmento, em cada unidade federativa.

Por fim, avaliam-se os efeitos da política de fundo na oferta, aplicando-se o método das Diferenças em Diferenças (DID), seguindo-se os passos descritos na introdução.

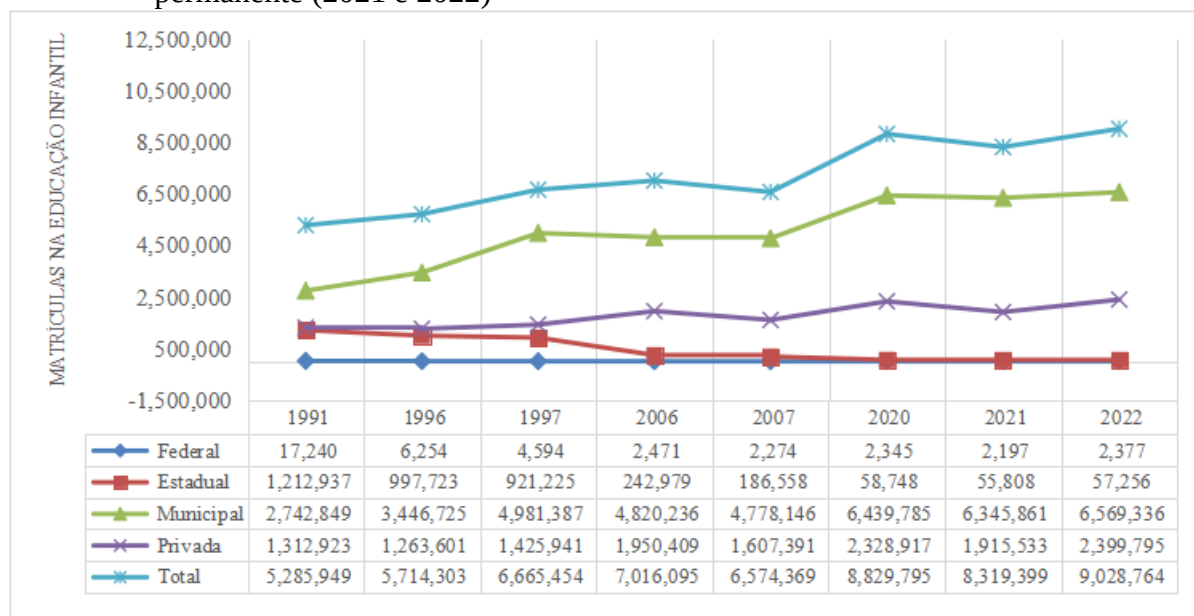
3.1 Os efeitos da política de fundos nas matrículas da Educação Infantil

A Educação Infantil é uma etapa da educação básica que, até 2006, destinava-se às crianças de 0 a 6 anos e, a partir de então, passa a ser até os 5 anos, sendo, com a Emenda Constitucional 59/2009, obrigatória a partir dos 4 (quatro). Por conseguinte, na Educação Infantil deve-se atender à população de 0 a 5 anos, sendo obrigatório apenas entre os 4 e 5 anos.

As matrículas nessa etapa da educação básica, como exposto no Gráfico 2, passaram de 5.285.949 em 1991 para 9.028.764 em 2022, sendo a maior parte delas na rede municipal que cresceu, praticamente, durante todo o período, sendo os maiores em 1997, quando vigia o

Fundef, e em 2020, quando era financiado pelo Fundeb, enquanto as demais redes públicas, federal e estadual, reduziram.

Gráfico 2 - Matrícula total na Educação Infantil por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1991 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2007 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A análise em cada um dos períodos enfocados mostra que, antes do Fundef (1991-1996), as matrículas cresceram 8,1%, de 5.285.949 para 5.714.303, sendo esse exclusivamente nas redes municipais que, como apresentado na Tabela 2, aumentaram 25,7%, passando de 2.742.849 para 3.446.725.

Tabela 2 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos pré-Fundef (1991 e 1996)

Rede	1991	1996	Ev%
Municipal	2.742.849	3.446.725	25,7
Privada	1.312.923	1.263.601	-3,8
Estadual	1.212.937	997.723	-17,7
Federal	17.240	6.254	-63,7
Total	5.285.949	5.714.303	8,1

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e no Censo da Educação Básica de INEP (1996).

Esse crescimento possibilitava a municipalização da educação infantil como prevista na Constituição Federal de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996,

Art. 211, § 2º que diz: “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Brasil, 1996, art. 211, § 2º).

As matrículas do período Fundef, de 1996 para 1997, como consta na Tabela 3, aumentaram 16,6%, de 5.714.303 para 6.665.454, sendo o maior (44,5%) na rede municipal, equivalendo a 1.534.662 matrículas.

Tabela 3 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na introdução do Fundef (1996 e 1997)

Rede	1996	1997	Ev%
Municipal	3.446.725	4.981.387	44,5
Particular	1.263.601	1.425.941	12,8
Estadual	997.723	921.225	-7,7
Federal	6.254	4.594	-26,5
Total	5.714.303	6.665.454	16,6

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censo da Educação Básica do INEP (1996, 1997).

A expansão também ocorreu na rede privada, 12,8%, enquanto as redes Federal e Estadual reduziram 26,5% e 7,7%, respectivamente.

Nos dez anos do Fundef (1997-2006), contudo, como mostra a Tabela 4, a rede Municipal reduziu 161.151 matrículas, a Estadual 678.246 e a Federal 2.123, sendo o aumento de 5,5% decorrente dos 36,8% (1.425.941) na rede privada.

Tabela 4 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos do Fundef (1997 e 2006)

Rede	1997	2006	Diferença (2006-1997)	Ev%
Municipal	4.981.387	4.820.236	-161.151	-3,2
Privada	1.425.941	1.950.409	524.468	36,8
Estadual	921.225	242.979	-678.246	-73,6
Federal	4.594	2.471	-2.123	-46,2
Total	6.665.454	7.016.095	350.641	5,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica do INEP (1997, 2006).

As maiores reduções percentuais foram das redes Estadual e Federal, com 73,6% (678.246) e 46,2% (2.123), respectivamente. A rede municipal também apresentou declínio de 161.151 matrículas, o equivalente a 3,2%.

Na transição para o Fundeb, ou seja, entre os anos 2006 e 2007, quando da inclusão da Educação Infantil na política de Financiamento, as matrículas dessa etapa da educação básica diminuíram 441.626, equivalendo a uma redução de 6,3%, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 e 2007)

Rede	2006	2007	Diferença	Ev%
Municipal	4.820.236	4.778.146	-42.090	-0,9
Privada	1.950.409	1.607.391	-343.018	-17,6
Estadual	242.979	186.558	-56.421	-23,2
Federal	2.471	2.274	-197	-8,0
Total	7.016.095	6.574.369	-441.726	-6,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica do INEP (2006, 2007).

Todas as redes apresentaram redução de matrículas na Educação Infantil, as maiores foram da rede Estadual (23,3%) e Privada (17,6%). Cumpre observar que, nesse período, a etapa da alfabetização, que integrava a Educação Infantil, passa a ser o primeiro ano do Ensino Fundamental de 9 anos instituído pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (Brasil, 2006b). Isso parece explicar a redução de matrículas na Educação Infantil, pois como evidenciado na Tabela 6, o saldo de matrículas das redes municipais foi positivo durante a vigência do Fundeb (2007 a 2020).

Tabela 6 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período do Fundeb (2007 e 2020)

Rede	2007	2020	Diferença	Ev%
Municipal	4.778.146	6.439.785	1.661.639	34,8
Privada	1.607.391	2.328.917	721.526	44,9
Estadual	186.558	58.748	-127.810	-68,5
Federal	2.274	2.345	71	3,1
Total	6.574.369	8.829.795	2.255.426	34,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica do INEP (2007, 2020).

No período de vigência do Fundeb (de 2007 a 2020), observa-se que as matrículas cresceram 34,3%, o que corresponde a um aumento de 6.574.369 matrículas em 2007 para 8.829.795 em 2020. Na rede Municipal, passou de 4.778.146 para 6.439.785, aumento de 34,8%, totalizando 1.661.639 matrículas adicionais, o que indica que essa rede, além de absorver as 127.810 matrículas perdidas da rede estadual (68,5%), cresceu mais 1.533.829 matrículas. A rede federal permaneceu praticamente estável, com 2.274 e 2.345 matrículas nos respectivos anos.

Na transição para o Fundeb permanente, de 2020 para 2021, as matrículas da Educação Infantil diminuíram 5,8%, o equivalente a 510.396 matrículas, como mostrado na Tabela 7.

Tabela 7 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 e 2021)

Rede	2020*	2021	Diferença	Ev%
Municipal	6.439.785	6.345.861	-93.924	-1,5
Privada	2.328.917	1.915.533	-413.384	-17,8
Estadual	58.748	55.808	-2.940	-5,0
Federal	2.345	2.197	-148	-6,3
Total	8.829.795	8.319.399	-510.396	-5,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica do INEP (2021, 2022).

Nota: *Dados relativos à 11 de março, anteriores às medidas adotadas em face das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2020a).

Observa-se que de 2020 para 2021 ocorreu redução em todas as redes analisadas, sendo a maior (17,8%) nas escolas privadas, representando 413.384 matrículas a menos. Nas redes públicas, houve redução de 5% nas estaduais, significando 2.940 matrículas, e 1,5% nas municipais, representando menos 93.924 matrículas.

Neste trabalho, a quantidade de matrículas registradas para o ano 2020 não está relacionada com a situação sanitária provocada pela pandemia da Covid-19, pois a data de referência para realização do Censo da Educação Básica, tradicionalmente indicada pela última quarta-feira do mês de maio, foi antecipada para o dia 11 de março de 2020 (conforme Portaria Inep nº 357/2020) (Brasil, 2020), uma data que marca o momento imediatamente anterior à interrupção das aulas em razão da disseminação da Covid19. Assim, as informações do Censo Escolar apresentadas nos instrumentos de divulgação do INEP naquele ano retratam a situação das escolas no momento imediatamente anterior à pandemia.

No entanto, em 2021, a data de referência do Censo Escolar voltou a ser a última quarta-feira do mês de maio (conforme Portaria Inep nº 200/2021). Portanto, as informações do Censo Escolar de 2021 refletem os impactos da pandemia e do longo período de suspensão das atividades presenciais nas condições de oferta e atendimento da educação básica em suas etapas e modalidades de ensino, bem como nas informações sobre docentes, gestores e escolas.

Logo, a redução de matrículas registradas no período de 2020 a 2021 está relacionada com a situação sanitária, pois, como atestam os dados do Boletim Epidemiológico Covid-19 nº 65, correspondente ao período de 23 a 29/05/2021, havia 424.161 novos casos de Covid-19 e registravam-se 12.849 óbitos associados à doença (Brasil, 2021). Isso deve ter provocado a retirada de crianças das escolas, sobretudo privadas, pelas resistências, sobretudo para as da Educação Infantil, ao ensino remoto à época adotado como única estratégia de mediação pedagógica em 24% e 23% das escolas de creche e pré-escola, respectivamente, das quais

5,7% e 3,7% privadas, dentre as que responderam ao Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 (INEP, 2022).

As matrículas voltaram a crescer em 2022 em todas as redes, saindo no total, como apresentado na Tabela 8, de 8.319.399 em 2021 para 9.028.764 em 2022.

Tabela 8 – Matrículas da Educação Infantil por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período inicial do Fundeb permanente (2021 e 2022)

REDE	2021	2022	DIFERENÇA	EV%
Municipal	6.345.861	6.569.336	223.475	3,5
Privada	1.915.533	2.399.795	484.262	25,3
Estadual	55.808	57.256	1.448	2,6
Federal	2.197	2.377	180	8,2
Total	8.319.399	9.028.764	709.365	8,5

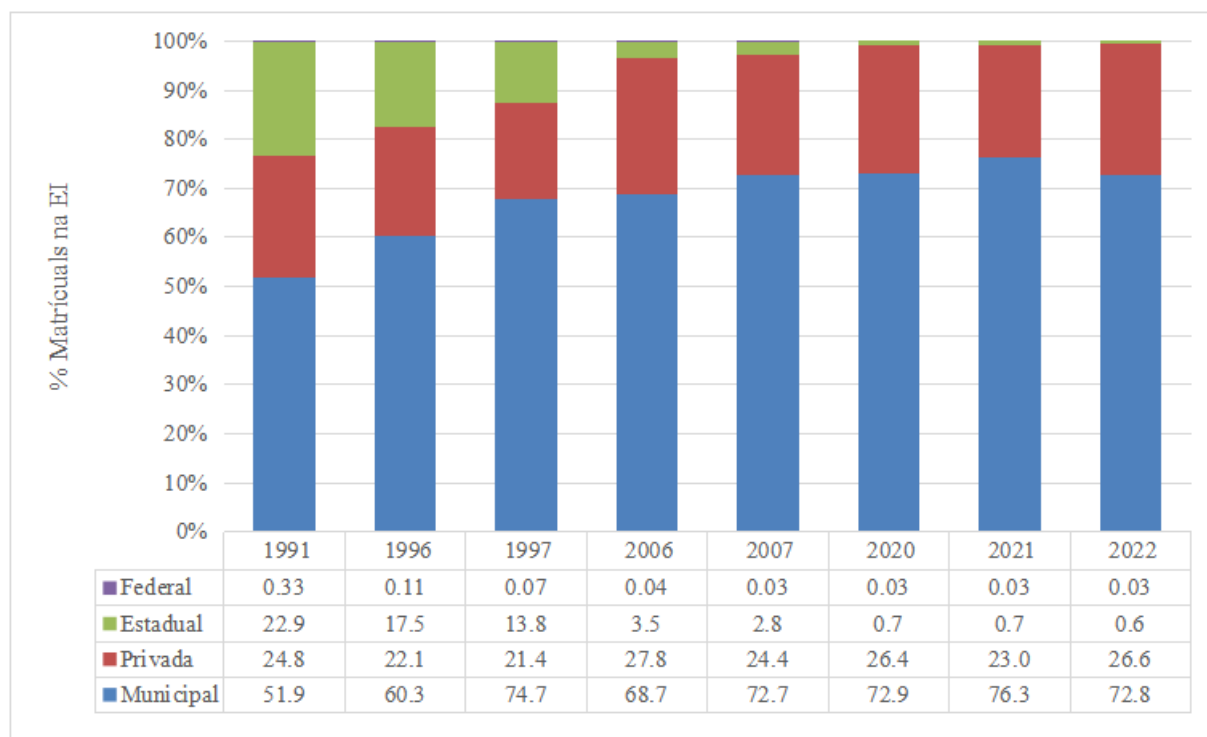
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica do INEP (2021, 2022).

As redes Municipal e Privada apresentaram crescimentos quantitativos maiores nesse período de dois anos. A municipal cresceu 223.475 matrículas (3,5%) enquanto a privada cresceu 484.262 (25,3%).

O Fundeb, estabelecido pela EC 108/2020, estabeleceu, já a partir de 2021, aumento nos fatores de ponderação destinados a esse nível de ensino e a alocação de 50% da parcela de complementação VAAT para a Educação Infantil. Isso, contudo, pode ainda não ter provocado o aumento da matrícula, sendo esse, talvez, mais um reflexo do retorno do ensino presencial em face da suspensão das medidas restritivas, sobretudo a partir de 22 de abril, com o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) pela Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, pois, como evidenciam os dados, o aumento foi registrado em todas as redes, inclusive, na privada que não é afetada pela política de fundos.

A expansão das matrículas em algumas redes e redução em outras segundo o período da política de fundos provocaram mudanças no atendimento da população nessa etapa, sobretudo reforçando a municipalização, como mostra a distribuição das matrículas entre as redes no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Distribuição percentual das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A distribuição entre as redes reflete as políticas de financiamento da educação básica e o federalismo brasileiro na educação pública em que os municípios têm como atribuição a oferta, com prioridade do ensino pré-escolar (§2º do art. 211 da CF 1988) ou da educação infantil, na redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (Brasil, 1988; 1996).

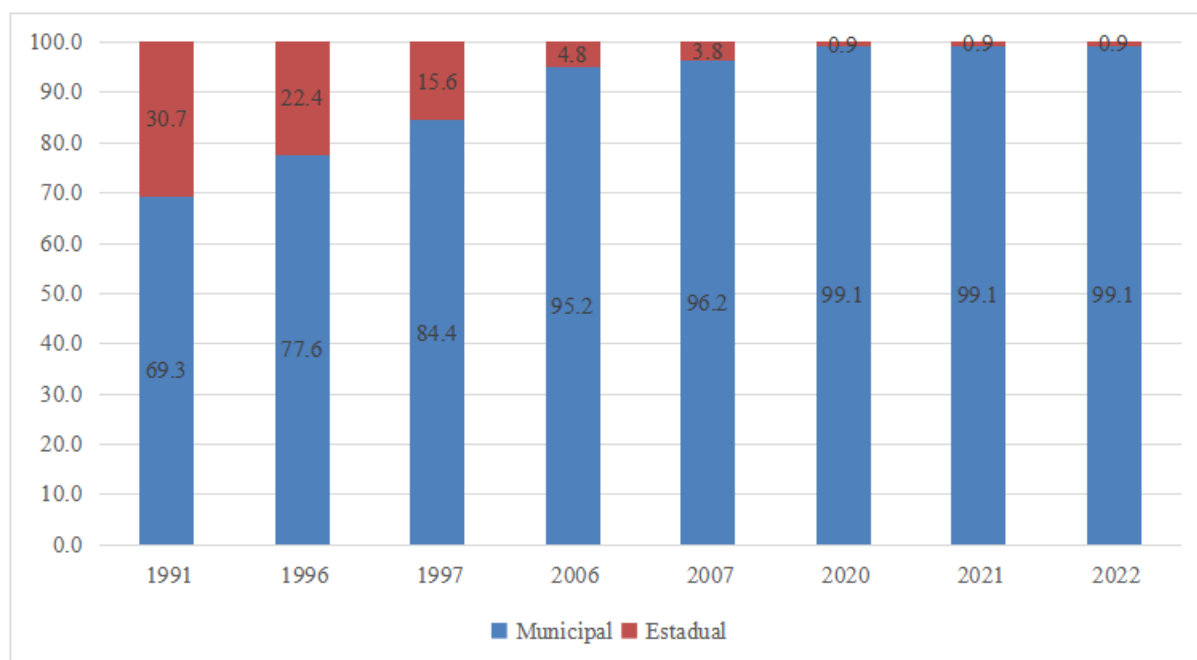
Todavia, cada um dos desenhos afetou de modo diferente a distribuição das matrículas da Educação Infantil. O Fundef, ao estimular a oferta do ensino fundamental, fez com que na matrícula da educação infantil houvesse redução na participação das redes públicas, federal (de 0,07% para 0,04%), estadual (de 13,8% para 3,5%) e municipal (de 74,7% para 68,7%) o que favoreceu a ampliação da participação da rede privada 21,4% para 27,8%, sendo, evidentemente, um efeito não previsto pela política.

No Fundeb (2007 a 2020), a participação na matrícula na educação infantil reduziu nas redes estaduais de 2,8% para 0,7% (127.810 matrículas a menos) e aumentou na rede municipal de 72,7% para 72,9% (acrécimo de 1.661.639 matrículas). Já a rede privada elevou sua participação de 24,4% para 26,4% (acrécimo de 721.526 matrículas).

Esse cenário, se por um lado, evidencia o efeito do Fundo no sentido de que cada ente cumpra com suas atribuições prioritárias (educação pré-escolar ou educação infantil para os municípios e ensino médio para os estados), por outro, sugere que cada um deles procurou adequar suas prioridades ao desenho dos fundos.

Isso fica explicitado no Gráfico 4, que apresenta a distribuição de matrículas da educação infantil entre as redes públicas estadual e municipal, que são as esferas afetadas pela política de fundos.

Gráfico 4 – Distribuição percentual das matrículas na Educação Infantil das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

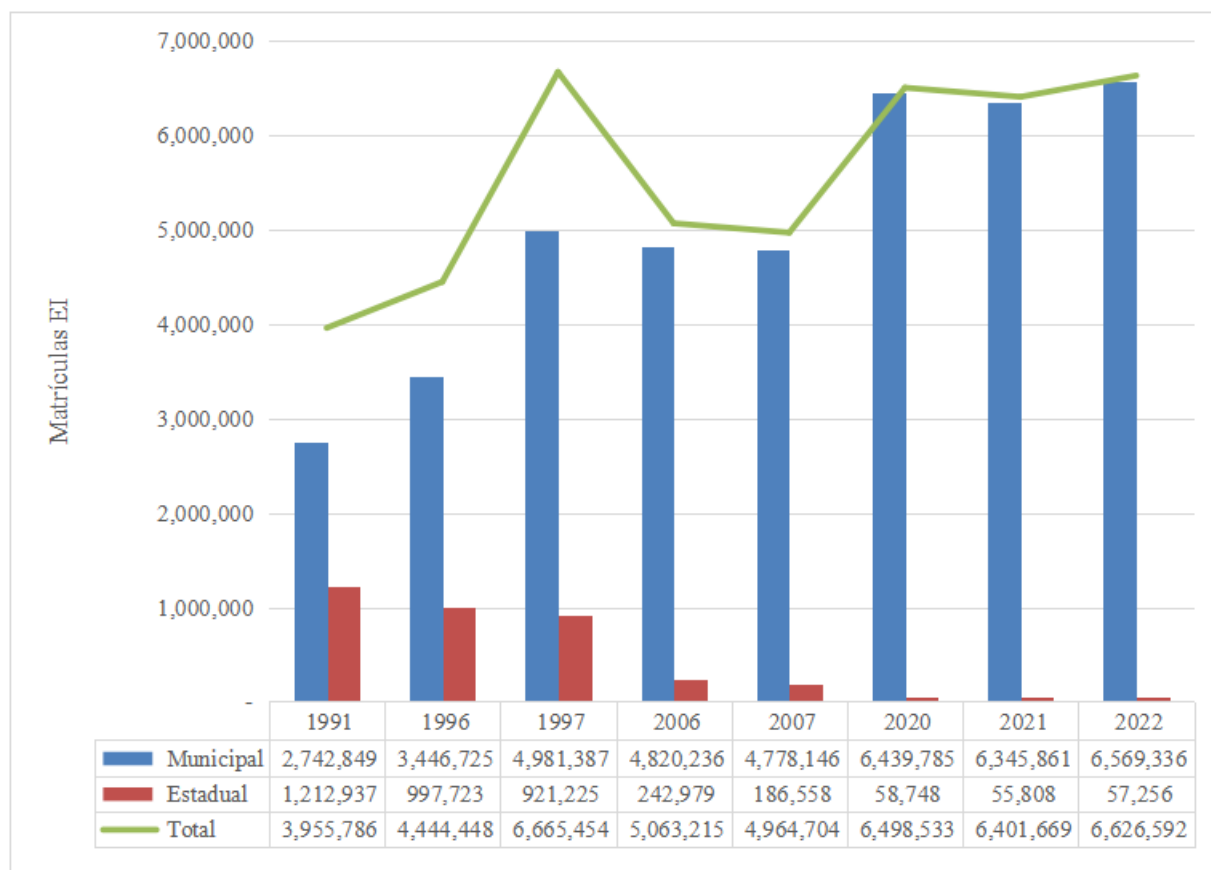


Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A participação da rede municipal, que inicia a série em 1991 com percentual de oferta próxima de 70%, contra 30% da rede estadual, chega a quase 100% em 2022. Isso evidencia um crescimento gradativo das matrículas municipais, que saíram de pouco mais de 2,7 milhões em 1991 para mais de 6,5 milhões em 2022. Enquanto isso, também ocorreu um encolhimento da oferta estadual, pois esta saiu de mais que 1,2 milhão de matrículas em 1991 para um pouco mais que 57 mil matrículas em 2022.

No entanto, apesar do crescimento da participação da rede municipal, no período do Fundef (1997 a 2006) houve uma redução quantitativa da matrícula pública, de um total de 6,6 milhões para 5,0 milhões, como evidenciado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Total de matrículas na Educação Infantil das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Já no período do Fundeb (2007 a 2020), as matrículas públicas cresceram de 4,9 milhões para 6,4 milhões, sobretudo em razão da expansão da rede municipal. Nos dois anos iniciais do Fundeb permanente, as matrículas públicas cresceram de 6,4 milhões para 6,6 milhões, evidenciando uma pequena melhora, com crescimento das matrículas da rede municipal (de 6,3 para 6,5 milhões) e da rede estadual (de 55.808 para 57.256 matrículas).

Essas redes públicas, como exposto na Tabela 9, ampliaram a oferta no período pré-Fundef (1991 a 1996), em todo o território nacional em 12,4%. Na vigência do Fundef, reduziram 14,2%. Já no período do Fundeb, verificou-se um aumento expressivo de 30,9%, seguido por um acréscimo mais modesto de 3,5% nos dois primeiros anos do Fundeb permanente.

Nas unidades da federação, o percentual de crescimento das matrículas em cada período diferiu em cada uma delas, como apresentado na Tabela 9.

Tabela 9 – Percentual de crescimento das matrículas da educação infantil da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	Crescimento % (Pré-Fundef - 1991 a 1996)	Crescimento % (Fundef - 1997 a 2006)	Crescimento % (Fundeb - 2007 a 2020)	Crescimento % (Fundeb permanente - 2021 a 2022)
Brasil	12,4	-14,2	30,9	3,5
Acre	35,6	60,5	36,3	2,0
Alagoas	25,8	-22,9	29,3	7,0
Amapá	819,6	-15,2	27,3	4,6
Amazonas	88,7	-24,1	31,3	3,9
Bahia	-27,9	-45,4	1,2	-0,6
Ceará	-30,2	-40,3	16,4	1,9
Distrito Federal	0,7	107,6	-8,4	2,3
Espírito Santo	23,4	16,4	35,0	5,2
Goiás	13,2	-23,8	100,5	5,2
Maranhão	48,9	-36,4	0,8	3,7
Mato Grosso	26,9	51,2	97,1	10,0
Mato Grosso do Sul	38,9	63,1	70,5	7,1
Minas Gerais	14,3	-12,1	58,7	4,8
Pará	66,1	-43,9	14,5	4,8
Paraíba	-1,9	-53,4	12,4	2,0
Paraná	11,5	67,2	83,6	5,1
Pernambuco	40,0	-20,3	7,4	3,8
Piauí	46,8	-43,5	15,6	-0,3
Rio de Janeiro	16,0	-25,2	36,4	1,3
Rio Grande do Norte	22,6	-5,5	15,6	3,7
Rio Grande do Sul	29,6	29,9	81,3	4,1
Rondônia	50,0	-1,5	33,1	9,1
Roraima	69,1	9,8	60,6	5,0
Santa Catarina	23,1	7,7	64,6	7,4
São Paulo	31,6	32,7	20,0	1,9
Sergipe	8,2	-32,4	-6,0	6,9
Tocantins	18,9	-26,5	99,9	7,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (2003) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nos estados, no primeiro período, que antecede ao Fundef, 1991 a 1996, a Educação Infantil expandiu em 24 das 27 unidades federativas, sendo a maior expansão no Amapá com 819,6%. Já as reduções ocorreram na Bahia, Ceará e Paraíba (-27,9, -30,2, -1,9 pp, respectivamente), todas da Região Nordeste.

No segundo período, de 1997 a 2006, durante a vigência do Fundef, a matrícula aumentou em 10 UFs: Distrito Federal (107,6%), Paraná (67,2%), Mato Grosso do Sul (63,1%), Acre (60,5%), Mato Grosso (51,2%), São Paulo (32,7%), Rio Grande do Sul

(29,9%), Espírito Santo (16,4%), Roraima (9,8%), Santa Catarina (7,7%). E apresentou redução nos demais, sendo a menor, 1,5%, em Rondônia e a maior de 53,4% na Paraíba.

No terceiro período, de 2007 a 2020, sob a vigência do Fundeb, a expansão foi registrada em quase todas as unidades da federação, sendo apenas em Sergipe e no Distrito Federal onde houve redução, respectivamente, 6% e 8,4%.

No quarto período, de 2021 e 2022, nos dois primeiros anos do Fundeb permanente, houve ampliação em quase todos, sendo exceção na Bahia, que reduziu 0,6% e no Piauí, com menos 0,3%.

Isso mostra, primeiro, que a situação das redes públicas em cada unidade da federação era diferente antes da política de fundos, e, segundo, que talvez em decorrência disso, responderam diferentemente aos incentivos de cada um dos desenhos.

Desse modo, os exames a partir da participação de cada rede no total da oferta e do percentual de crescimento em cada período não permitem avaliar se a ampliação ou a redução sejam efeitos das políticas de fundo. Por isso, recorre-se à avaliação com base no método de Diferenças-em-Diferenças. Nesse exame, seguindo as indicações de Moreira (2015), calculam-se as diferenças no número de matriculados dentro dos grupos (anos com e sem fundos de financiamento da educação básica) e, depois, a diferença entre os dois grupos.

Os resultados desses cálculos, expostos na Tabela 10, mostram que no Brasil, comparando o período sem Fundef (1991 com 1996) com o período com:

- o Fundef (1997 a 2006), $DID1=(DIF2 - DIF1)$, tem-se: redução de 1.328.059 matrículas.
- o Fundeb (2007 a 2020), $DID2=(DIF3 - DIF1)$, tem-se aumento de 1.045.167 matrículas.
- os dois anos do Fundeb permanente (2021 e 2022), $DID3=(DIF4-DIF1)$, tem-se redução de 263.739 matrículas.

A comparação do período do Fundef com o do Fundeb, $DID4=(DIF3-DIF2)$, mostra aumento de 2.373.226 e na comparação entre os dois anos do Fundeb permanente com o Fundeb, $DID5=(DIF4-DIF3)$, tem-se redução de 1.308.906. Esta última análise requer cautela, não sendo razoável a comparação entre um período de 14 anos (Fundeb) e apenas 2 anos iniciais do Fundeb permanente, além do impacto da pandemia, que impede uma comparação precisa deste último período, seja com os dois anos iniciais do Fundeb (2007 e 2008), seja com os seus dois últimos anos (2019 e 2020). Essa situação valoriza uma perspectiva de análise voltada para a reformulação ocorrida no desenho da política, mediante o exame dos mecanismos que favorecem determinado nível de ensino, como os fatores de

ponderação e critérios de distribuição da complementação da União mais atrativos para oferta da educação infantil.

Tabela 10 – Diferenças em Diferenças das Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa (1991 – 1996, 1997 – 2006, 2007 – 2020, 2021 – 2022)

UF	DIF1 1991-1996	DIF2 1997-2006	DIF3 2007-2020	DIF4 2021-2022	DID1	DID2	DID3	DID4	DID5
AC	3.047	9.403	9.897	699	6.356	6.850	-2.348	494	- 9.198
AL	13.665	-23.204	22.740	7.408	- 36.869	9.075	-6.257	45.944	- 15.332
AM	52.330	- 33.037	33.140	5.469	- 85.367	- 19.190	- 46.861	66.177	-27.671
AP	14.588	- 3.488	4.919	1.024	- 18.076	- 9.669	- 13.564	8.407	-3.895
BA	- 189.909	- 339.995	4.785	-2.769	- 150.086	194.694	187.140	344.780	-7.554
CE	- 136.253	- 189.056	45.082	6.293	- 52.803	181.335	142.546	234.138	- 38.789
DF	196	26.122	- 4.333	1.020	25.926	- 4.529	824	- 30.455	5.353
ES	13.983	16.599	42.123	8.045	2.616	28.140	-5.938	25.524	-34.078
GO	12.152	- 27.611	96.824	9.714	- 39.763	84.672	-2.438	124.435	-87.110
MA	90.930	- 158.229	2.313	10.431	- 249.159	- 88.617	- 80.499	160.542	8.118
MG	42.934	-51.286	216.156	27.818	- 94.220	173.222	-15.116	267.442	- 188.338
MS	9.167	25.199	47.656	7.468	16.032	38.489	-1.699	22.457	- 40.188
MT	7.833	25.884	75.748	14.654	18.051	67.915	6.821	49.864	- 61.094
PA	112.667	-193.631	35.574	13.339	- 306.298	-77.093	-99.328	229.205	-22.235
PB	- 3.681	- 127.366	12.589	2.461	-123.685	16.270	6.142	139.955	-10.128
PE	56.665	- 50.399	14.546	8.018	- 107.064	-42.119	- 48.647	64.945	-6.528
PI	41.642	- 74.880	16.428	-376	- 116.522	-25.214	-42.018	91.308	-16.804
PR	11.435	101.701	181.360	19.740	90.266	169.925	8.305	79.659	-161.620
RJ	44.287	- 95.652	105.463	4.961	-139.939	61.176	-39.326	201.115	-100.502
RN	13.783	- 5.690	14.965	3.851	-19.473	1.182	-9.932	20.655	-11.114
RO	8.863	- 498	11.142	4.071	-9.361	2.279	-4.792	11.640	-7.071
RR	4.115	1.335	9.251	1.235	- 2.780	5.136	- 2.880	7.916	-8.016
RS	28.648	42.831	137.259	12.176	14.183	108.611	-16.472	94.428	-125.083
SC	27.048	13.850	124.379	22.608	-13.198	97.331	-4.440	110.529	-101.771
SE	4.522	-32.708	- 3.872	4.134	- 37.230	-8.394	- 388	28.836	8.006
SP	198.986	316.100	247.532	26.726	117.114	48.546	-172.260	-68.568	- 220.806
TO	5.019	- 11.691	30.163	4.705	-16.710	25.144	- 314	41.854	-25.458
BR	488.662	- 839.397	1.533.829	224.923	- 1.328.059	1.045.167	- 263.739	2.373.226	- 1.308.906

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (2003) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nas Unidades da Federação, tem-se:

- Na DID1, em 19 delas houve redução, sendo as maiores no Pará (-306.298), Maranhão (-249.159), Bahia (-150.086) e ampliação em 08: Espírito Santo (2.616); Acre (6.356); Rio Grande do Sul (14.183); Mato Grosso do Sul (16.032); Mato Grosso (18.051), Distrito Federal (25.926), Paraná (90.266) e São Paulo (117.114).

- Na DID2, em 08 Unidades da Federação houve redução: SE (-8.394), AP (-9.669), AM (-19.190), PI (-25.214), PE (-42.119), PA (-77.093), MA (-88.617) e no DF (4.529). Nas outras 19, houve ampliação, sendo as maiores na BA (194.694) e no CE (181.335).
- Na DID3, em 21 UF houve redução, sendo as maiores em SP (-172.260) e MA (-80.499). Nas outras 06, houve expansão (Bahia, Ceará, Paraná, Mato Grosso, Paraíba e Distrito Federal).
- Na DID4, comparação das matrículas no Fundeb em relação ao Fundef, tem-se redução em 02 unidades da federação (DF, 30.455 e SP, 68.568) e aumento nas demais, sendo os maiores: BA (344.780), MG (267.442), CE (234.138) e PA (229.205).
- Na DID5, comparação das matrículas do Fundeb permanente em relação ao Fundeb, tem-se aumento em somente três unidades federativas: DF (5.353), MA (8.118) e SE (8.006). Na demais ocorreu redução, sendo as maiores em MG (-188.338) e SP (-220.806).

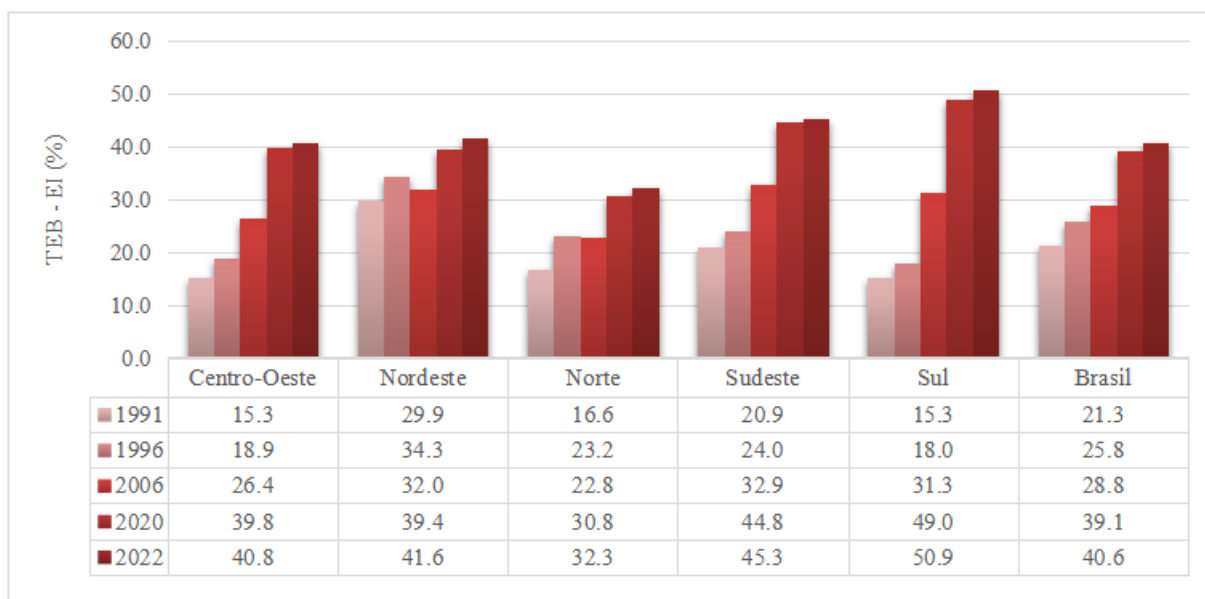
Verifica-se que os efeitos na ampliação no total das matrículas na Educação Infantil foram maiores no Fundeb, seja em relação ao período sem política de fundos, seja em relação ao Fundef, e foi também sob a vigência deste que mais Unidades da Federação aumentaram o atendimento nessa etapa de ensino. Além disso, verifica-se que este Fundo fez com que a oferta da Educação Infantil pelo setor público passasse a ser quase que exclusivamente (cerca de 99,13%) nas redes municipais, efetivando o §2º do art. 211 da Constituição Federal, que os municípios atuem “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Brasil, 2006). Principalmente, isso evidencia seus efeitos na coordenação federativa e na indução das escolhas públicas.

Na indução, não se pode negligenciar o fato de que essa era a etapa que, até a instituição do Fundeb, por não estar na faixa etária da escolaridade obrigatória, contava apenas com recursos do Tesouro Municipal ou Estadual, impedindo avanços no atendimento de seu público-alvo até então. Além do mais, deve-se considerar o efeito do fator de ponderação que, para a Educação Infantil (0,80 para creche e 0,90 para pré-escola) durante o Fundeb, ainda era inferior ao dos anos iniciais do ensino fundamental urbano (fator 1,0) (Brasil, 2007a).

Isso fica evidenciado na Taxa de Escolarização Bruta (TEB) da Educação Infantil, calculada considerando o total das matrículas de creche e pré-escola e a população de 0 a 6

anos de idade, que, como consta no Gráfico 6, permanece, ao final do período estudado, no Brasil em 40,6%, na Região Norte 32,3%, Nordeste 41,6%, Centro-Oeste 40,8%, Sudeste 45,3% e na Região Sul 50,9%.

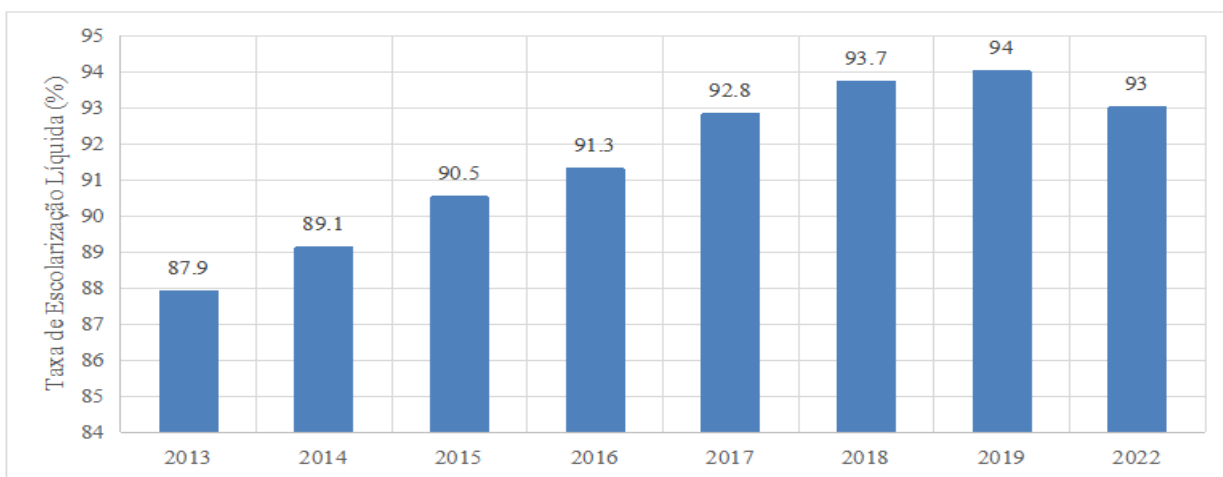
Gráfico 6 – Taxa de Escolarização Bruta da Educação Infantil para crianças de 0 a 6 anos de idade por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Indicador calculado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP, 2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

É verdade que a TEB média da Educação Infantil aumentou em todas as regiões e no país, passando de 15,3% no Centro-Oeste e no Sul a 29,9% no Nordeste em 1991 para 32,3% no Norte a 50,9% no Sul em 2022. Todavia, aumentaram as diferenças regionais de 14,6pp para 18,6pp, pois enquanto a Região Sul ampliou o atendimento em 37,6pp, a Região Nordeste ampliou apenas 11,7pp. Além disso, como apresenta o Gráfico 7, ainda não se logrou a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, como previsto na Meta 1 (A) do PNE 2014, pois, apesar da melhora entre os anos de 2013 a 2019, indo a taxa de 87,9% para 94%, no último ano analisado, 2022, ela decresceu para 93%.

Gráfico 7 - Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a pré-escola no Brasil – 2013-2019 e 2022

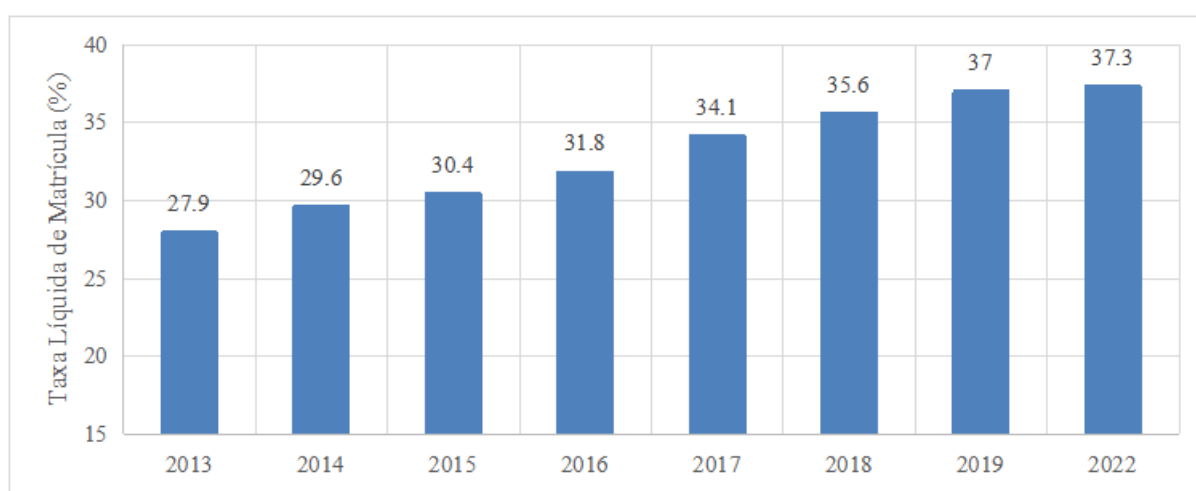


Fonte: Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024)

Nota: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019/2022).

Também não se atingiu a Meta 1 (B) do PNE 2014, que se refere à ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade. Pois, como evidencia o Gráfico 8, apesar da melhora geral, saindo de 27,9% em 2013 para 37% em 2019, e indo a 37,3% em 2022, ainda é 12,7pp aquém do previsto na meta.

Gráfico 8 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola ou creche no Brasil – 2013-2019 e 2022

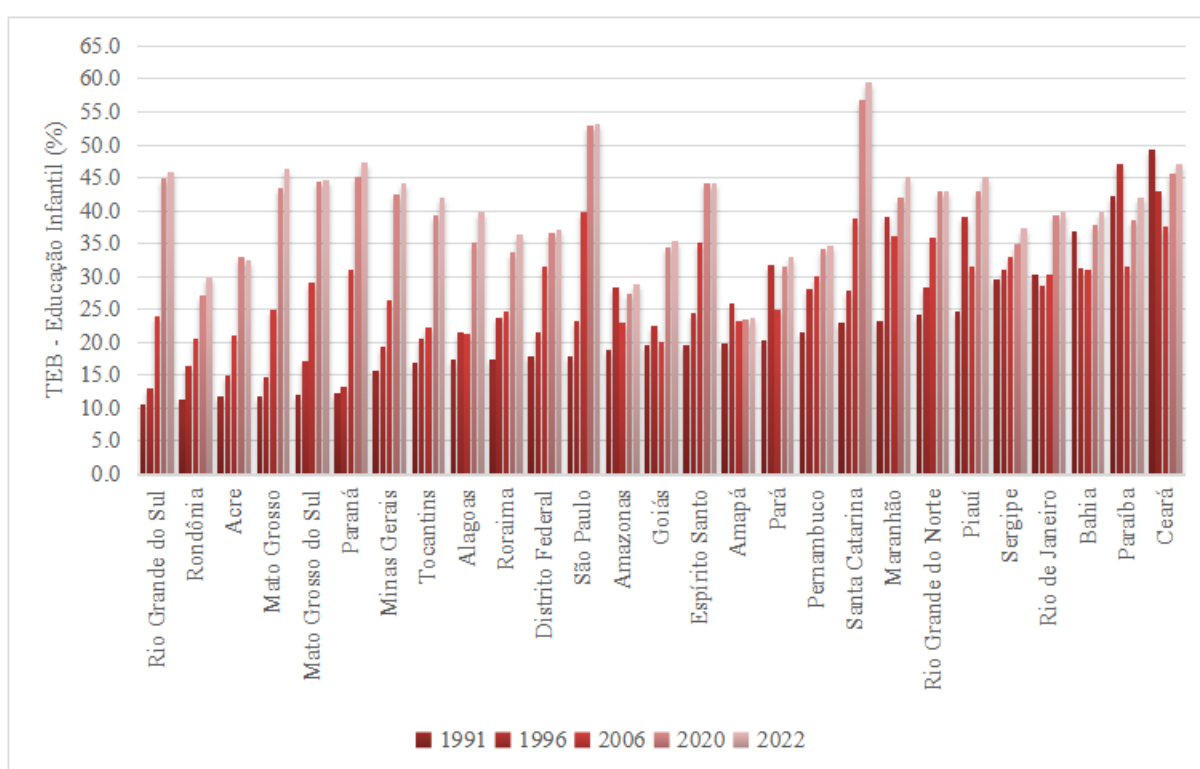


Fonte: Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024)

Nota: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019/2022).

Nos estados, os aumentos na Taxa Bruta para a faixa de 0 a 6 anos, de 1991 a 2022, como exposto no Gráfico 9, ocorreram em 25 Unidades da Federação, sendo os maiores registrados em Santa Catarina, que passou de 23% para 59,5%, e em São Paulo, de 17,9% para 53,2%. As exceções ocorreram nos estados da Paraíba e do Ceará. O primeiro registrou uma TEB de 42,2% em 1991, chegando a 47,2% em 1996, mas reduziu para 42% em 2022. O segundo reduziu de 49,2% em 1991 para 47,1% em 2022.

Gráfico 9 –Taxa de Escolarização Bruta Infantil para crianças de 0 a 6 anos de idade, por UF (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP,2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Nota: Os dados foram organizados em ordem crescente, tomando-se o ano de 1991 como referência, em tonalidade mais clara.

As desigualdades entre as Unidades da Federação são maiores do que entre as regiões, chegando a ser de 35,8pp entre Santa Catarina e Amapá.

No âmbito individual de cada estado, apesar da melhora geral na escolarização bruta, também não se alcançou a meta de universalização para as crianças de 4 a 5 anos de idade (PNE, 2014) em nenhuma das unidades federativas, como evidencia a Tabela 11.

Tabela 11 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a pré-escola, por unidade da Federação e variações – 2013-2019 e 2022

UF	Anos								Variação em pp. no período de 2013 a 2019	Variação em pp. no período de 2019 a 2022	Variação em pp. no período de 2013 a 2022
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022			
Ceará	69,6	73,4	74,2	77,7	81,4	79,4	78,6	96,9	9,0	18,4	27,38
Mato Grosso	69,7	83,8	81,8	84,5	87,6	89,3	86,2	91,3	16,5	5,1	21,56
Pernambuco	70,6	80,1	79,6	85,3	87,5	88,8	90,2	90,9	19,5	0,7	20,23
Piauí	77,1	70,0	70,2	75,4	72,2	67,3	74,8	95,7	-2,3	20,9	18,61
Santa Catarina	81,0	80,0	84,0	89,0	87,9	87,3	86,3	94,2	5,2	7,9	13,13
Rio de Janeiro	80,3	84,1	83,7	85,2	88,8	92,8	94,1	92,1	13,8	-2,0	11,85
Rondônia	75,9	74,4	75,8	83,0	81,4	87,2	87,1	86,8	11,2	-0,3	10,90
Paraíba	82,3	83,7	82,2	89,6	90,6	89,6	89,9	93,1	7,6	3,2	10,72
São Paulo	83,7	87,5	83,3	88,2	89,8	92,5	93,5	94,2	9,8	0,7	10,47
Bahia	84,9	88,8	86,4	88,8	91,1	90,8	91,5	95,4	6,6	3,9	10,45
Rio Grande do Norte	86,6	82,7	87,3	81,3	85,3	85,8	86,7	94,6	0,1	7,8	7,97
Sergipe	88,0	90,2	94,6	94,5	91,3	93,4	94,1	94,8	6,1	0,7	6,76
Rio Grande do Sul	85,1	87,5	89,3	92,3	91,2	94,8	94,2	91,3	9,0	-2,8	6,18
Goiás	82,1	89,9	91,2	93,3	93,2	91,4	89,5	87,7	7,4	-1,8	5,64
Distrito Federal	89,8	90,4	93,2	86,9	91,1	92,1	92,4	94,5	2,6	2,1	4,66
Alagoas	88,7	90,1	91,7	93,8	95,0	94,4	96,0	92,1	7,3	-3,9	3,41
Minas Gerais	92,7	93,8	94,6	97,0	97,1	97,4	97,5	95,9	4,8	-1,6	3,19
Espírito Santo	92,7	90,7	94,5	93,7	95,8	97,4	97,3	95,6	4,6	-1,7	2,91
Maranhão	96,8	97,3	95,7	97,0	98,0	98,4	97,3	96,7	0,5	-0,6	-0,13
Paraná	95,1	93,4	91,6	92,0	96,9	93,9	95,1	94,1	0,0	-1,0	-0,97
Pará	91,2	92,4	91,1	95,3	93,4	96,3	96,1	90,2	4,9	-5,9	-1,01
Mato Grosso do Sul	92,5	89,2	96,1	96,4	96,8	97,4	98,0	90,0	5,5	-8,0	-2,52
Amazonas	81,3	80,6	91,3	92,8	92,6	93,4	93,9	78,5	12,6	-15,4	-2,75
Tocantins	96,8	96,6	97,1	99,2	97,7	97,2	99,1	93,1	2,3	-6,0	-3,62
Roraima	91,4	93,1	93,8	91,8	95,1	95,6	95,6	84,1	4,1	-11,4	-7,31
Acre	96,2	91,8	93,3	91,8	94,0	95,1	96,1	77,4	0,0	-18,8	-18,80
Amapá	87,8	89,9	94,2	92,6	93,1	94,2	96,5	68,8	8,7	-27,7	-19,00

Fonte: Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024)

Nota: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019/2022).

Em 2013, o indicador variava de 69,6 no Ceará a 96,8 no Maranhão, e no ano 2022, a variação passou a ser de 68,8 no Amapá a 96,9 no Ceará. Esse índice saiu de 69,6 em 2013, menor indicador naquele ano, para o topo da lista em 2022, com 96,9 – crescimento de 27,38pp.

No período de 2013 a 2019, com exceção do Piauí (-2,3pp), Paraná (0,0pp) e Acre (0,0pp), que reduziram ou mantiveram o mesmo percentual de atendimento, todas as unidades

federativas apresentaram crescimento, variando de 19,5pp em Pernambuco a 0,1pp no Rio Grande do Norte. No entanto, ao que tudo indica, a pandemia da Covid-19 fez com que 16 unidades federativas tivessem queda do indicador entre 2019 e 2022, sendo a maior no Amapá (27,7pp) e a menor em Rondônia (0,3pp). Em decorrência disso, a variação entre 2013 e 2022 foi negativa em 9 estados, indo de -0,13pp no Maranhão a -19pp no Amapá.

No âmbito das unidades federativas, também não se conseguiu alcançar a Meta 1 (B) do PNE-2014 – ampliar a oferta para atender, pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade – em todas elas, como evidencia a Tabela 12.

Tabela 12 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola ou creche, por unidade da federação e variações – 2013-2019 e 2022

UF	Anos								Variação pp 2013 a 2019	Variação pp 2019 a 2022	Variação pp 2013 a 2022
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022			
Santa Catarina	14,8	15,8	21,7	24,8	29,5	32,4	29,3	32,3	14,5	3,0	17,5
Pernambuco	25,4	31,2	31,1	33,8	32,6	38,1	35,5	40,5	10,1	5,0	15,1
Goiás	36,6	40,2	43,5	44,1	46,9	48,8	50,7	51,6	14,1	0,9	15,0
Alagoas	21,4	26,0	23,2	28,7	29,5	31,8	31,5	35,1	10,1	3,6	13,8
Tocantins	20,0	21,2	22,2	28,5	28,8	29,7	31,4	33,0	11,4	1,5	13,0
Acre	23,3	27,3	21,4	24,1	28,3	28,4	32,6	34,5	9,3	1,9	11,3
Paraíba	24,1	23,2	21,7	25,0	24,9	30,9	30,3	35,2	6,1	4,9	11,1
Distrito Federal	13,3	17,7	17,6	17,5	20,5	19,5	11,5	22,9	-1,8	11,4	9,6
Mato Grosso do Sul	10,4	8,2	13,9	16,0	19,0	21,5	24,7	19,3	14,3	-5,4	8,9
Pará	23,2	23,3	21,8	26,9	30,4	30,7	32,0	32,1	8,7	0,2	8,9
Amapá	17,3	17,6	19,7	21,7	24,9	26,3	26,2	26,2	8,8	0,0	8,9
Piauí	29,1	33,5	33,4	35,7	35,4	37,1	33,8	37,7	4,6	3,9	8,5
Minas Gerais	8,3	9,1	9,7	12,7	11,4	14,1	14,1	16,7	5,8	2,6	8,4
Maranhão	32,7	32,8	35,2	37,2	40,6	34,6	40,9	41,1	8,2	0,2	8,4
Roraima	33,0	30,4	33,2	29,6	31,9	32,9	35,3	40,9	2,2	5,6	7,9
Amazonas	41,7	44,6	41,5	46,3	47,1	48,6	52,3	49,5	10,6	-2,8	7,8
Ceará	30,4	34,5	31,0	33,0	32,9	37,2	37,6	37,8	7,1	0,2	7,3
Rondônia	26,3	30,8	31,3	30,3	33,8	35,8	36,7	33,3	10,4	-3,4	7,0
Bahia	23,1	27,5	28,5	29,3	32,1	31,2	34,5	30,1	11,4	-4,3	7,0
Mato Grosso	11,6	19,9	20,4	18,8	21,2	18,5	15,6	18,3	4,0	2,7	6,7
São Paulo	15,4	14,6	13,7	15,1	20,9	20,0	19,9	21,7	4,5	1,8	6,3
Rio Grande do Norte	27,9	23,7	25,9	24,0	26,8	28,8	31,7	33,6	3,8	1,9	5,7
Espírito Santo	33,8	35,2	36,3	36,7	37,3	38,2	41,4	39,1	7,6	-2,3	5,3
Rio de Janeiro	25,8	25,2	24,1	26,7	27,4	31,9	32,9	30,8	7,1	-2,2	5,0
Sergipe	33,1	27,7	32,5	33,0	36,8	36,6	39,0	37,2	5,9	-1,8	4,0
Paraná	29,8	28,7	26,5	24,8	22,6	27,4	28,1	31,1	-1,7	3,0	1,3
Rio Grande do Sul	11,1	9,8	8,7	12,8	7,7	10,9	12,9	10,2	1,8	-2,7	-0,9

Fonte: Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024)

Nota: Elaborada pela Direção de Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019/2022).

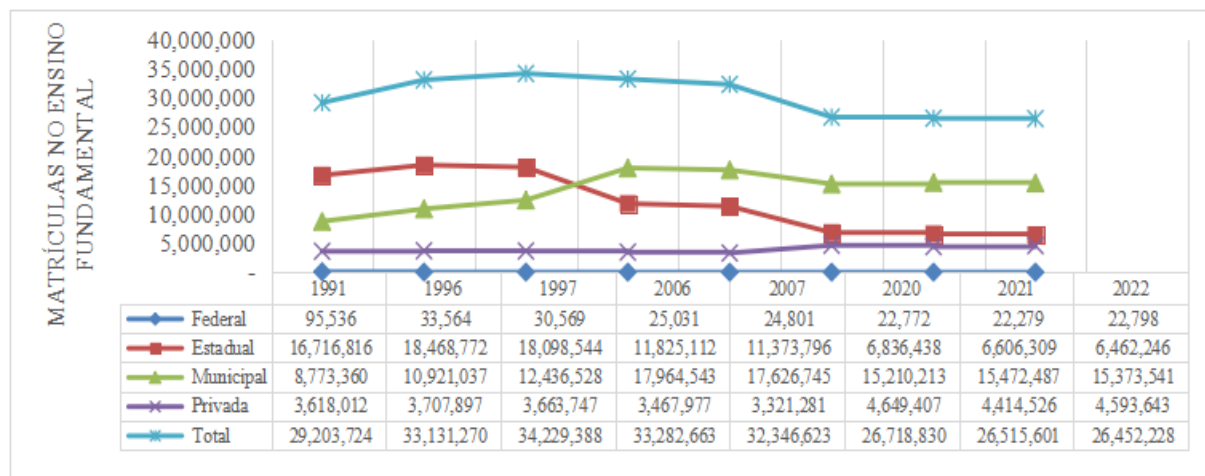
De 2013 a 2019, 25 unidades federativas conseguiram variação positiva, sendo a maior em Santa Catarina (14,5pp) e a menor no Rio Grande do Sul (1,8pp). Nas outras duas UFs ocorreu redução no indicador: Distrito Federal (1,8pp) e Paraná (1,7pp). Entre os anos 2019 e 2022, o indicador reduziu em 8 estados, sendo a maior no Mato Grosso (5,4pp) e a menor em Sergipe (1,8pp). Os acréscimos ocorreram em outros 18 estados, indo de 0,2pp no Maranhão a 11,4pp no Distrito Federal. Ao considerar todo o período de 2013 a 2022, o indicador sobe em todas as unidades da federação, com exceção do Rio Grande do Sul, onde o indicador reduziu 0,9pp.

Portanto, os fundos de financiamento afetaram as matrículas na Educação Infantil, reforçando a repartição de responsabilidade constitucional com quase total municipalização da oferta pública e provocando a redução de matrículas nos modelos configurados no Fundef e no Fundeb permanente. No entanto, houve um aumento no modelo do novo Fundeb, o que elevou a TEB da faixa etária correspondente, sem, todavia, universalizá-la para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta para atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade (PNE, 2014) no país e em todas as unidades federativas, com exceção dos estados de Goiás (50,7%) e Amazonas (52,3%) em 2019, dos quais apenas o primeiro conseguiu se manter nesse patamar em 2022, com percentual de 51,6%.

3.2 Efeito da política de fundos nas matrículas do Ensino Fundamental

As matrículas do Ensino Fundamental, conforme mostrado no Gráfico 10, diminuíram de 29,2 milhões em 1991 para 26,4 milhões em 2022, tendo atingido o maior valor em 1997, quando chegou a 34,2 milhões. Até então, a maioria das matrículas estava na rede Estadual, mas sob a vigência do Fundef, a rede Municipal assumiu a liderança, mantendo essa predominância até o final do período analisado.

Gráfico 10 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1991 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Observa-se na Tabela 13 que no período de 1991 a 1996 as matrículas nesse nível passaram de 29.203.724 para 33.131.270, registrando aumento de 3.927.546 (13,4%). Esse aumento foi proveniente das redes Municipais, 24,5% (2.147.677), Estadual, 10,5% (1.751.956) e Privada, 2,5%, com mais 89.885 matrículas, pois a rede Federal reduziu 64,9%, o equivalente a menos 61.972 matrículas.

Tabela 13– Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1991 e 1996)

Rede	1991	1996	Diferença	Ev%
Municipal	8.773.360	10.921.037	2.147.677	24,5
Privada	3.618.012	3.707.897	89.885	2,5
Estadual	16.716.816	18.468.772	1.751.956	10,5
Federal	95.536	33.564	-61.972	-64,9
Total	29.203.724	33.131.270	3.927.546	13,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e no Censo da Educação Básica de INEP (1996).

Esse crescimento da oferta municipal estava de acordo com o compartilhamento de responsabilidades entre municípios e estados na oferta do ensino fundamental determinado na Constituição Federal de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, Art. 211, § 2º e 3º, que diz que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Brasil, 1996, art. 211, § 2º) e os “[...] Estados e o

Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (Brasil, 1996, art. 211, § 3º).

Como mostra a Tabela 14, no ano seguinte à implementação do Fundef, as matrículas no Ensino Fundamental aumentaram de 33.131.270 para 34.229.388, o equivalente a um aumento de 3,3%.

Tabela 14 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na introdução do Fundef (1996 e 1997)

Rede	1996	1997	Diferença	Ev%
Municipal	10.921.037	12.436.528	1.515.491	13,9
Privada	3.707.897	3.663.747	- 44.150	-1,2
Estadual	18.468.772	18.098.544	- 370.228	-2,0
Federal	33.564	30.569	- 2.995	-8,9
Total	33.131.270	34.229.388	1.098.118	3,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (1996, 1997).

A expansão deveu-se exclusivamente ao aumento das matrículas das escolas municipais, que passaram de 10.921.037 para 12.436.528, o equivalente a uma evolução de 13,9%. As demais redes reduziram. A Estadual diminuiu 2%, passando de 18.468.772 em 1996 para 18.098.544 em 1997. A rede Federal também reduziu 2.995 matrículas, o equivalente a uma diminuição de 8,9%. A rede Privada, que tinha 3.707.897 em 1996, reduziu para 3.663.747 matrículas em 1997, ou seja, 44.140 matrículas a menos, ficando 1,2% menor que o último ano sem a política.

Cabe observar que, para a redistribuição dos recursos da política de fundos em 1998, quando efetivamente se deu a implementação financeira da política, foram consideradas as matrículas do ensino fundamental registradas no ano de 1997 (Brasil, 1996, Art. 6º, § 1º), o que pode explicar o acréscimo de 1.515.491 matrículas naquele ano em relação ao 1996.

Desse modo, como evidencia a Tabela 15, no Fundef (1997 a 2006), a municipalização do Ensino Fundamental foi consolidada com a ampliação de 44,4% das matrículas na rede municipal, mas com uma redução de 2,8% no total das matrículas em âmbito nacional.

Tabela 15 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos anos do Fundef (1997 e 2006)

Rede	1997	2006	Diferença	Ev%
Municipal	12.436.528	17.964.543	5.528.015	44,4
Privada	3.663.747	3.467.977	-195.770	-5,3
Estadual	18.098.544	11.825.112	-6.273.432	-34,7
Federal	30.569	25.031	-5.538	-18,1
Total	34.229.388	33.282.663	- 946.725	-2,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (1997, 2006).

A rede Estadual foi a que mais contribuiu para a redução na oferta do Ensino Fundamental, pois diminuiu 6.273.432 (34,7%) matrículas no período, mas a oferta Federal também reduziu 18,1%, equivalendo a 5.538 matrículas a menos e a rede Privada em 5,3%, o equivalente a 165.770 matrículas.

Na implementação do Fundeb, como mostra a Tabela 16, houve contração da oferta de 2,8% em âmbito nacional, totalizando 936.040 matrículas a menos.

Tabela 16 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007)

Rede	2006	2007	Diferença	Ev%
Municipal	17.964.543	17.626.745	-337.798	-1,9
Privada	3.467.977	3.321.281	- 46.696	-4,2
Estadual	11.825.112	11.373.796	-451.316	-3,8
Federal	25.031	24.801	-230	-0,9
Total	33.282.663	32.346.623	-936.040	-2,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (2006, 2007).

A redução ocorreu em todas as redes. A maior perda em número de matrículas foi na rede Estadual, com menos 451.316 matrículas, correspondendo a uma retração de 3,8%. As redes Municipais também reduziram 337.798 matrículas, o equivalente a uma redução de 1,9%, mas mantendo-se como maior rede com 17.626.745 matrículas.

Na vigência do Fundeb, como evidenciado na Tabela 17, a redução se manteve em todas as redes, com exceção da Privada, que cresceu 40%, o equivalente a 1.328.126 matrículas a mais em relação ao primeiro ano do Fundeb. A redução geral foi de 17,4%, principalmente em face da redução das redes públicas.

Tabela 17 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020)

Rede	2007	2020	Diferença	Ev%
Municipal	17.626.745	15.210.213	- 2.416.532	-13,7
Privada	3.321.281	4.649.407	1.328.126	40,0
Estadual	11.373.796	6.836.438	- 4.537.358	-39,9
Federal	24.801	22.772	- 2.029	-8,2
Total	32.346.623	26.718.830	- 5.627.793	-17,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (2007, 2020).

A rede Estadual diminuiu 39,9%, correspondendo a 4.537.358 matrículas a menos, a rede Municipal 13,7%, equivalendo a 2.416.532 matrículas e a Federal diminuiu 8,2%, significando menos 2.029 matrículas.

Na mudança para o terceiro desenho da política de fundos, de 2020 para 2021, considerando-se o contexto pandêmico da Covid-19, as matrículas do Ensino Fundamental também reduziram de 26.718.830 em 2020 para 26.515.601 em 2021, o equivalente a 0,8%, como mostra a Tabela 18.

Tabela 18 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 - 2021)

Rede	2020	2021	Diferença	Ev%
Municipal	15.210.213	15.472.487	262.274	1,7
Privada	4.649.407	4.414.526	- 234.881	-5,1
Estadual	6.836.438	6.606.309	-230.129	-3,4
Federal	22.772	22.279	- 493	-2,2
Total	26.718.830	26.515.601	- 203.229	-0,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (2020, 2021).

No período, apenas as redes da esfera municipal expandiram suas matrículas no ensino fundamental, saindo de 15.210.213 em 2020 para 15.472.487 em 2021, uma evolução de 1,7% (262.274), primeiro ano de Fundeb permanente. As redes das esferas Federal, Estadual e Privada contraíram sua oferta em 2,2%, 3,4% e 5,1%, respectivamente, totalizando menos 203.229 matrículas em âmbito nacional. A maior redução foi na esfera Privada, 234.881. As matrículas da esfera Estadual reduziram 230.129 matrículas.

Nos dois primeiros anos do Fundeb permanente (2021 e 2022), como evidencia a Tabela 19, a oferta do Ensino Fundamental reduziu 63.373 (0,2%) matrículas.

Tabela 19 – Matrículas do Ensino Fundamental por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no Fundeb permanente (2021 - 2021).

Rede	2021	2022	Diferença	Ev%
Municipal	15.472.487	15.373.541	-98.946	-0,6
Privada	4.414.526	4.593.643	179.117	4,1
Estadual	6.606.309	6.462.246	-144.063	-2,2
Federal	22.279	22.798	519	2,3
Total	26.515.601	26.452.228	- 63.373	-0,2

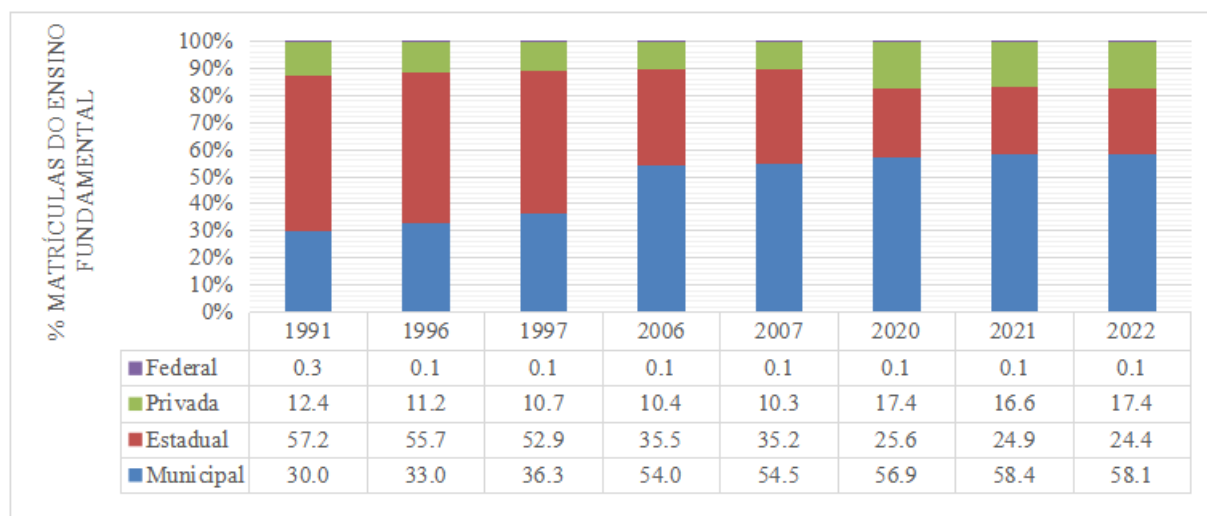
Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo da Educação Básica de INEP (2021, 2022).

A redução só não foi maior porque a oferta da rede privada expandiu 4,1%, equivalente a 179.117 matrículas adicionais, e a rede federal que cresceu 519 matrículas, 2,3%. As escolas da esfera estadual obtiveram a maior redução, com menos 144.063 matrículas, equivalente a menos 2,2% em relação ao primeiro ano de vigência do Fundeb permanente. As escolas da esfera municipal também decresceram 98.946 matrículas, equivalente a 0,6%.

Os resultados evidenciam que ocorrem ora expansão, ora retração da oferta do ensino fundamental por tipo de rede nos períodos analisados. No período anterior à política (1991 a 1996), houve um aumento nas matrículas do Ensino Fundamental, sobretudo em razão da participação da esfera estadual que respondia por 18.468.772 das 33.131.270 matrículas de 1996. Com a implementação do Fundef em 1997, ocorre uma imediata elevação das matrículas para um total de 34.229.388. Isso se deve à expansão das redes Municipais, que somaram 12.436.528, visto que as demais tiveram retração da oferta nesse período. Durante a vigência do Fundef, houve um efeito geral de redução das matrículas desse nível de ensino, mas com uma expansão da oferta municipal que passou a responder por uma parcela ainda maior, 17.964.543 das 33.282.663 matrículas no país. No Fundeb, as redes municipais continuaram crescendo, mesmo com uma redução geral no contexto nacional.

Desse modo, os movimentos de expansão e retração das matrículas provocaram alterações na distribuição percentual da oferta do ensino fundamental por tipo de rede, como visualizadas no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

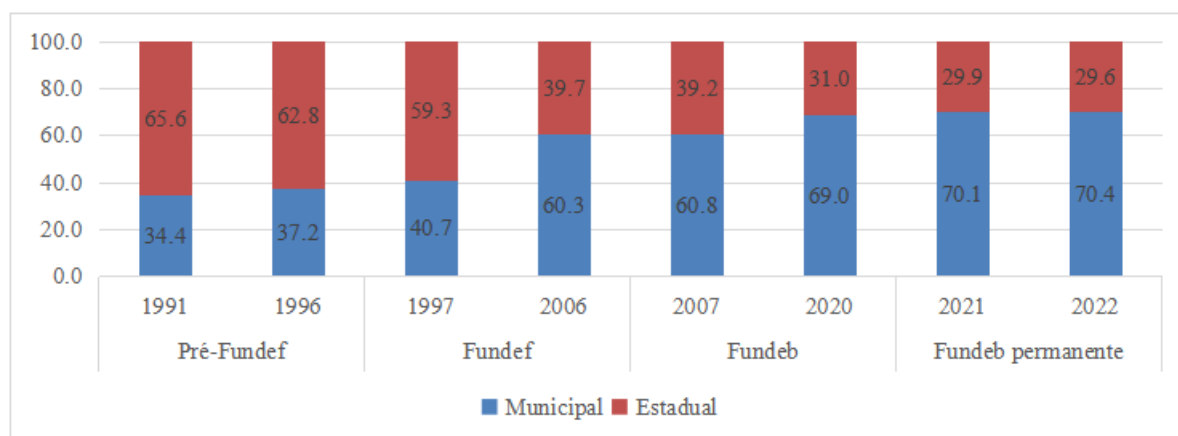


Fonte: Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Na oferta total, o percentual de participação Municipal no Ensino Fundamental passou de 30% em 1991 para 58,1% em 2022, crescendo 28,1 pontos percentuais no período. Em contrapartida, a rede Estadual de ensino, que abarcava uma parcela de 57,2% da oferta do Ensino Fundamental em 1991, reduziu sua participação para 24,4% em 2022, o que representa uma diminuição de 32,8 pontos percentuais.

Nas escolas públicas, como apresentado no Gráfico 12, os dados evidenciam que os municípios assumiram uma parcela cada vez maior na matrícula do ensino fundamental, passando de um pouco mais que 34,0% em 1991 e 37% em 1996 para mais de 70% em 2022.

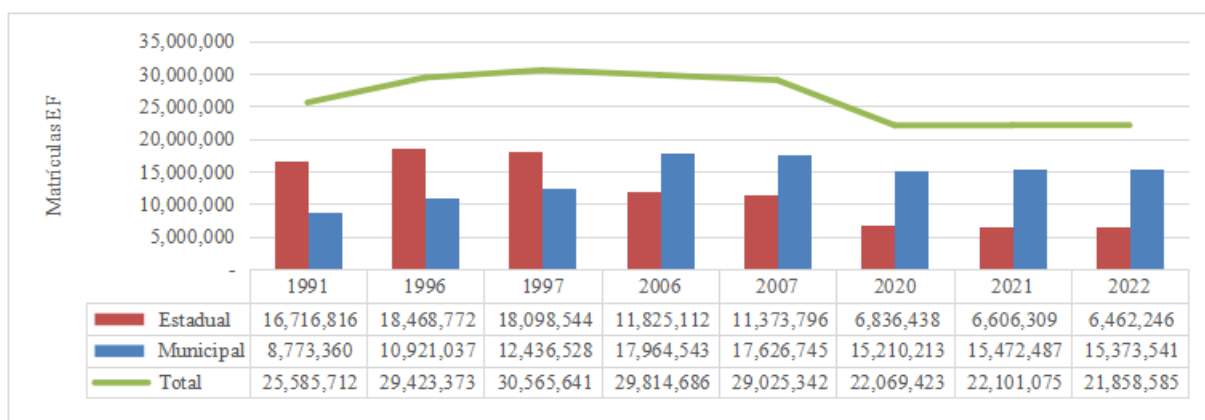
Gráfico 12 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental das redes públicas municipais e estaduais (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A despeito do aumento da participação municipal, como demonstrado no Gráfico 13, as matrículas aumentaram de 25.585.712 para 29.423.373 entre os anos pré-Fundef (1991 a 1996), chegando a 30.565.641 em 1997, mas reduzindo para 29.814.686 em 2006 (durante o Fundef) e diminuindo ainda mais durante o Fundeb (2007 a 2020), de 29.025.342 em 2007 para 22.069.423 em 2020, e de 22.101.075 para 21.858.585 nos dois anos iniciais do Fundeb permanente (2021 e 2022).

Gráfico 13 – Total de matrículas no Ensino Fundamental das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nas unidades da federação, o percentual de crescimento/redução das matrículas públicas em cada período diferiu em cada uma delas, como exposto na Tabela 20.

Tabela 20 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do ensino fundamental da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	EV%1 (1991 a 1996) Pré-Fundef	EV%2 (1997 a 2006) Fundef	EV%3 (2007 a 2020) Fundeb	EV%4 (2021 a 2022) Fundeb permanente
Brasil	15,3	-2,4	-24,0	-1,1
Acre	38,9	15,7	1,7	-2,6
Alagoas	15,7	24,4	-38,5	-1,8
Amapá	695,5	20,2	-5,3	-1,6
Amazonas	19,3	38,7	-12,0	-1,6
Bahia	29,5	-5,6	-35,2	-3,1
Ceará	53,0	-1,3	-34,4	-1,6
Distrito Federal	16,0	-9,3	-12,0	-1,3
Espírito Santo	4,8	-6,8	-11,6	-1,0
Goiás	13,9	-11,7	-16,1	-0,2
Maranhão	15,1	5,1	-25,2	-3,2
Mato Grosso	10,6	9,8	-14,4	2,8
Mato Grosso do Sul	7,8	0,7	-11,3	-0,3
Minas Gerais	15,4	-11,1	-28,9	-1,0
Pará	29,9	8,1	-15,1	-2,2
Paraíba	17,1	1,3	-35,4	-2,8
Paraná	3,4	-7,9	-22,5	2,2
Pernambuco	10,6	-4,5	-30,8	-1,8
Piauí	3,5	1,7	-31,4	-2,8
Rio de Janeiro	17,3	13,6	-29,4	-0,3
Rio Grande do Norte	13,0	-6,1	-27,8	-1,2
Rio Grande do Sul	10,7	-4,3	-27,1	0,0
Rondônia	11,0	6,4	-19,9	-4,1
Roraima	44,0	30,7	21,5	4,0
Santa Catarina	13,5	-1,4	-10,8	2,0
São Paulo	6,8	-9,0	-17,6	-1,1
Sergipe	17,9	-4,1	-27,7	-3,3
Tocantins	32,5	-19,0	-19,4	-2,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (2003) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Essas redes públicas ampliaram a oferta no período pré-Fundef (1991 a 1996), em todo o território nacional em 15,3%. Entretanto, na vigência da política de fundos as matrículas, em âmbito nacional, reduziram: 2,4% no Fundef, 24% no Fundeb e 1,1% nos primeiros dois anos de implementação da versão permanente.

No primeiro período, que antecede a política de fundos, todas as UFs elevaram suas matrículas de Ensino Fundamental regular, sendo a maior expansão no Amapá (695,5%) e a menor no Paraná (3,4%).

No segundo período, que corresponde ao do Fundef (1997 a 2006), ocorreu crescimento em 13 UFs: Amazonas (38,7%), Acre (15,7%), Alagoas (24,4%), Amapá (20,2%), Maranhão (5,1%), Mato Grosso (9,8%), Mato Grosso do Sul (0,7%), Pará (8,1%), Paraíba (1,3%), Piauí (1,7%), Rio de Janeiro (13,6%), Rondônia (6,4%) e Roraima (30,7%). Nas outras 14 UFs as matrículas reduziram, sendo a maior no Tocantins (-19,0%).

No terceiro período, o do Fundeb (2007-2020), no contexto nacional, houve redução de 24% na oferta das redes públicas afetadas pela política em âmbito nacional, comportamento esse que também se refletiu em 25 UFs, sendo a maior no estado de Alagoas (-38,5%) e a menor no Amapá (-5,3%). Apenas Roraima e Alagoas expandiram a oferta em 21,5pp e 1,7pp, respectivamente.

No quarto período, que corresponde aos dois primeiros anos de implementação do Fundeb permanente, a redução nas matrículas se manteve em muitos estados, embora algumas UFs tenham mostrado recuperação, é o caso de Roraima (4,0%), Santa Catarina (2,0%), Mato Grosso (2,8%) e Paraná (2,25%), que tiveram aumentos nos primeiros dois anos de implementação desta nova versão da política.

Na avaliação dos efeitos de cada fundo nas matrículas do Ensino Fundamental com base nas Diferenças em Diferenças (DID), constatou-se que, no Brasil, conforme dados expostos na Tabela 21, tem-se redução em todas as comparações, sendo que, no período sem Fundef (1991-1996) com o período do:

- Fundef (1997 a 2006), DID1, tem-se: redução de 645.050 matrículas.
- Fundeb (2007 a 2020), DID2, tem-se redução de 10.853.523 matrículas.

Os dois anos do Fundeb permanente (2021 e 2022), DID3, houve a redução de 4.142.642 matrículas. A DID 4, comparação entre o Fundeb e o Fundef, apresentou redução de 6.208.473 matrículas. Na comparação entre o Fundeb permanente (2021 a 2022) e o Fundeb (2007 a 2020), a DID5 evidencia que as matrículas cresceram 6.710.881 matrículas em relação ao Fundo anterior. Isso porque, apesar de ambos os períodos terem DIFs negativas, ou seja, terem reduzido matrículas no ensino fundamental nos seus respectivos períodos, este último (analisado nos seus dois anos iniciais) apresentou uma redução menor que a do seu antecessor.

Essa análise exige prudência para evitar comparações injustas entre períodos de duração muito diferente, como os 14 anos do Fundeb e os dois primeiros anos do Fundeb permanente, especialmente diante do impacto da pandemia.

Tabela 21 – Diferenças em Diferenças das matrículas do ensino fundamental da rede pública por unidade federativa (1991-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022).

UF	DIF1	DIF2	DIF3	DIF4	DID1	DID2	DID3	DID4	DID5
BR	3.899.633	-745.417	-6.953.890	-243.009	-4.645.050	-10.853.523	-4.142.642	-6.208.473	6.710.881
AC	32.357	20.189	2.454	-3.778	-12.168	-29.903	-36.135	-17.735	-6.232
AL	63.930	129.184	-239.588	-6.988	65.254	-303.518	-70.918	-368.772	232.600
AP	88.731	21.909	-6.864	-1.961	-66.822	-95.595	-90.692	-28.773	4.903
AM	81.795	210.370	-88.737	-10.418	128.575	-170.532	-92.213	-299.107	78.319
BA	598.870	-157.837	-875.284	-51.145	-756.707	-1.474.154	-650.015	-717.447	824.139
CE	461.834	-19.093	-485.991	-15.361	-493.107	-947.825	-477.195	-454.718	470.630
DF	44.997	-31.273	-37.559	-3.635	-81.260	-82.556	-48.632	-1.296	33.924
ES	24.380	-36.263	-57.588	-4.303	-141.518	-81.968	-28.683	59.550	53.285
GO	116.680	-117.138	-135.901	-1.075	-48.714	-252.581	-117.755	-203.867	134.826
MA	159.328	67.966	-335.967	-32.176	-111.152	-495.295	-191.504	-384.143	303.791
MT	44.063	48.176	-71.092	11.944	-41.240	-115.155	-32.119	-73.915	83.036
MS	28.025	2.823	-43.654	-1.177	-413.862	-71.679	-29.202	342.183	42.477
MG	451.869	-385.837	-867.075	-20.391	-338.312	-1.318.944	-472.260	-980.632	846.684
PA	297.378	113.557	-224.482	-27.961	-288.264	-521.860	-325.339	-233.596	196.521
PB	85.217	9.114	-232.296	-12.249	-215.360	-317.513	-97.466	-102.153	220.047
PR	53.945	-130.143	-348.561	25.917	-121.438	-402.506	-28.028	-281.068	374.478
PE	140.807	-67.493	-425.320	-17.044	-130.610	-566.127	-157.851	-435.517	408.276
PI	18.243	10.197	-180.233	-11.310	216.601	-198.476	-29.553	-415.077	168.923
RJ	251.501	234.844	-566.236	-4.436	-284.560	-817.737	-255.937	-533.177	561.800
RN	57.260	-33.059	-135.953	-4.081	-125.209	-193.213	-61.341	-68.004	131.872
RS	150.901	-67.949	-406.415	-229	-133.433	-557.316	-151.130	-423.883	406.186
RO	26.083	17.468	-56.574	-9.064	-6.913	-82.657	-35.147	-75.744	47.510
RR	17.922	19.170	17.073	3.841	-30.491	-849	-14.081	29.642	-13.232
SC	103.752	-12.569	-91.677	15.558	-618.915	-195.429	-88.194	423.486	107.235
SP	368.393	-515.163	-913.841	-48.630	-383.523	-1.282.234	-417.023	-898.711	865.211
SE	53.676	-15.130	-94.989	-8.196	-115.113	-148.665	-61.872	-33.552	86.793
TO	77.696	-61.437	-51.540	-4.661	-235.533	-129.236	-82.357	106.297	46.879

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (2003) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nas Unidades da Federação, tem-se:

- Na DID1, em apenas 3 UFs houve crescimento: Alagoas (65.254), Amazonas (128.575) e Piauí (216.601). Nas demais houve redução, sendo as maiores na Bahia (-756.707), em Santa Catarina (-618.915) e no Ceará (-493.107).
- Na DID2, em todas as Unidades da Federação houve redução, sendo as maiores na BA (-1.474.154), MG (-1.318.944) e SP (-1.282.234).
- Na DID3 houve redução em todas as UF, sendo as maiores na BA (-650.015) e no CE (-477.195).
- Na DID4, comparação das matrículas no Fundeb em relação ao Fundef, tem-se crescimento em 05 unidades da federação (ES 59.550, MS 342.183, RR 29.642, SC 423.486, TO 106.297) e redução nas demais, sendo as maiores de 717.447 na BA, 980.632 em MG e 898.711 em SP.
- Na DID5, comparação das matrículas do Fundep permanente em relação ao Fundeb, tem-se aumento em todas as UFs, com exceção do Acre e de Roraima. No caso de Roraima, as matrículas no Ensino Fundamental nos anos de 2021 e 2022

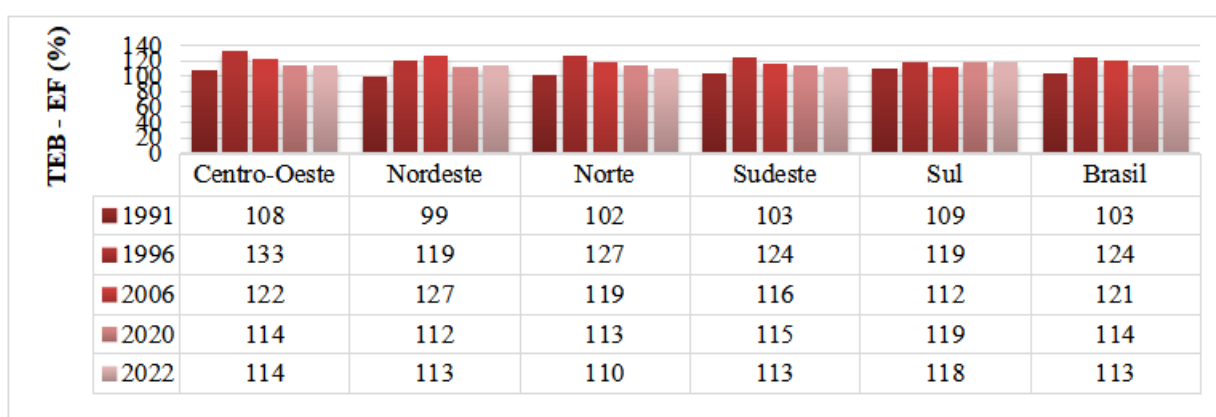
ainda não superaram o aumento registrado durante o período do Fundeb. Por outro lado, no Acre, durante a vigência do Fundeb, houve aumento de 2.454 matrículas, mas com o Fundeb permanente, as matrículas em 2022 diminuíram em 3.778 em comparação com 2021.

Verifica-se que, na comparação com o período sem política de fundos, ocorreu uma redução na vigência de todos os fundos. A maior redução foi no Fundeb (DID2), com diminuição nacional de 10.853.523 matrículas. Nesta versão também ocorreu o maior número de unidades da federação com menos matrículas em comparação ao período sem política.

Verificou-se ainda que a política fez com que a oferta do Ensino Fundamental público pelo setor público passasse a ter 79,33% das matrículas nas redes municipais, não se verificando o compartilhamento com os estados previsto nos §2º e §3º do art. 211 da Constituição Federal (Brasil, 2006).

A redução quantitativa das matrículas afetou a proporção de matrículas no ensino fundamental para a população de 6 a 14 anos de idade (Taxa de Escolarização Bruta), que em 1991, como exposto no Gráfico 14, alcançava de 102% a 109% em todas as regiões, exceto na Nordeste (99%), evidenciando que a quantidade de matrícula total no nível de ensino fundamental era superior à estimativa da população na faixa etária teoricamente adequada a este nível de ensino.

Gráfico 14 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental para crianças de 6 a 14 anos de idade por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Nota: Os dados foram organizados em ordem cronológica, tomando-se o ano de 1991 como referência, em tonalidade mais clara.

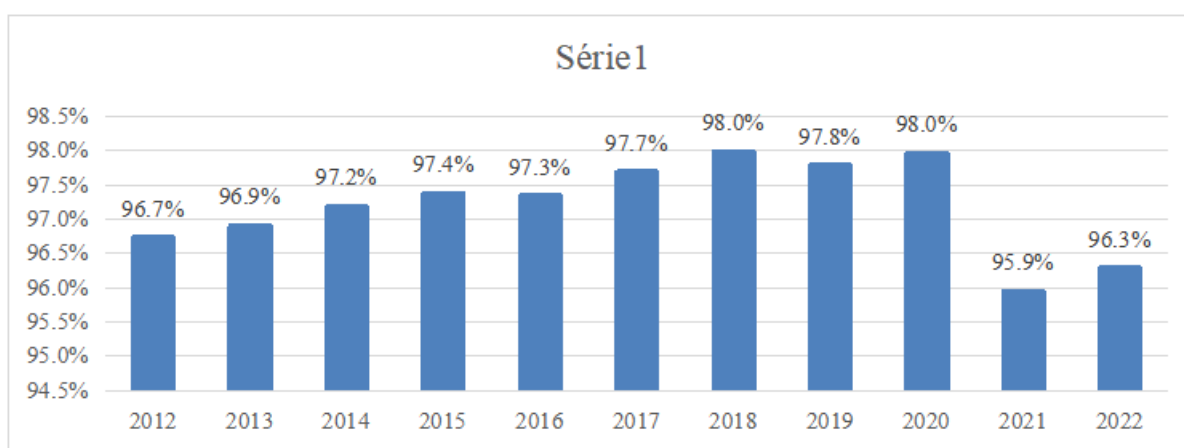
Por conseguinte, a redução das matrículas não pode ser atribuída a nenhum dos desenhos dos fundos de financiamento. Pelo contrário, como demonstrado no Gráfico 9, no

território nacional e em quase todas as regiões, as Taxas de Escolarização Bruta (TEB) foram crescentes de 1991 a 2006 e se estabilizaram a partir de então em percentuais acima de 100%, indicando o atendimento daqueles de outras faixas etárias. A exceção é na região Nordeste, que inicia o período com 99%, cresce até 2006, alcançando 127% e se estabiliza em 2020 e 2022, como as demais, num patamar superior a 100%.

Logo, o número de matrículas tem sido superior à quantidade de jovens em idade escolar adequada para ensino fundamental. Cumpre observar que isso ocorre em níveis similares em todas as regiões com redução das desigualdades existentes antes da política, sendo antes a diferença de 10pp, observada entre a região Nordeste (99% em 1991) e Sul (com 109% em 1991) e agora, em 2022 de 8pp, observada entre as regiões Norte (com 110%) e Sul (118%).

Nesses patamares, como evidencia o Gráfico 15, a TEB permite que a Taxa de Escolarização Líquida, que “expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível” (INEP, 2004, p. 12), aproxime-se do estipulado na Meta 02 do Plano Nacional de Educação de 2014, que é “[...] garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa em idade recomendada [...]”.

Gráfico 15: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida) – Brasil – 2012-2022



Fonte: Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024)

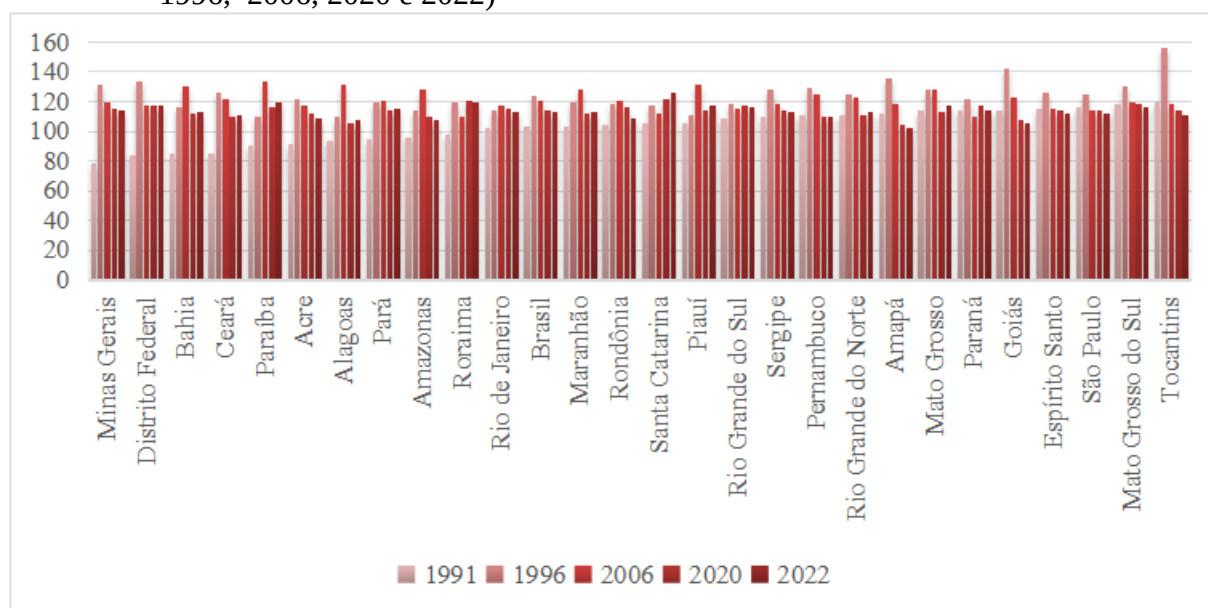
Nota: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012-2022).

A Taxa Líquida de Escolarização mantém-se acima de 95% em todos os anos de 2012 a 2022, sendo as maiores em 2018 e 2020, quando chegaram a 98%. Em 2021, o indicador vai

ao menor patamar da série, 95,9%, no entanto ainda dentro da meta estabelecida no PNE (2014).

Nas Unidades da Federação, como apresentado no Gráfico 16, todas as TEBs ultrapassaram 100% a partir de 1996, mas algumas já iniciaram o período com TEB maior que 100% (Rio de Janeiro, Maranhão, Rondônia, Santa Catarina, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Amapá, Mato Grosso, Paraná, Goiás, Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Tocantins) e outras tinham taxa menor, ultrapassando esse percentual a partir da política de fundos (Minas Gerais, Distrito Federal, Bahia, Ceará, Paraíba, Acre, Alagoas, Pará, Amazonas e Roraima). Todavia, o que mais chama atenção é, por um lado, a estabilidade em torno de 123% e 120%, nos anos de 1996 e 2006, e por outro, a redução do atendimento para aproximadamente 113% a partir de 2020.

Gráfico 16 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Nota: Os dados foram organizados em ordem crescente, tomando-se o ano de 1991 como referência, em tonalidade mais clara.

As desigualdades entre as UF também reduziram: antes (1991) era de 41,3pp entre Minas Gerais e Tocantins. Depois (2022), passou a ser de 23,7pp entre Amapá e Santa Catarina.

Por conseguinte, constata-se que, apesar da redução geral das matrículas no período do Fundeb, a política proporcionou condições para a manutenção da taxa de escolarização bruta no ensino fundamental acima de 100% em todas as unidades federativas, favorecendo o

atendimento daqueles que não lograram acesso na idade adequada, mas também reforçando a sua municipalização. Isso melhora as condições para que as redes estaduais direcionem esforços para o ensino médio.

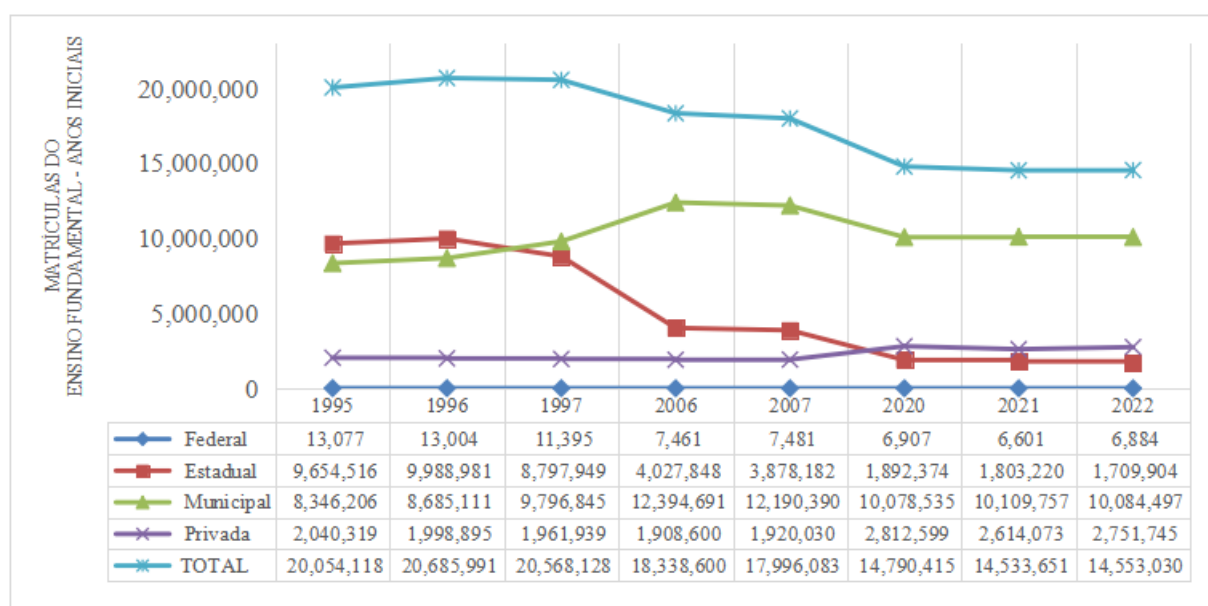
Examinam-se, a seguir, os efeitos dessas políticas nos anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental.

3.2.1 Efeito da política de fundos educacionais nas matrículas do Ensino Fundamental: anos iniciais

Os anos iniciais escolares (1º ao 5º ano) referem-se à primeira etapa do Ensino Fundamental, que deve ser cursada, primariamente, pelo público de 6 aos 10 anos.

As matrículas dessa etapa, como exposto no Gráfico 17, cresceram no período anterior à política de fundos, passando de um total de 20 milhões em 1995 para 20,6 milhões em 1996, mas tiveram redução a partir da implementação da política de fundos. Primeiro de 20,5 para 18,3 milhões no Fundef (1997 a 2006), depois de 17,9 para 14,7 milhões no Fundeb (2007 a 2020), mantendo-se na faixa de 14,5 milhões nos dois primeiros anos do Fundeb permanente (2021 e 2022).

Gráfico 17 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A análise de cada período mostra que no pré-Fundef (1995 e 1996), como melhor evidenciado na Tabela 22, o total de matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental era de 20.054.118 em 1995 e passou a 20.685.991 em 1996, uma expansão equivalente a 3,2%, com uma participação maior da rede Estadual.

Tabela 22 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1995 e 1996)

Rede	1995	1996	Diferença	Ev%
Municipal	8.346.206	8.685.111	338.905	4,1
Privada	2.040.319	1.998.895	-41.424	-2,0
Estadual	9.654.516	9.988.981	334.465	3,5
Federal	13.077	13.004	-73	-0,6
Total	20.054.118	20.685.991	631.873	3,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e no Censo da Educação Básica de INEP (1995, 1996).

A participação das redes Estaduais era a maior em ambos os anos, 9.654.516 e 9.988.981 respectivamente, o que significou uma expansão de 3,5% de um ano para o outro. As redes Municipais ocupavam a segunda posição, passaram de 8.346.206 em 1995 para 8.685.111 em 1996, uma expansão de 4,1%. As matrículas na rede Privada retraíram 2%, passando de 2.040.319 em 1995 para 1.998.895 em 1996. As redes Federais em 1995 contavam com 13.077 e em 1996, foi para 13.004, uma diminuição de 0,6%.

Com a implementação do Fundef em 1997, como apresentado na Tabela 23, ocorreu um decréscimo nas matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental em âmbito nacional de 0,6%, o equivalente a menos 117.863 matrículas, pois passaram de 20.685.991 em 1996 para 20.568.128 em 1997.

Tabela 23 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na implementação do Fundef (1996 e 1997)

Rede	1996	1997	Diferença	Ev%
Municipal	8.685.111	9.796.845	1.111.734	12,8
Privada	1.998.895	1.961.939	-36.956	-1,8
Estadual	9.988.981	8.797.949	-1.191.032	-11,9
Federal	13.004	11.395	-1.609	-12,4
Total	20.685.991	20.568.128	-117.863	-0,6

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (1996, 1997).

A redução das matrículas, no entanto, não ocorreu em todas as redes. No primeiro ano, as redes municipais assumiram a primeira posição na oferta, aumentando imediatamente as matrículas de 8.685.111 em 1996 para 9.796.845 em 1997, uma expansão de 12,8%. Em contrapartida, as redes estaduais reduziram em 11,9% suas matrículas, passando de 9.988.981,

em 1996, para 8.797.949, em 1997. Esse foi o início de uma alteração do perfil de oferta com uma participação cada vez menor das redes estaduais e maior presença das matrículas municipais.

Durante o Fundef (1997 a 2006), como melhor evidencia a Tabela 24, as redes acumularam uma diminuição de 10,8%, o equivalente a menos 2.229.528 de matrículas, passando de 20.568.128 em 1997 para 18.338.600 em 2006.

Tabela 24 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período do Fundef (1997 e 2006)

Rede	1997	2006	Diferença	Ev%
Municipal	9.796.845	12.394.691	2.597.846	26,5
Privada	1.961.939	1.908.600	-53.339	-2,7
Estadual	8.797.949	4.027.848	-4.770.101	-54,2
Federal	11.395	7.461	-3.934	-34,5
Total	20.568.128	18.338.600	- 2.229.528	-10,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (1997, 2006).

Contudo, mais uma vez, as redes municipais não reduziram. Ao contrário, expandiram suas matrículas em 26,5%, o equivalente a um adicional de 2.597.846 de matrículas. Enquanto isso, as redes Estaduais reduziram 54,2% de suas matrículas, chegando a menos da metade da oferta de 1997, pois saiu de 8.797.949 naquele primeiro ano para 4.027.848 em 2006. Essa redução equivale a 4.770.100 matrículas a menos no sistema educacional brasileiro. As redes Privada e Federal também reduziram suas matrículas, em 2,7pp e 34,5pp, respectivamente.

Na mudança do Fundef para o Fundeb, de 2006 para 2007, como apresentado na Tabela 25, houve uma redução de 1,9% no contexto nacional, equivalente a menos 342.517 matrículas no ensino fundamental – anos iniciais.

Tabela 25 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007)

Rede	2006	2007	Diferença	Ev%
Municipal	12.394.691	12.190.390	-204.301	-1,6
Privada	1.908.600	1.920.030	11.430	0,6
Estadual	4.027.848	3.878.182	- 149.666	-3,7
Federal	7.461	7.481	20	0,3
Total	18.338.600	17.996.083	- 342.517	-1,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2006, 2007).

Observa-se que as duas principais provedoras dessa etapa reduziram suas matrículas. A Municipal, que ofertava 12.394.691 matrículas em 2006, passou a ter 12.190.390 em 2007,

o equivalente a menos 204.301 matrículas, o correspondente a 1,6%. As redes de competência estadual regrediram 3,7%, uma redução de 149.666 matrículas em relação ao registrado no ano de 2006. As redes Federal e Privada expandiram sua oferta em 0,3% e 0,6%, correspondendo respectivamente a mais 20 matrículas na rede Federal e 11.430 na rede Privada.

Durante o Fundeb (2007 a 2020), o contexto geral também foi de redução das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, como mostra a Tabela 26. No país o encolhimento corresponde a menos 3.205.668 de matrículas no período, o equivalente a 17,8%.

Tabela 26 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020)

Rede	2007	2020	Diferença	Ev%
Municipal	12.190.390	10.078.535	-2.111.855	-17,3
Privada	1.920.030	2.812.599	892.569	46,5
Estadual	3.878.182	1.892.374	- 1.985.808	-51,2
Federal	7.481	6.907	- 574	-7,7
Total	17.996.083	14.790.415	- 3.205.668	-17,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2006, 2007).

Como evidenciado, a maior perda ocorreu na rede Municipal, com menos 2.111.855 de matrículas. Apesar da diminuição de 17,3%, as redes Municipais permaneceram como as principais provedoras em quantidade de vagas. A rede Estadual também encolheu, passando de 3.878.182 em 2007 para 1.892.374 em 2020, uma diferença de menos 1.985.808 matrículas, correspondendo a uma involução de 51,2%. A rede Federal também diminuiu 7,7% (menos 574 matrículas). Considerando esses dois anos, apenas a rede privada aumentou sua participação, oferecendo 892.569 matrículas adicionais. Aumento esse que colocou a rede Privada acima da rede Estadual em quantidade de matrículas, invertendo a posição inicial de 2007, quando a rede Estadual era maior que a privada.

Na passagem para o Fundeb permanente (2020 – 2021), como apresenta a Tabela 27, no contexto geral, as matrículas reduziram de 14.790.415 em 2020 para 14.533.651 em 2021, correspondendo a menos 256.764, uma involução de 1,7%.

Tabela 27 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 – 2021)

Rede	2020	2021	Diferença	Ev%
Municipal	10.078.535	10.109.757	31.222	0,3
Privada	2.812.599	2.614.073	- 198.526	-7,1
Estadual	1.892.374	1.803.220	- 89.154	-4,7
Federal	6.907	6.601	- 306	-4,4
Total	14.790.415	14.533.651	- 256.764	-1,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2020, 2021).

Contudo, a rede Municipal foi a única que conseguiu manter-se com saldo positivo de 31.222 adicionais, uma evolução de 0,3. As demais redes apresentaram contração das matrículas, sendo a maior perda nas redes privadas, com 198.526 matrículas a menos.

Nos primeiros anos de implementação do Fundeb permanente (2021 e 2022), como evidenciado na Tabela 28, as matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental aumentaram 0,1%, atingindo 14.553.030 em 2022.

Tabela 28 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual nos dois primeiros anos de Fundeb permanente (2021 - 2022)

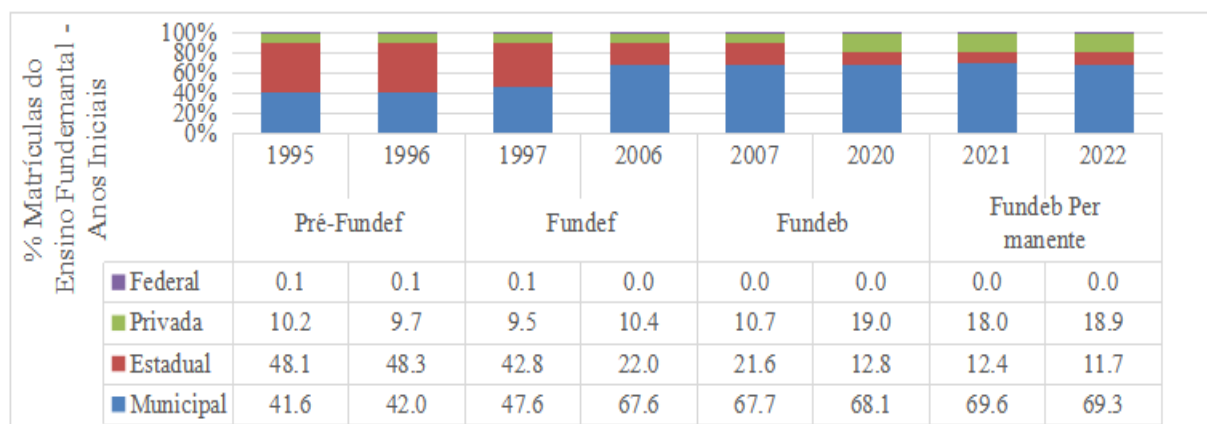
Rede	2021	2022	Diferença	Ev%
Municipal	10.109.757	10.084.497	-25.260	-0,2
Privada	2.614.073	2.751.745	137.672	5,3
Estadual	1.803.220	1.709.904	-93.316	-5,2
Federal	6.601	6.884	283	4,3
Total	14.533.651	14.553.030	19.379	0,1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2021, 2022).

O aumento, contudo, foi decorrente da expansão nas redes Federal e Privada, que não são atendidas pela política de fundos de financiamento da educação básica, sendo a primeira com 283 matrículas adicionais e a segunda com 137.637. Isso equivale a 4,3% e 5,3%, respectivamente. As escolas da rede Estadual foram a que mais reduziram, 93.316 matrículas a menos, correspondendo a 5,2%. A perda da rede Municipal foi de 25.260 matrículas, equivalendo a 0,2%.

Os movimentos de expansão e retração das matrículas, no período de vigência das políticas de Fundos, provocou mudanças na distribuição entre as redes, como melhor visualizadas no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais por dependência administrativa (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

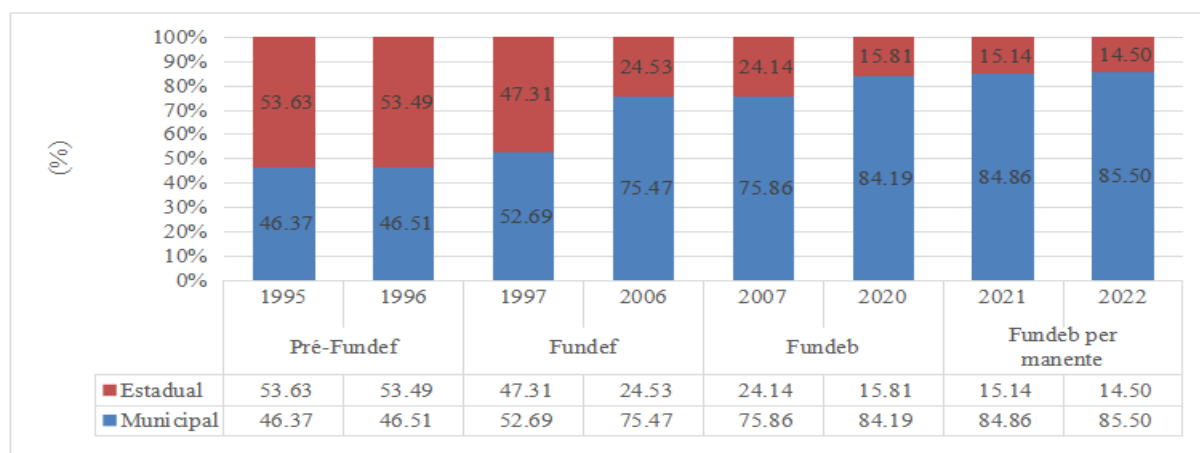


Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Antes da política de fundos (1995 – 1996), a oferta era preponderantemente da rede Estadual. Essas detinham, em 1996, 48,3%, e as Municipais chegavam a 42%. As Privadas ocupavam a terceira posição (9,7%) e as matrículas nas escolas Federais já eram muito baixas (menos de 0,1%). Com a implementação do Fundef em 1997, houve uma redução nas matrículas Estaduais e consecutivo aumento nas matrículas Municipais. Inverteram-se as posições entre as redes Municipal e Estadual, passando a primeira a assumir 47,6% e a segunda 42,8%. Ao final da primeira versão, as redes Municipais ocupavam 67,6% do total de matrículas, e as Estaduais, 22%. No período do Fundeb (2007 e 2020), a participação das matrículas Municipais continuou a crescer, chegando a 68,1% no último ano, enquanto as estaduais diminuíram para 12,8%. As escolas Privadas também aumentaram sua participação para 19%, superando as redes Estaduais. No Fundeb Permanente (2021 e 2022), as matrículas Estaduais continuaram a diminuir, enquanto as Municipais e Particulares mantiveram sua participação em torno de 69% e 18%, respectivamente.

Esse panorama, como evidenciado no Gráfico 19, se reflete na mudança na dependência administrativa das matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da esfera estadual para a municipal.

Gráfico 19 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais na rede pública estadual e municipal (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

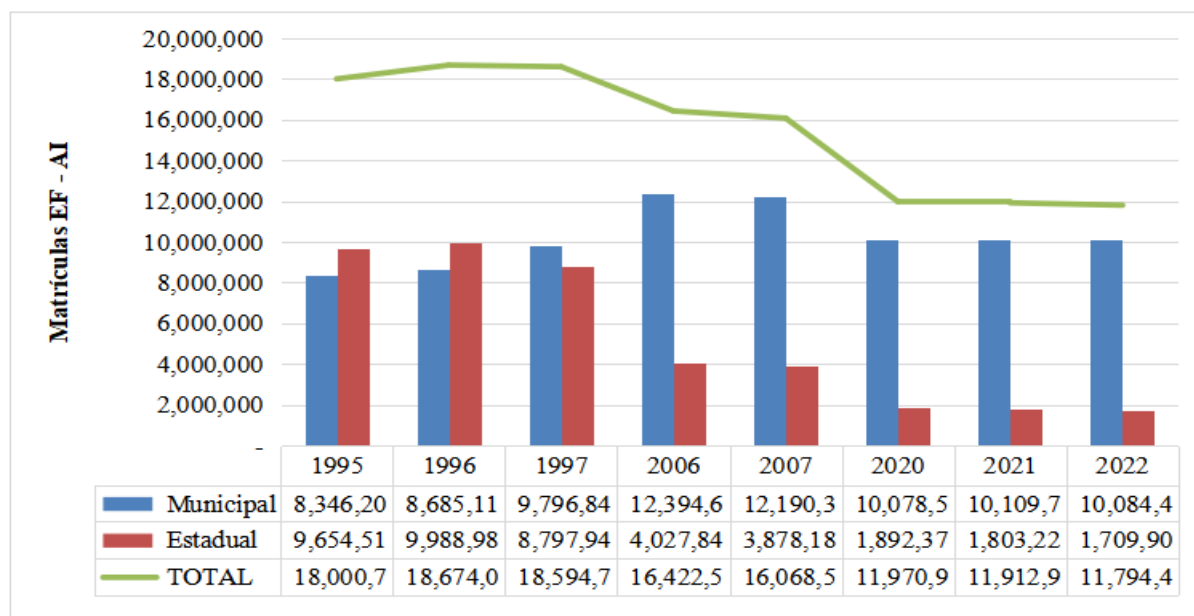


Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Por um lado, a rede Municipal inicia sua participação com pouco mais que 46% em 1995 e 1996, mas com a implementação do Fundef salta imediatamente, em 1997, para 52,69% e chega a 75,47% em 2006. No Fundeb (2007 a 2020), sai de 75,86% para 84,19%, mantendo-se nesse patamar nos anos seguintes no Fundeb permanente (2021 e 2022). Por outro, a rede estadual, predominante no período anterior à política com mais que 53%, chega ao final da série com menos que 15% de participação.

A municipalização, entretanto, como mostrado no Gráfico 20, coincidiu com a redução da oferta pública dessa etapa, pois as matrículas, que se elevaram entre 1995 e 1996, chegando a 18,6 milhões nesse último ano anterior aos fundos, passa por reduções a partir de então. De 18,5 para 16,4 milhões no Fundef, de 16 para 11,9 milhões no Fundeb, indo a 11,7 milhões de matrículas no Fundeb permanente.

Gráfico 20 – Total de matrículas no Ensino Fundamental - Anos Iniciais na rede pública estadual e municipal (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

As respostas à política de fundos foram diversificadas entre as unidades federativas, como evidenciadas na Tabela 29, que apresenta o crescimento percentual das matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da rede pública em cada estado da federação ao longo os diferentes períodos em análise.

Tabela 29 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	EV%1 (1995 a 1996) Pré-Fundef	EV%2 (1997 a 2006) Fundef	EV%3 (2007 a 2020) Fundeb	EV%4 (2021 a 2022) Fundeb permanente
Brasil	3,7	-11,7	-25,5	-1,0
Acre	1,9	8,2	24,9	-5,5
Alagoas	3,7	-8,3	-76,4	-2,0
Amapá	12,8	8,8	377,5	-1,4
Amazonas	7,7	35,2	-87,7	7,4
Bahia	0,0	-23,4	-49,1	-3,5
Ceará	26,1	-24,5	-90,8	-2,4
Distrito Federal	2,6	-6,5	-35,9	-3,0
Espírito Santo	2,6	-11,8	99,0	-3,5
Goiás	9,5	-17,9	-50,0	-4,1
Maranhão	2,0	-14,7	-40,5	-0,8
Mato Grosso	2,7	2,1	-30,2	-0,8
Mato Grosso do Sul	6,2	-5,6	6,8	-3,7
Minas Gerais	5,6	-14,9	-69,0	-2,1
Pará	2,7	-8,5	-78,5	-1,7

(continua)

(continuação)

UF	EV%1 (1995 a 1996) Pré-Fundef	EV%2 (1997 a 2006) Fundef	EV%3 (2007 a 2020) Fundeb	EV%4 (2021 a 2022) Fundeb permanente
Paraíba	5,6	-21,6	-65,0	-4,4
Paraná	3,8	-14,8	5,9	-2,8
Pernambuco	9,1	-18,5	49,8	-0,7
Piauí	-1,9	-22,5	-31,6	0,4
Rio de Janeiro	-4,4	16,3	-31,2	-0,7
Rio Grande do Norte	6,7	-20,1	780,1	-0,9
Rio Grande do Sul	0,9	-5,0	-18,9	0,0
Rondônia	1,2	-7,1	164,3	4,0
Roraima	4,7	15,7	1207,2	1,2
Santa Catarina	-24,7	-9,0	-56,9	0,1
São Paulo	8,1	-7,7	-91,5	4,0
Sergipe	-7,9	-17,9	85,6	0,3
Tocantins	9,7	-29,9	-1,1	-0,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

No âmbito nacional, as matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental apresentaram crescimento de 3,7% durante o período pré-Fundef (considerados apenas dois anos - 1995 e 1996). No período posterior ao Fundef, ao contrário do que seria esperado, houve uma redução de 11,7%. No período do Fundeb, essa involução foi ainda maior (25,5%) e nesses dois primeiros anos do Fundeb Permanente já soma menos 1%.

Entretanto, esses efeitos percentuais não são os mesmos entre as UFs, pois, nos dois anos que antecederam a implementação do Fundef, quatro estados já vinham reduzindo suas matrículas públicas nessa etapa do Ensino Fundamental: Piauí (-1,9%); Rio de Janeiro (-4,4%); Santa Catarina (-24,7%); e Sergipe (-7,9%). Nos demais, houve aumento, sendo o maior o ocorrido no Ceará (26,1%).

No período do Fundef, apesar da perda de matrículas em âmbito nacional, alguns estados obtiveram acréscimos de matrículas, sendo quatro da Região Norte: Acre (8,2%), Amapá (8,8%), Amazonas (35,2%) e Roraima (15,7%); um da Região Sudeste: Rio de Janeiro (16,3%); e outro da Região Centro-Oeste: Mato Grosso (2,1%). Nesse período, as reduções variaram de 5% no Rio Grande do Sul a 29,9% no Tocantins.

No período seguinte, Fundeb (2007 a 2020), a variação percentual foi positiva em 10 estados. O destaque é de Roraima, que saiu de 46.195 matrículas em 2007 para 603.881 em 2020, o equivalente a um crescimento de 1.207%. A segunda maior ampliação é do Rio Grande do Norte (780%), seguida do Amapá (377%). Por outro lado, estados como São Paulo (-91,5%), Ceará (-90,8%) e outros 16 estados reduziram matrículas, variando de menos 1,1% no Tocantins a menos 78% no Pará.

Nos dois primeiros anos de Fundeb permanente, o resultado também é diversificado. Sete estados experimentaram aumento nas matrículas: Amazonas (7,4%), São Paulo (4%), Rondônia (4%), Roraima (1,2%), Piauí (0,4%), Sergipe (0,3%), Santa Catarina (0,1%). Em todos os demais, as matrículas de 2022 foram menores que as de 2021, sendo a variação de menos 0,1% no Tocantins a menos 5,5% no Acre.

Mais, um vez, assim como para as etapas anteriores, o exame mostra que as redes públicas em cada unidade federativa apresentavam distintas situações de oferta antes da política de fundos, apresentando diferentes respostas aos desenhos da política.

Recorrendo-se ao método das Diferenças em Diferenças, para melhor identificação de possíveis efeitos, a Tabela 31 permite algumas constatações pela comparação entre os anos sem política e cada uma das suas versões:

- no Fundef (1997 a 2006), a DID1 apresentou diferença de menos 2.845.625 matrículas em relação ao período anterior.
- no Fundeb (2007 a 2020), a DID2 apresentou perda de 4.771.033 matrículas;
- no Fundeb permanente (2021 e 2022), a DID3 foi de redução de 791.946.
- Na comparação do Fundef (1997 a 2006) com o Fundeb (2007 a 2020), a DID 4 de menos 1.925.408 evidencia a redução ocorrida neste último período.
- Já na comparação entre o período dos dois anos iniciais do Fundeb permanente e o Fundeb (2007 a 2020), a DID 5, com valor positivo de 3.979.087, representa a redução nesse último período foi essa quantidade de vezes (valor da DID) menor que a ocorrida no período do Fundeb.

Tabela 30 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	DIF1	DIF2	DIF3	DIF4	DID1	DID2	DID3	DID4	DID5
BR	673.370	-2.172.255	-4.097.663	-118.576	-2.845.625	-4.771.033	-791.946	-1.925.408	3.979.087
AC	1.510	7.340	23.609	-6.120	5.830	22.099	-7.630	16.269	-29.729
AL	13.433	-33.787	-271.227	-1.614	-47.220	-284.660	-15.047	-237.440	269.613
AP	7.911	6.342	292.774	-5.245	-1.569	284.863	-13.156	286.432	-298.019
AM	23.542	118.272	-392.279	4.081	94.730	-415.821	-19.461	-510.551	396.360
BA	95	-460.278	-688.585	-23.879	-460.373	-688.680	-23.974	-228.307	664.706
CE	205.363	-262.037	-701.825	-1.711	-467.400	-907.188	-207.074	-439.788	700.114
DF	4.539	-11.352	-62.332	-3.144	-15.891	-66.871	-7.683	-50.980	59.188
ES	8.152	-36.082	264.878	-17.833	-44.234	256.726	-25.985	300.960	-282.711
GO	50.530	-99.710	-215.754	-8.758	-150.240	-266.284	-59.288	-116.044	206.996
MA	18.430	-146.296	-327.085	-3.736	-164.726	-345.515	-22.166	-180.789	323.349
MT	7.532	6.011	-82.034	-1.426	-1.521	-89.566	-8.958	-88.045	80.608
MS	13.810	-12.556	14.173	-8.349	-26.366	363	-22.159	26.729	-22.522
MG	109.038	-287.291	-1.129.376	-10.394	-396.329	-1.238.414	-119.432	-842.085	1.118.982
PA	26.265	-91.064	-741.968	-3.390	-117.329	-768.233	-29.655	-650.904	738.578
PB	22.301	-106.749	-243.564	-5.661	-129.050	-265.865	-27.962	-136.815	237.903
PR	34.584	-132.896	47.315	-24.168	-167.480	12.731	-58.752	180.211	-71.483
PE	83.209	-176.476	372.186	-7.403	-259.685	288.977	-90.612	548.662	-379.589
PI	-8.574	-110.100	-112.833	890	-101.526	-104.259	9.464	-2.733	113.723
RJ	-45.467	156.998	-341.736	-5.473	202.465	-296.269	39.994	-498.734	336.263
RN	21.875	-71.637	2.110.530	-20.285	-93.512	2.088.655	-42.160	2.182.167	-2.130.815
RS	7.261	-42.123	-150.988	-32	-49.384	-158.249	-7.293	-108.865	150.956
RO	2.071	-12.398	255.984	16.993	-14.469	253.913	14.922	268.382	-238.991
RR	1.777	6.334	557.686	7.383	4.557	555.909	5.606	551.352	-550.303
SC	-168.496	-45.707	-256.063	107	122.789	-87.567	168.603	-210.356	256.170
SP	234.861	-224.805	-2.491.615	9.714	-459.666	-2.726.476	-225.147	-266.810	2.501.329
SE	-22.114	-46.409	174.104	1.148	-24.295	196.218	23.262	220.513	-172.956
TO	19.932	-63.799	-1.638	-271	-83.731	-21.570	-20.203	62.161	1.367

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nos estados, as DIDs foram distintas, com valores positivos em uns e em outros negativos:

- DID1 foi de ampliação em 5 (cinco) estados: Roraima (4.557), Acre (5.830), Amazonas (94.730), Santa Catarina (122.789) e Rio de Janeiro (202.465). Nos demais foi de redução, sendo as maiores no Ceará (-467.400), Bahia (-460.373) e em São Paulo (-459.666).
- DID2 foi de redução em 17 UFs, sendo as maiores em Minas Gerais (-907.188), Ceará (-1.238.414) e São Paulo (-2.726.476). Dentre as ampliações, as maiores foram de 2.088.655 no Rio Grande do Norte e 555.909 em Roraima.
- DID3 foi de ampliação somente nos estados de Santa Catarina (168.603), Rio de Janeiro (39.994), Sergipe (23.262), Rondônia (14.922), Piauí (9.464) e Roraima (5.606). Nos demais foi de redução, sendo as maiores no Ceará (-207.074) e São Paulo (-225.147).
- A DID4, que compara as diferenças entre os períodos do Fundef e do Fundeb, indica que, por um lado, esse segundo desenho implicou em perdas de matrículas

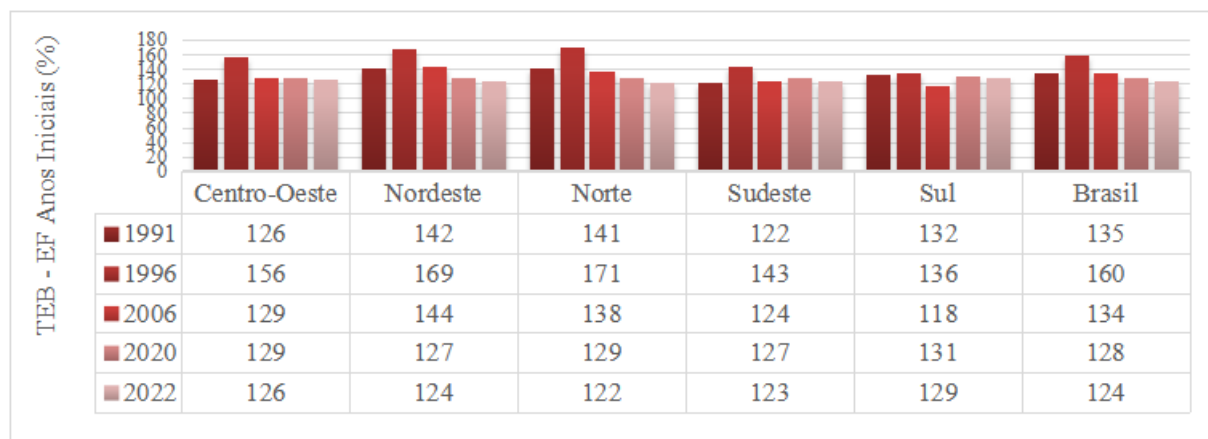
em 16 estados, sendo as maiores em Minas Gerais (-842.085) e no Pará (-650.904). Por outro, ocorreu ampliação em 11 estados, sendo as maiores no Rio grande do Norte (2.182.167) e em Roraima (551.352).

- e) Por fim, quando se avalia as diferenças do Fundeb permanente com as do Fundeb, desconsiderando o desequilíbrio temporal da comparação, a DID5, apresenta ganhos de matrículas para 18 unidades federativas, sendo os maiores para os estados de São Paulo (2.501.329) e Minas Gerais (1.118.982).

Na análise das Diferenças em Diferenças (DIDs), da variação percentual e da distribuição geral das matrículas por tipo de dependência administrativa das redes, observa-se que as matrículas não se comportaram de maneira uniforme em todas as unidades federativas. O observado foi uma redução quantitativa da oferta de ensino fundamental – anos iniciais na maioria das unidades da federação, com uma ênfase particular na municipalização, com os municípios assumindo 85,5% da sua oferta. A diminuição quantitativa, desse modo, foi, em grande parte, impulsionada pela redução das redes estaduais.

Essa redução, contudo, não parece ser efeito da política. Ao que tudo indica, como apresentado no Gráfico 21, decorreu principalmente da ampliação da oferta em relação à população etária verificada no território nacional e em todas as regiões em 1996, alcançando TBEs de 100%, inclusive no Centro-Oeste, Nordeste e Norte mais que 150%, chamando à atenção, por um lado, para a estabilidade, sobretudo a partir de 2006, no atendimento em torno de 134% em âmbito nacional e, por outro, a redução a partir de 2020 (128%) e em 2022 (124%).

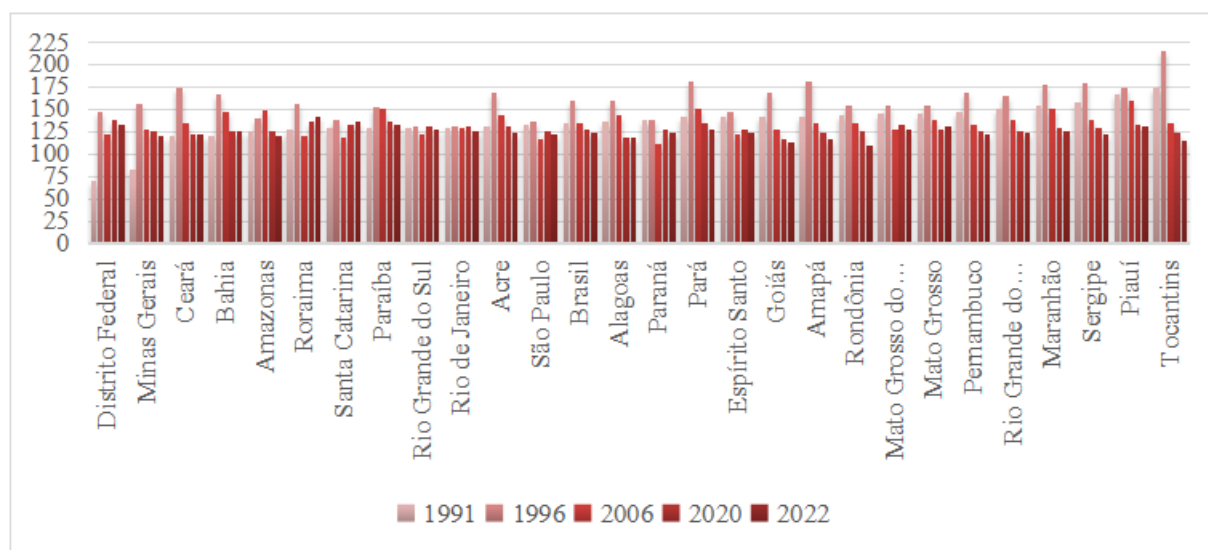
Gráfico 21 – Taxa Bruta de Escolarização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

As TEBs quase se igualam entre as regiões, passando a diferença, em 1991, de 122% a 142% entre as regiões Sudeste e Nordeste para 122% a 129% entre as regiões Norte e Sul, em 2022. As desigualdades entre as UFs, como se constata no Gráfico 22, também reduziram: antes era de 103,3pp. entre o Distrito Federal e o estado de Tocantins, em 1991; depois passou a ser de 131,4pp. entre Rondônia e Roraima, em 2022.

Gráfico 22 – Taxa Bruta de Escolarização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais por UF do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Verifica-se que, em 1996, são registradas as maiores TEBs em quase todas as UFs (de 131%, no Rio de Janeiro a 215% no Tocantins). As exceções foram no Paraná e Amazonas, que apresentaram suas maiores marcas em 1991 (131,1%) e 2006 (148,2%), respectivamente. A taxa média brasileira ao longo dos anos examinados foi aproximadamente de 135, 160, 134, 128 e 124. Logo, apesar da redução, percebe-se certa homogeneidade e maior estabilidade, isto é, manutenção do atendimento com taxas acima de 100%.

Constata-se que a política de fundos não apenas impulsionou a municipalização, como também favoreceu o aumento da taxa bruta escolarização, com a quantidade de matrículas superior à população em idade teoricamente adequada para cursar este nível de ensino, favorecendo também aqueles que não tiveram acesso na idade apropriada. Isso é evidenciado primeiro com a elevação da TEB em 1996 e a redução das diferenças a partir de 2006 e depois com a estabilidade do percentual da taxa de escolarização bruta.

É verdade que, nesse período, as matrículas reduziram. Contudo, esse é um efeito que parece decorrer mais de fatores demográficos, redução da população na faixa etária de 6 a 10 anos, de 16.755.395 para 14.686.290 no período de 1996 a 2022, e das taxas de natalidade, que reduziram de 20,8% em 1996 para 13,56% em 2022, e fecundidade, que também reduziram, por exemplo, de 2,04 para 1,69 de 2006 a 2016, segundo projeções populacionais do IBGE (2018), do que dos fundos de financiamento. Esses pelo contrário, contribuíram para a preservação e até mesmo para o aumento das taxas de matrículas, refletindo uma adaptação eficaz ao contexto demográfico e às necessidades regionais.

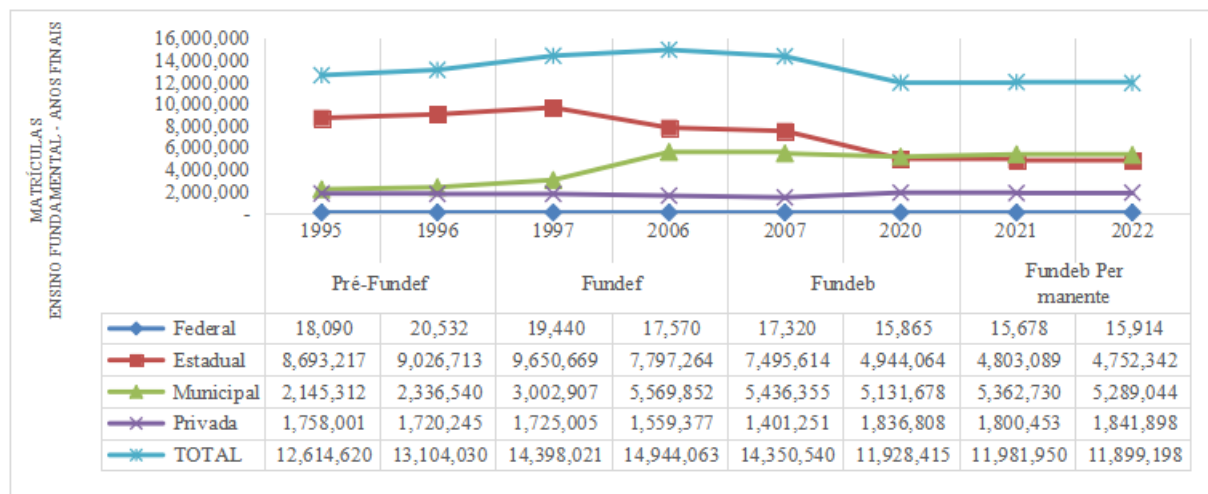
Portanto, a política de fundos afetou as matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, não apenas favorecendo a universalização do atendimento da faixa etária e daqueles que não lograram acesso na idade adequada, como também redirecionando sua oferta para os municípios. Esse redirecionamento promove a melhoria das condições para que as redes estaduais direcionem esforços para a universalização do ensino médio e da etapa final do ensino fundamental, que se passa a analisar na sequência.

3.2.2 Efeito da política de fundos nas matrículas do Ensino Fundamental: anos finais

A segunda etapa do Ensino Fundamental, nomeada como Anos Finais, abarca do 6º ao 9º ano. Antes de 2006, essa fase compreendia um ciclo de apenas 4 anos, sendo denominada de Ensino Fundamental II, da 5ª série a 8ª série. A partir de 2006, continuou sendo um ciclo de 4 anos, compreendendo do 6º ao 9º ano. O recomendado é que a criança comece essa fase com 11 e termine com 14 anos de idade.

As matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, como apresentado no Gráfico 23, passaram de 12,6 milhões em 1991 para 11,8 milhões em 2022, com crescimento até 2006 (sob impulso do Fundef) e declínio de 2007 a 2020 (sob o Fundeb) com predomínio da rede Estadual, e estabilidade no Fundeb permanente, mas com a rede Municipal ultrapassando a Estadual a partir de 2020.

Gráfico 23 – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental - Anos Finais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Na análise de cada período, observa-se que no pré-Fundef (1995 e 1996), como destacado na Tabela 31, as matrículas dessa etapa de ensino no contexto nacional cresceram 3,9%, passando de 12.614.620 em 1995 para 13.104.030 em 1996, um adicional de 489.410 matrículas.

Tabela 31 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no período pré-Fundef (1995 e 1996)

Rede	1995	1996	Diferença	Ev%
Municipal	2.145.312	2.336.540	191.228	8,9
Privada	1.758.001	1.720.245	-37.756	-2,1
Estadual	8.693.217	9.026.713	333.496	3,8
Federal	18.090	20.532	2.442	13,5
Total	12.614.620	13.104.030	489.410	3,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e no Censo da Educação Básica de INEP (1995, 1996).

Nesse primeiro momento, as redes públicas expandiram sua oferta, principalmente a Federal (13,5%) e a Municipal (8,9%). Nessas, houve adição de 191.228 matrículas no período, passando de 2.145.312 em 1995 para 2.336.540 alunos matriculados em 1996. No entanto a rede Estadual era a maior provedora, contando com 8.693.217 de alunos em 1995 e 9.026.713, em 1996, o que representou um acréscimo de 333.496 matrículas.

Com a implementação do Fundef, como destacado na Tabela 32, no ano seguinte, 1997, ocorreu uma elevação de 1.293.991 (9,9%) matrículas, totalizando quase 14,4 milhões.

Tabela 32 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na implementação do Fundef (1996 e 1997)

Rede	1996	1997	Diferença	Ev%
Municipal	2.336.540	3.002.907	666.367	28,5
Privada	1.720.245	1.725.005	4.760	0,3
Estadual	9.026.713	9.650.669	623.956	6,9
Federal	20.532	19.440	-1.092	-5,3
Total	13.104.030	14.398.021	1.293.991	9,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e no Censo da Educação Básica de INEP (1996, 1997).

Esse crescimento foi principalmente decorrente da expansão da oferta municipal, que aumentou 28,5%, o que correspondeu a 666.367 matrículas e da rede estadual, que também aumentou em 623.956 o número de matrículas, correspondendo a uma expansão de 6,9%.

Ao considerar-se todo o período do Fundef (1997 – 2006), como evidenciado na Tabela 33, somente as redes municipais ampliaram sua oferta, adicionando 2.566.945 matrículas às 3.002.907 registradas em 1997, correspondendo a 85,5%.

Tabela 33 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundef (1997 e 2006)

Rede	1997	2006	Diferença	Ev%
Municipal	3.002.907	5.569.852	2.566.945	85,5
Privada	1.725.005	1.559.377	-165.628	-9,6
Estadual	9.650.669	7.797.264	-1.853.405	-19,2
Federal	19.440	17.570	-1.870	-9,6
Total	14.398.021	14.944.063	546.042	3,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (1997, 2006).

A expansão da oferta municipal suplantou as perdas das demais redes de modo a possibilitar uma evolução nacional positiva de 3,8%, correspondendo um adicional 546.042. Nesse período, a rede Estadual foi a que mais reduziu sua oferta, passando de 9.650.669 em 1997 para 7.797.264 em 2006, uma perda de 1.853.405 matrículas, correspondendo a uma retração de 19,2%.

Na passagem para o Fundeb (2006-2007), como apresentadas na Tabela 34, as matrículas dessa etapa do Ensino Fundamental reduziram de 14.944.063 em 2006 para 14.350.540 em 2007, uma redução de 593.523 matrículas, correspondendo a 4,0%.

Tabela 34 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007)

Rede	2006	2007	Diferença	Ev%
Municipal	5.569.852	5.436.355	-133.497	-2,4
Privada	1.559.377	1.401.251	-158.126	-10,1
Estadual	7.797.264	7.495.614	-301.650	-3,9
Federal	17.570	17.320	-250	-1,4
Total	14.944.063	14.350.540	-593.523	-4,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2006, 2007).

Todas as redes reduziram; a Municipal, 133.497 matrículas, correspondendo a 2,4% em relação ao ano anterior, a privada 10,1% (158.126 matrículas); a Federal, 1,4% (250 matrículas); e a Estadual, a maior, 301.650 matrículas, que representou uma retração de 3,9%.

Na vigência do Fundeb (2007 a 2020), como evidencia a Tabela 35, as matrículas também diminuíram, saindo de pouco mais que 14,3 milhões em 2007 para, aproximadamente, 11,9 milhões de matrículas em 2020.

Tabela 35 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante o Fundeb (2007 - 2020)

Rede	2007	2020	Diferença	Ev%
Municipal	5.436.355	5.131.678	- 304.677	-5,6
Privada	1.401.251	1.836.808	435.557	31,1
Estadual	7.495.614	4.944.064	- 2.551.550	-34,0
Federal	17.320	15.865	- 1.455	-8,4
Total	14.350.540	11.928.415	- 2.422.125	-16,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2007, 2020).

O crescimento foi verificado apenas na rede Privada que, com um aumento de 31,1%, adicionou 435.557 matrículas ao total. As redes Públicas reduziram, sendo a maior queda nas redes Estaduais, que saiu de 7,4 milhões em 2007 para 4,9 milhões em 2020. A rede Municipal reduziu 5,6%, saindo de 5,4 para 5,1 milhões de matrículas, chegando assim em 2020 com uma oferta superior à Estadual.

Na mudança do Fundeb para o Fundeb permanente, como visto na Tabela 36, somente a rede Municipal de ensino aumentou um pouco mais sua presença, passando de um total de matrículas de 5,2 milhões em 2020 para 5,3 milhões em 2021, respectivamente. Esse crescimento correspondeu a 4,5%. Enquanto isso, a rede estadual reduziu de 4.944.064 para 4.803.089 matrículas do ano de 2020 para 2021.

Tabela 36 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb permanente (2020 - 2021)

Rede	2020	2021	Diferença	Ev%
Municipal	5.131.678	5.362.730	231.052	4,5
Privada	1.836.808	1.800.453	-36.355	-2,0
Estadual	4.944.064	4.803.089	- 140.975	-2,9
Federal	15.865	15.678	- 187	-1,2
Total	11.928.415	11.981.950	53.535	0,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2020, 2021).

Nos dois anos iniciais do Fundeb Permanente (2021 e 2022), como evidenciado na Tabela 37, as matrículas, no contexto nacional, reduziu para 82.752 matrículas, representando uma diminuição de 0,7%. Nesse período, somente as redes Privada e Federal aumentaram, tendo sido respectivamente, 41.445 matrículas (2,3%) e 236 matrículas (1,5%).

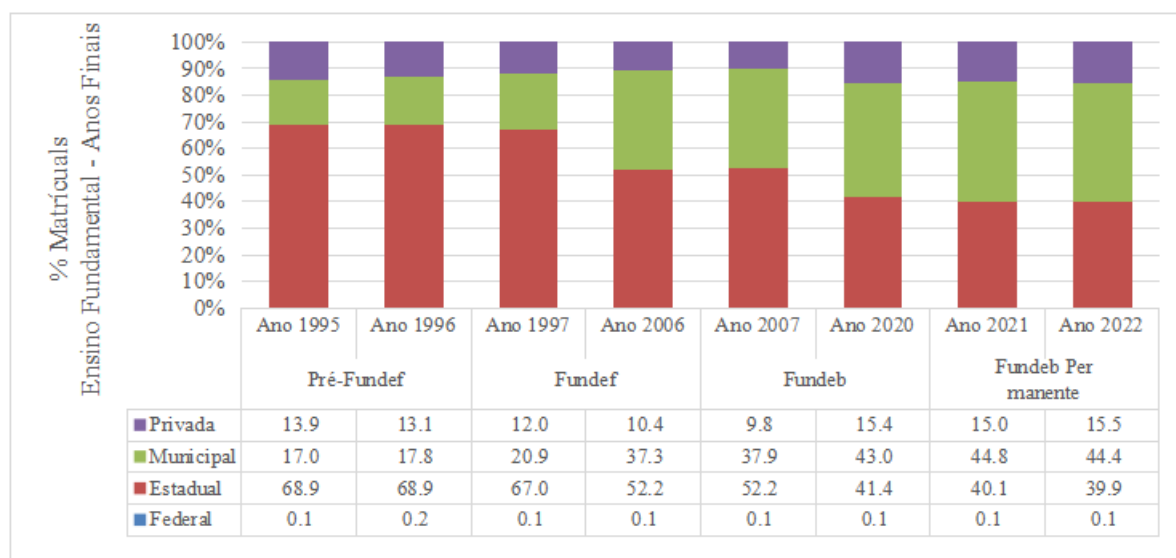
Tabela 37 – Matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante os dois primeiros anos do Fundeb permanente (2021 - 2022)

Rede	2021	2022	Diferença	Ev%
Municipal	5.362.730	5.289.044	-73.686	-1,4
Privada	1.800.453	1.841.898	41.445	2,3
Estadual	4.803.089	4.752.342	-50.747	-1,1
Federal	15.678	15.914	236	1,5
Total	11.981.950	11.899.198	-82.752	-0,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2021, 2022).

Constata-se que as matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental, no período do Fundeb, tiveram um aumento total, com redução da participação Estadual e elevação da Municipal. No período do Fundeb, como evidencia o Gráfico 24, ocorreu redução geral nas matrículas dessa etapa de ensino e registrou-se a diminuição da participação Estadual e aumento das redes Municipais.

Gráfico 24 – Distribuição Percentual das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais por tipo de rede no Brasil nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), a rede Estadual detinha mais da metade das matrículas, com 68,9% em 1995 e 1996, a rede Municipal em torno de 17,0% e 17,8% em 1995 e 1996, respectivamente, e a rede privada mantinha-se entre 13,9% e 13,1%. Com a implementação do Fundef (1997), percebe-se a redução nas matrículas estaduais, caindo para 67,0%, enquanto a rede Municipal aumentou sua participação para 20,9%. A rede Privada permaneceu relativamente estável, com 12,0%. No último ano do Fundef, a rede Municipal registrava 37,3% em comparação aos 20,9% do primeiro ano, enquanto que a rede Estadual reduziu ainda mais, caindo para 52,2%.

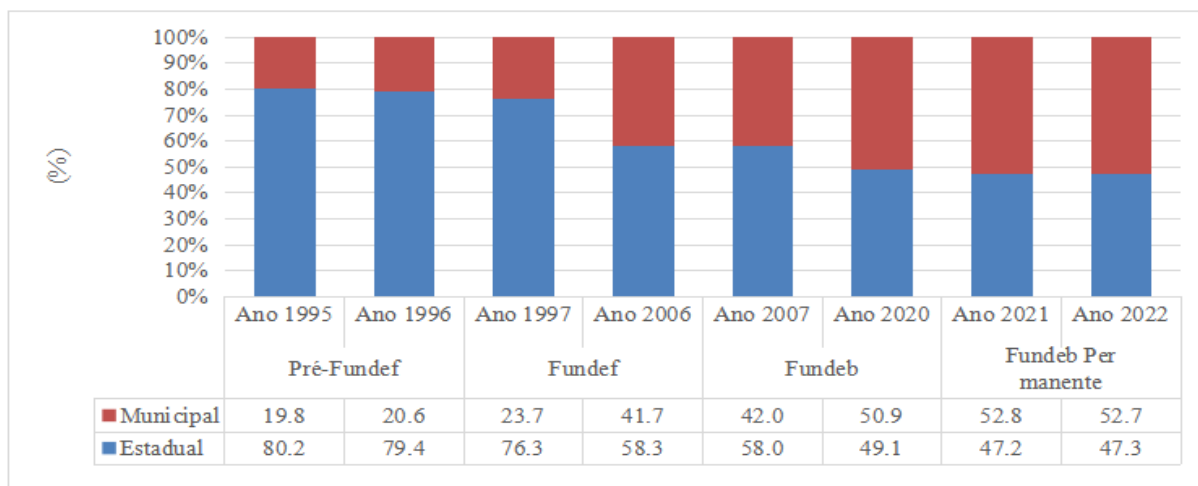
No período do Fundeb (2007 a 2020), a rede Estadual continuou a reduzir a participação, saindo de 52,2% em 2007 para 41,4% em 2020. A rede Municipal aumentou sua presença de 37,9% em 2007 para 43,0% em 2020, enquanto a rede Particular cresceu de 9,8% para 15,4%.

Com o Fundeb Permanente (2021 e 2022), a rede Estadual continuou perdendo espaço, caindo para 40,1% em 2021 e 39,9% em 2022. A rede Municipal se fortaleceu, atingindo 44,8% em 2021 e 44,4% em 2022. A rede Privada manteve-se em torno de 15,0%.

Considerando-se as redes afetadas pela política de fundos, a redução da participação da rede Estadual em favor da rede Municipal ao longo dos anos, como evidencia o Gráfico 25, torna a distribuição das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais próximas entre as

redes ao final da série analisada, saindo de uma de diferença de 60,4pp em 1995 para 5,3pp em 2022.

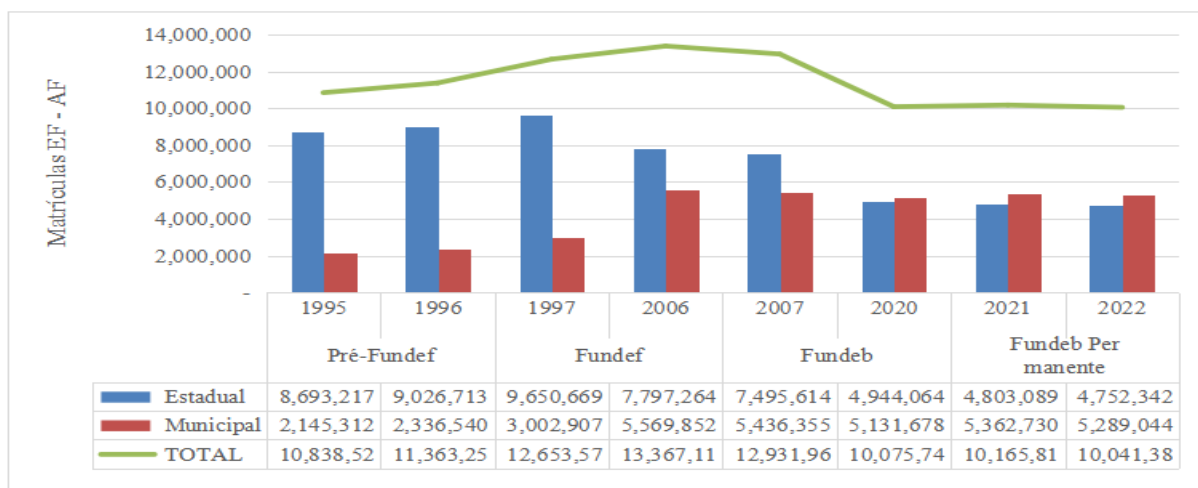
Gráfico 25 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Apesar dessa semelhança na distribuição entre as redes Estadual e Municipal, as matrículas públicas cresceram até o final do Fundef (2006) e reduziram a partir do Fundeb, mantendo certa estabilidade no Fundeb permanente, com as redes Municipais assumindo cada vez mais matrículas nesse nível, como evidencia o Gráfico 26.

Gráfico 26 – Total das matrículas no Ensino Fundamental – Anos Finais nas redes públicas estadual e municipal nos anos pré-Fundef (1995 e 1996), Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Essas redes públicas de ensino fundamental anos finais, como exposto na Tabela 38, ampliaram a oferta nos períodos pré-Fundef (1991 a 1996) e Fundef (1997 a 2006), em todo o território nacional, em 4,8% e 5,6%, respectivamente. Nos dois períodos seguintes, Fundeb (2007 a 2020) e Fundeb permanente (anos 2021 e 2022), reduziram 22,1% e 1,2%. No entanto, o percentual de crescimento/redução foi diferente entre as unidades da federação, como evidencia a Tabela 36.

Tabela 38 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	EV%1 (1995 a 1996) Pré-Fundef	EV%2 (1997 a 2006) Fundef	EV%3 (2007 a 2020) Fundeb	EV%4 (2021 a 2022) Fundeb permanente
Brasil	4,8	5,6	-22,1	-1,2
Acre	4,7	20,8	109,7	-2,7
Alagoas	13,4	105,0	-75,5	-3,4
Amapá	4,1	38,7	440,7	-1,8
Amazonas	3,7	40,1	-85,8	-0,6
Bahia	6,6	23,5	-49,1	-0,7
Ceará	17,1	38,9	-92,0	-0,5
Distrito Federal	7,8	-16,1	-26,2	-1,5
Espírito Santo	2,2	-7,7	104,9	-3,0
Goiás	14,6	-7,4	-56,5	-1,4
Maranhão	8,5	43,0	-15,6	-2,5
Mato Grosso	3,8	11,8	-26,0	-1,6
Mato Grosso do Sul	2,8	5,7	13,3	-1,9
Minas Gerais	7,8	-10,6	-67,1	-1,4
Pará	7,5	46,5	-66,9	-2,0
Paraíba	5,3	54,0	-58,8	-2,1
Paraná	2,8	-5,0	1,8	-3,4
Pernambuco	3,7	11,3	60,1	-1,3
Piauí	11,0	88,3	-11,1	-2,6
Rio de Janeiro	5,8	6,2	-27,0	0,2
Rio Grande do Norte	6,4	12,4	777,0	-1,5
Rio Grande do Sul	5,7	-13,3	-21,5	5,1
Rondônia	7,5	16,9	171,2	-0,4
Roraima	-0,4	41,5	1.377,6	-1,6
Santa Catarina	6,3	-1,2	-62,9	-0,8
São Paulo	-0,8	-11,7	-92,4	1,2
Sergipe	6,9	20,4	136,4	-0,7
Tocantins	10,6	-2,7	10,1	-2,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

No período anterior à política (Pré-Fundef), 25 estados tiveram crescimento das matrículas, sendo o menor no Espírito Santo (2,2%) e o maior no Ceará (17,1%). Somente dois estados tiveram redução: Roraima (-0,4%) e São Paulo (-0,8%).

Durante o Fundef (1997 a 2006), 18 estados apresentaram crescimento, sendo o maiores em Alagoas (105%) e o menor no Mato Grosso do Sul (5,7%). Os outros 9 estados tiveram redução no período, variando entre Distrito Federal (-16,1%) e Santa Catarina (-1,2%).

No Fundeb (2007-2020), 10 unidades federativas obtiveram crescimento diversificado, indo de 1,8% no Paraná a 1.377,6% em Roraima. Os outros 17 estados tiveram redução, sendo a maior em São Paulo (92,4%) e a menor no Piauí (11,1%).

No período seguinte, Fundeb permanente (2021 e 2022), as matrículas cresceram apenas em 3 unidades federativas: Rio de Janeiro (0,2%), Rio Grande do Sul (5,1%) e São Paulo (1,2%). Os demais estados (24) tiveram redução, indo de 0,7% no Sergipe a 3,4% em Alagoas e no Paraná.

Isso evidencia, primeiramente, que a situação das redes públicas em cada estado era distinta antes da implementação da política de fundos. Em segundo lugar, sugere que, possivelmente devido a essas diferenças prévias, as redes reagiram de maneira diversa aos incentivos de cada modelo de financiamento. Portanto, as análises baseadas na participação de cada rede no total de oferta e no percentual de crescimento em cada período não permitem concluir se a expansão ou a redução são efeitos diretos das políticas de fundo. Por isso, como feito para as etapas anteriores, também recorre-se à avaliação com base no método de Diferenças-em-Diferenças.

Em números absolutos, os efeitos pelos métodos das diferenças em diferenças são quantificados em matrículas e comparados entre UFs e entre um e outro desenho da política.

Os resultados, expostos na Tabela 39, mostram que, no Brasil, a comparação entre o período sem Fundef com:

- o Fundef (1997 a 2006), a DID1) apresentou ampliação de 188.816 matrículas.
- o Fundeb (2007 a 2020), a DID2 evidencia redução 3.380.951 matrículas.
- o Fundeb permanente (2021 e 2022), DID3 tem-se redução de 649.157 matrículas.

Na comparação do período do Fundef com o do Fundeb, exposta na Tabela 39, a DID4 mostra redução de 3.569.767 e na comparação entre os dois anos do Fundeb permanente com o Fundeb, DID5, crescimento de 2.731.794.

Tabela 39 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Finais da rede pública por unidade federativa (1995-1996; 1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	DIF1	DIF2	DIF3	DIF4	DID1	DID2	DID3	DID4	DID5
Brasil	524724	713540	-2856227	-124433	188816	-3380951	-649157	-3569767	2731794
Acre	1581	9002	57065	-2944	7421	55484	-4525	48063	-60009
Alagoas	13082	147025	-202033	-2164	133943	-215115	-15246	-349058	199869
Amapá	1344	14560	228026	-5173	13216	226682	-6517	213466	-233199
Amazonas	7237	85751	-250010	-240	78514	-257247	-7477	-335761	249770
Bahia	47189	220103	-531449	-4082	172914	-578638	-51271	-751552	527367
Ceará	54509	188907	-587689	-250	134398	-642198	-54759	-776596	587439
Distrito Federal	11179	-27254	-36528	-1517	-38433	-47707	-12696	-9274	35011
Espírito Santo	5032	-19058	239013	-14343	-24090	233981	-19375	258071	-253356
Goiás	52853	-34170	-231676	-2552	-87023	-284529	-55405	-197506	229124
Maranhão	24204	168526	-82124	-11625	144322	-106328	-35829	-250650	70499
Mato Grosso	6854	26195	-57338	-2655	19341	-64192	-9509	-83533	54683
Mato Grosso do Sul	4438	9891	23581	-3900	5453	19143	-8338	13690	-27481
Minas Gerais	105402	-170961	-917520	-6650	-276363	-1022922	-112052	-746559	910870
Pará	21397	169246	-364265	-3598	147849	-385662	-24995	-533511	360667
Paraíba	8944	109412	-165946	-2535	100468	-174890	-11479	-275358	163411
Paraná	19890	-39599	13826	-26977	-59489	-6064	-46867	53425	-40803
Pernambuco	18950	67850	382315	-12988	48900	363365	-31938	314465	-395303
Piauí	9970	109231	-24101	-5193	99261	-34071	-15163	-133332	18908
Rio de Janeiro	40841	49685	-224500	1037	8844	-265341	-39804	-274185	225537
Rio Grande do Norte	10125	25005	1694079	-28345	14880	1683954	-38470	1669074	-1722424
Rio Grande do Sul	38356	-110087	-151203	25949	-148443	-189559	-12407	-41116	177152
Rondônia	6439	18974	219717	-1435	12535	213278	-7874	200743	-221152
Roraima	-70	10255	458421	-7612	10325	458491	-7542	448166	-466033
Santa Catarina	21520	-4914	-252255	-1284	-26434	-273775	-22804	-247341	250971
São Paulo	-23264	-331255	-2294508	2230	-307991	-2271244	25494	-1963253	2296738
Sergipe	6716	24322	189476	-2223	17606	182760	-8939	165154	-191699
Tocantins	10006	-3102	11399	-3364	-13108	1393	-13370	14501	-14763

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Sinopse Estatística do INEP (1995) e Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nas Unidades da Federação, tem-se DIDs diversas:

- A DID1 evidencia que em 18 UFs o ganho de matrículas no período do Fundef foi superior ao ocorrido no período anterior à política (DID1), são eles: Bahia (172.914), Pará (147.849), Maranhão (144.322), Ceará (134.398), Alagoas (133.943), Paraíba (100.468), Piauí (99.261), Amazonas (78.514), Pernambuco (48.900), Mato Grosso (19.341), Sergipe (17.606), Rio Grande do Norte (14.880), Amapá (13.216), Rondônia (12.535), Roraima (10.325), Rio de Janeiro (8.844),

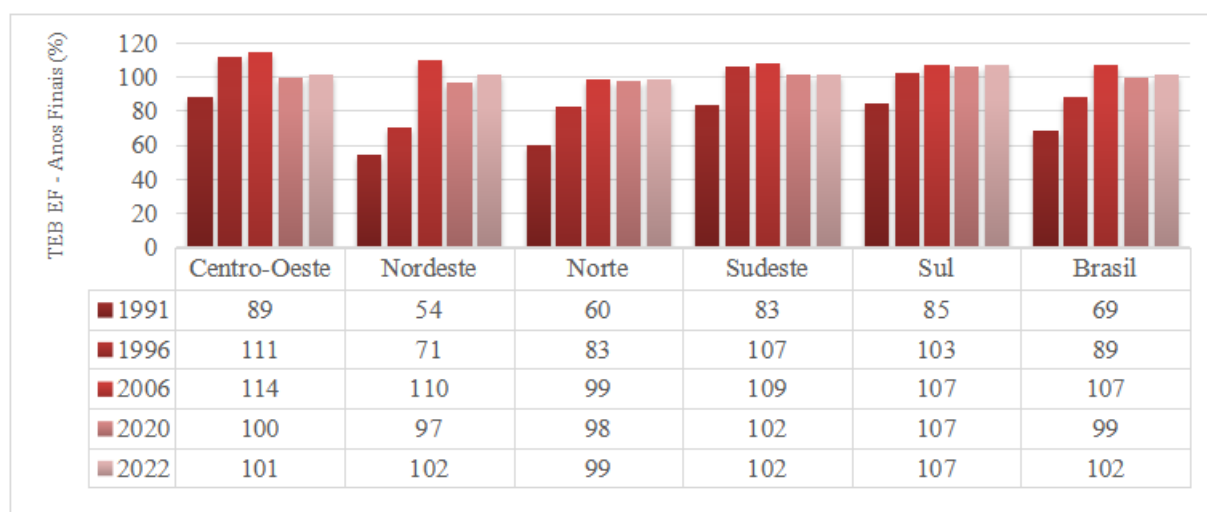
Acre (7.421) e Mato Grosso do Sul (5.453). Nos demais ocorreram redução: Tocantins (13.108), Espírito Santo (24.090), Santa Catarina (26.434), Distrito Federal (38.433), Paraná (59.489), Goiás (87.023), Rio Grande do Sul (148.443), Minas Gerais (276.363) e São Paulo (307.991).

- A DID2 foi de crescimento de matrículas em 10 estados, sendo o maior no Rio Grande do Norte (1.683.954) e o menor no Tocantins (1.393). Nos outros 17 ocorreu redução, sendo a maior em São Paulo (2.271.244) e a menor no Paraná (6.064).
- A DID 3 foi de redução em todas as unidades federativas, com exceção de São Paulo que logrou crescimento de 25.494 na comparação entre o Fundeb permanente e o período do pré-Fundef. Nas demais, ocorreu redução, variando de 4.525 no Acre a 112.052 em Minas Gerais.
- A DID4, que permite a avaliar o efeito do Fundeb (em relação ao Fundef), evidencia que houve ganhos no Fundeb em 11 UFs: Rio Grande do Norte (1.669.074), Roraima (448.166), Pernambuco (314.465), Espírito Santo (258.071), Amapá (213.466), Rondônia (200.743), Sergipe (165.154), Paraná (53.425), Acre (48.063), Tocantins (14.501) e Mato Grosso do Sul (13.690). Nas demais, ocorreu reduções, indo de 1.963.253 em São Paulo a 9.274 no Distrito Federal.
- A DID5, que compara o Fundeb permanente com o Fundeb, evidencia aumento em 16 estados, sendo o maior em São Paulo (2.296.738) e o menor no Piauí (18.90). Já as reduções ocorreram em 11 estados, com maior registro no Rio Grande do Norte (1.722.424) e o menor no Tocantins (14.763).

Na comparação entre os três desenhos, o crescimento foi maior na vigência do Fundef, tanto em comparação com o período anterior, sem política de fundos, quanto em relação ao Fundeb. Foi durante esse período que a maioria das unidades da federação aumentou sua oferta nessa etapa de ensino. Além disso, o Fundo direcionou a oferta dos anos finais do Ensino Fundamental para as redes Municipais, diminuindo a participação Estadual e fazendo com que a diferença entre ambas passasse de 60,4pp em 1995 para 5,3pp em 2022, cumprindo o estabelecido no §2º do art. 211 da Constituição Federal, que atribui o compartilhamento e a prioridade do ensino fundamental aos estados e municípios.

Essas reduções afetaram as Taxas de Escolarização Bruta dos anos finais do Ensino Fundamental, que, como expostas no Gráfico 27, em âmbito nacional, passaram de 69% em 1991, para 102% em 2022, tendo chegado a 107% em 2006 e reduzido para 99% em 2020.

Gráfico 27 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Ainda que todas tenham iniciado o período com taxas que variaram de 54% na Região Nordeste a 89% na Região Centro-Oeste, apenas três das cinco alcançaram 100% em 1996 (Centro-Oeste, Sudeste e Sul), tendo a Região Nordeste alcançado em 2006 e a Região Norte ainda não alcançou, o que se reflete nos dados nacionais em que só se registram taxas maiores do que 100% em 2006, a maior do período, e em 2022.

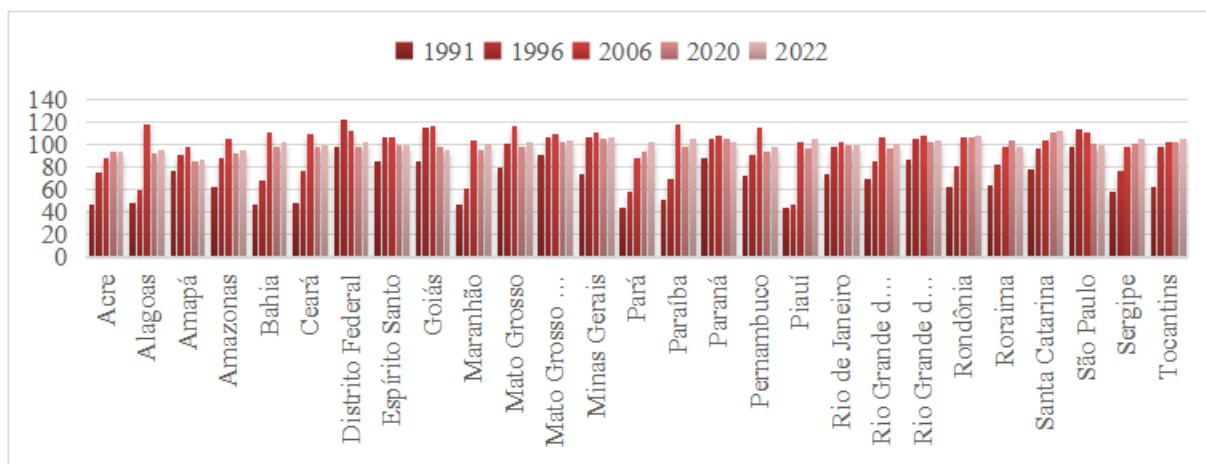
As oscilações também foram registradas na Região Nordeste, de 54% em 1991, para 102% em 2022, tendo alcançado 110% em 2006. Na Região Centro-Oeste, a taxa oscilou de 89% em 1991 a 114% (a maior taxa da série) em 2006, depois caiu para 100% e 101% nos anos de 2020 e 2022. Nas demais, o atendimento foi crescente (Região Sul, que saiu de 85% em 1991, para 103% em 1996, e estabilizando-se em 107% nos anos 2006, 2020 e 2022) ou com leves alterações (Região Sudeste, que saiu de 83% em 1991, chegou a 109% em 2006, depois estabilizou-se em 102% nos anos 2020 e 2022).

A comparação com a média nacional revela que as regiões acompanharam, em geral, o padrão de melhoria na TEB nos Anos Finais, indicando que a implementação da política de fundos de financiamento da educação básica desempenhou um papel importante na promoção do acesso e na expansão do ensino fundamental nos anos finais em todo o país, principalmente para as regiões que apresentavam menores taxas.

O Gráfico 28, que expõe a TEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental nas Unidades Federativas (UFs) do Brasil entre os anos de 1991 e 2022, revela diferenças

interestaduais ao longo do período, oferecendo uma compreensão das decisões de oferta no contexto da política de fundos de financiamento da educação básica associada a um fator demográfico importante - a idade dos estudantes.

Gráfico 28 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

No ano de 1991, o Distrito Federal (que não possui redes municipais) liderava com uma TEB de 98%, destacando-se como uma UF com ampla cobertura nos Anos Finais. Em contraste, estados como Maranhão e Pará apresentavam índices consideravelmente mais baixos, com médias de 47% e 44%, respectivamente.

Ao longo das décadas subsequentes, o Distrito Federal manteve sua posição de destaque, alcançando uma média de 103% em 2022. No entanto, estados como Pará e Paraíba registraram avanços, ampliando suas TEB de 44% e 51% em 1991 para 103% e 106% em 2022, respectivamente. Essa evolução indica uma resposta positiva às políticas de fundos, refletindo em um aumento consistente na proporção de matrículas nos Anos Finais nos estados que tinham baixa taxa de escolarização.

Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Rondônia também merecem destaque, uma vez que, partindo de médias iniciais distintas (79%, 70% e 62% em 1991, respectivamente), conseguiram ampliar seus indicadores, atingindo 113%, 102% e 109% em 2022.

Essa análise evidencia não apenas as diferenças interestaduais, mas também destaca que, mediante políticas adequadas de financiamento, algumas UFs conseguiram melhorar suas taxas de matrículas, promovendo um ambiente mais equitativo na oferta dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Contudo, como evidenciado na Tabela 40, ainda existem diferenças importantes entre as UFs, inclusive com algumas apresentando TEB abaixo de 100%, indicando que a parcela da população atendida é menor do que a da população que deveria cursar essa etapa de ensino.

Tabela 40 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Fundamental - Anos Finais por UF do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)

UFs	Anos				
	1991	1996	2006	2020	2022
Acre	46	76	88	94	94
Alagoas	49	60	118	93	96
Amapá	77	91	99	86	87
Amazonas	63	88	106	93	95
Bahia	47	68	112	99	102
Ceará	48	76	110	98	100
Distrito Federal	98	122	113	99	103
Espírito Santo	86	106	107	101	100
Goiás	86	116	117	99	96
Maranhão	47	61	105	96	101
Mato Grosso	81	101	117	99	103
Mato Grosso do Sul	91	106	110	103	104
Minas Gerais	74	107	112	106	107
Pará	44	59	89	95	103
Paraíba	51	69	118	99	106
Paraná	89	106	108	106	103
Pernambuco	73	91	115	94	98
Piauí	44	48	103	98	106
Rio de Janeiro	74	99	103	100	100
Rio Grande do Norte	70	85	107	97	102
Rio Grande do Sul	87	105	109	103	105
Rondônia	62	82	107	107	109
Roraima	65	83	99	104	98
Santa Catarina	79	98	105	111	113
São Paulo	99	114	112	101	101
Sergipe	59	77	99	101	105
Tocantins	63	99	103	103	105
Brasil	69	89	107	99	102

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

A média nacional da TEB nos Anos Finais subiu de 69% em 1991 para 102% em 2022, indicando um avanço no acesso à educação durante esse período. No entanto, existem disparidades entre os estados, evidenciando diferenças das Taxas de Escolarização Bruta entre eles, Santa Catarina e São Paulo mantiveram-se consistentemente com altas taxas, mesmo antes da implementação do Fundef, enquanto outros, como Acre, Amapá, Roraima, Goiás e Pernambuco, embora tenham registrado avanços, ainda apresentam taxas inferiores a 100%.

Pará e Paraíba se destacam por terem aumentado suas taxas ao longo do período, passando de 44% e 51% em 1991 para 103% e 106% em 2022, respectivamente.

Em resumo, constatou-se que a política de fundos, na versão do Fundef, favoreceu uma ampliação das matrículas, saindo de 11,3 milhões em 1996 para 12,6 milhões em 1997, chegando a 13,3 milhões em 2006; além do que, impulsionou a sua municipalização, o que tornou a distribuição de matrículas públicas menos desigualmente dividida entre as redes Estadual (58,3%) e Municipal (41,7%); também elevou a TEB nacional de 89% em 1996 para 107% em 2006. No Fundeb, apesar do declínio das matrículas públicas de 12,9 milhões para 10,7 milhões, entre os anos 2007 e 2020, fortaleceu a divisão de responsabilidade dos entes estaduais e municipais na oferta desse nível de ensino, tornando mais equitativa a sua distribuição no seu último ano, 49,1% para a estadual e 50,9% para municipal. Além disso, apesar da redução, favoreceu a manutenção da taxa bruta de escolarização próxima a 100%, indicando que a quantidade de matrículas aproximava-se a da população em idade teoricamente adequada para cursar este nível de ensino. No Fundeb permanente, as matrículas (com pouco mais de 10M) e a distribuição percentual entre as redes estaduais (47%) e municipais (53%) permaneceram estáveis, mas com uma pequena melhora nas TEBs, que passaram de 92% em 2020 para 102% em 2022.

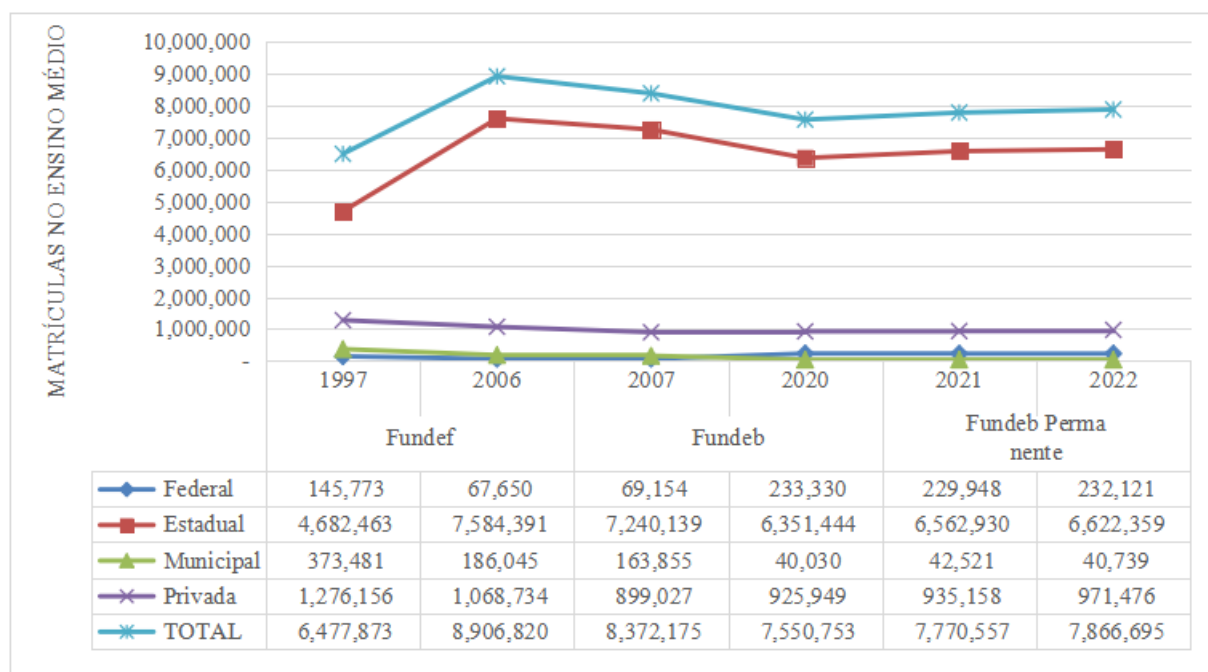
Portanto, a política de fundos afetou as matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental, favorecendo maior atendimento à faixa etária correspondente e daqueles que não lograram acesso na idade adequada e, também, melhor dividindo a sua responsabilidade entre os municípios e estados. Essa distribuição favorece melhores condições para que as redes estaduais direcionem seus esforços para a universalização do ensino médio, o que se passa a analisar a seguir.

3.3 O efeito das políticas de fundos nas matrículas do Ensino Médio

O Ensino Médio passa a fazer parte da escolaridade obrigatória a partir 2013, com a Lei nº12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. No entanto, desde 2007, por determinação da EC nº 53/2006, ele passou a ser incluído no financiamento com recursos dos fundos com o Fundeb.

As matrículas, como expostas no Gráfico 27, passaram de 6,4 milhões em 1991 para 7,8 milhões em 2022, sendo a maior parte delas na rede Estadual, que cresceu durante o Fundef (1997 a 2006), reduziu durante o Fundeb e voltou a crescer com o Fundeb permanente.

Gráfico 29 – Evolução das matrículas no Ensino Médio por tipo de rede no Brasil nos anos do Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

No período do Fundef (1997 a 2006), como destacado na Tabela 41, as matrículas do Ensino Médio, apesar de não alcançadas pela política de fundos, aumentaram 37,7% em razão do resultado da rede Estadual, que cresceu 62%, passando de 4.682.463 em 1997 para 7.584.391 de matrículas em 2006.

Tabela 41 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual durante os anos do Fundef (1997 - 2006)

Rede	1997	2006	Diferença	Ev%
Municipal	373.481	186.045	-187.436	-50,2
Privada	1.276.156	1.068.734	-207.422	-16,3
Estadual	4.682.463	7.584.391	2.901.928	62,0
Federal	145.773	67.650	-78.123	-53,6
Total	6.477.873	8.906.820	2.428.947	37,5

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (1997, 2006).

Esse crescimento evidencia a estadualização do Ensino Médio, assim como previsto no art. 211, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que diz: “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)” (Brasil, 1996, art. 211, § 3º).

Na implementação do Fundeb (2006 – 2007), contrariando as expectativas, as matrículas do Ensino Médio não experimentaram aumentos imediatos, conforme evidenciado pela Tabela 42. Pelo contrário, houve retração de 6%, passando de 8.906.820 para 8.372.175 matrículas de 2006 para 2007.

Tabela 42 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundef para o Fundeb (2006 - 2007)

Rede	2006	2007	Diferença	Ev%
Municipal	186.045	163.855	-22.190	-11,9
Privada	1.068.734	899.027	-169.707	-15,9
Estadual	7.584.391	7.240.139	-344.252	-4,5
Federal	67.650	69.154	1.504	2,2
Total	8.906.820	8.372.175	-534.645	-6,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2006, 2007).

Todas as redes, com exceção da Federal, que cresceu 2,2%, apresentaram redução percentual de matrículas no Ensino Médio. as maiores foram da rede Privada (15,9%) e Municipal (11,9%), seguida da Estadual (4,5%).

Durante a vigência do Fundeb (2007 a 2020), como evidenciado na Tabela 43, ao contrário do que se esperava, o número total de matrículas também caiu. Saiu de 8.372.175 em 2007, para 7.550.753 em 2020, uma diminuição de 9,8% em âmbito nacional.

Tabela 43 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na durante o Fundeb (2007 - 2020)

Rede	2007	2020	Diferença	Ev%
Municipal	163.855	40.030	-123.825	-75,6
Privada	899.027	925.949	26.922	3,0
Estadual	7.240.139	6.351.444	-888.695	-12,3
Federal	69.154	233.330	164.176	237,4
Total	8.372.175	7.550.753	-821.422	-9,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2007, 2020).

A rede Estadual, maior responsável pela oferta desse nível de ensino, reduziu sua oferta de 7.240.139 para 6.351.444 entre os anos de 2007 e 2020. Nesse período, a rede Federal expandiu 237,4%, superando a Municipal, pois enquanto em 2007 a rede Municipal tinha 163.855 matrículas e a Federal tinha 69.154 matrículas, em 2020, as posições se inverteram, com a rede Federal passando a ter 233.330 e as Municipais, 40.030.

Na passagem para o Fundeb Permanente (2020 para 2021), como apresentado na Tabela 44, o total de matrículas no Ensino Médio registrou um acréscimo de 2,9%, passando de 7.550.753 para 7.770.557 matrículas.

Tabela 44 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual na transição do Fundeb para o Fundeb Permanente (2020 - 2021)

Rede	2020	2021	Diferença	Ev%
Municipal	40.030	42.521	2.491	6,2
Privada	925.949	935.158	9.209	1,0
Estadual	6.351.444	6.562.930	211.486	3,3
Federal	233.330	229.948	- 3.382	-1,4
Total	7.550.753	7.770.557	219.804	2,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2020, 2021).

As escolas municipais apresentaram um aumento de 6,2%, passando de 40.030 para 42.521 matrículas. As instituições Privadas, embora tenham registrado um crescimento mais modesto de 1,0%, também experimentaram aumento, indo de 925.949 para 935.158 matrículas. Por outro lado, as escolas Estaduais apresentaram aumento de 3,3%, passando de 6.351.444 para 6.562.930 matrículas. Já as escolas Federais sofreram diminuição de 1,4%, indo de 233.330 para 229.948 matrículas.

Nos anos seguintes de Fundeb Permanente, as matrículas no Ensino Médio continuaram a crescer, como evidencia a Tabela 45.

Tabela 45 – Matrículas do Ensino Médio por tipo de rede no Brasil e evolução percentual no Fundeb Permanente (2021- 2022)

Rede	2021	2022	Diferença	Ev%
Municipal	42.521	40.739	-1.782	-4,2
Privada	935.158	971.476	36.318	3,9
Estadual	6.562.930	6.622.359	59.429	0,9
Federal	229.948	232.121	2.173	0,9
Total	7.770.557	7.866.695	96.138	1,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica de INEP (2021, 2022).

Em 2021, havia 7,77 milhões de matrículas, distribuídas principalmente nas redes Estadual e Privada. A rede Federal e a municipal tinham proporções menores. Em 2022, o número de matrículas cresceu, atingindo 7,87 milhões. Novamente, as redes estadual e privada foram as principais responsáveis por essas matrículas, enquanto as redes federal e municipal detinham proporções menores.

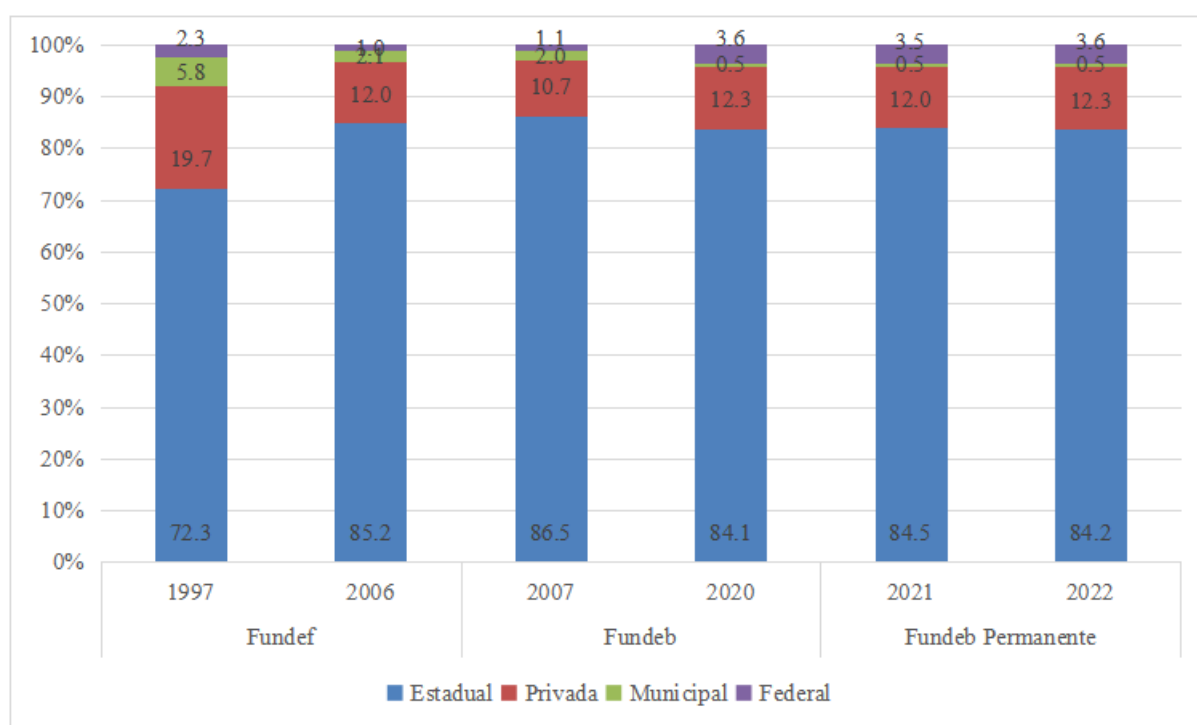
Nos anos anteriores ao Fundeb (na vigência do Fundef), houve um aumento geral nas matrículas no Ensino Médio, com um foco nas redes Estadual e Privada. A rede Federal e a Municipal mantiveram proporções mais baixas. Com a transição para o Fundeb, ao contrário do que se esperava, houve diminuição nas matrículas entre 2007 e 2020, com queda nas redes Estadual (-888.695) e Municipal (-123.825).

A implementação do Fundeb permanente resultou em crescimento das matrículas, com destaque para as redes Estadual, com 59.429 matrículas a mais em relação a 2021. A Privada cresceu 36.318 no período de 2021 a 2022 e a Federal aumentou 2.173, no mesmo período. As redes Municipais diminuíram sua oferta de 42.521 para 40.739.

Esses dados evidenciam que o Fundeb (2007 a 2020) não foi suficiente para que se alcançasse a expansão das matrículas no Ensino Médio como se almejava, pois, com as mudanças na política (inclusão desse nível de ensino no desenho de financiamento), esperava-se que as redes Estaduais, principais responsáveis por esse nível de ensino, ampliassem suas matrículas. Porém, os dois anos iniciais do Fundeb permanente dão indícios de melhora nesse indicador, podendo influenciar as prioridades de oferta das unidades federativas de modo diferente do seu antecessor.

As alterações nas matrículas entre diferentes redes ao longo do período da política de fundos resultou em alterações no perfil da oferta, destacando principalmente a estadualização, como evidenciado na distribuição das matrículas entre as redes, conforme apresentado no Gráfico 30.

Gráfico 30 – Distribuição Percentual das matrículas no Ensino Médio por tipo de rede no Brasil nos anos do Fundef (1997 e 2006), Fundeb (2006 e 2020) e Fundeb permanente (2021 e 2022)



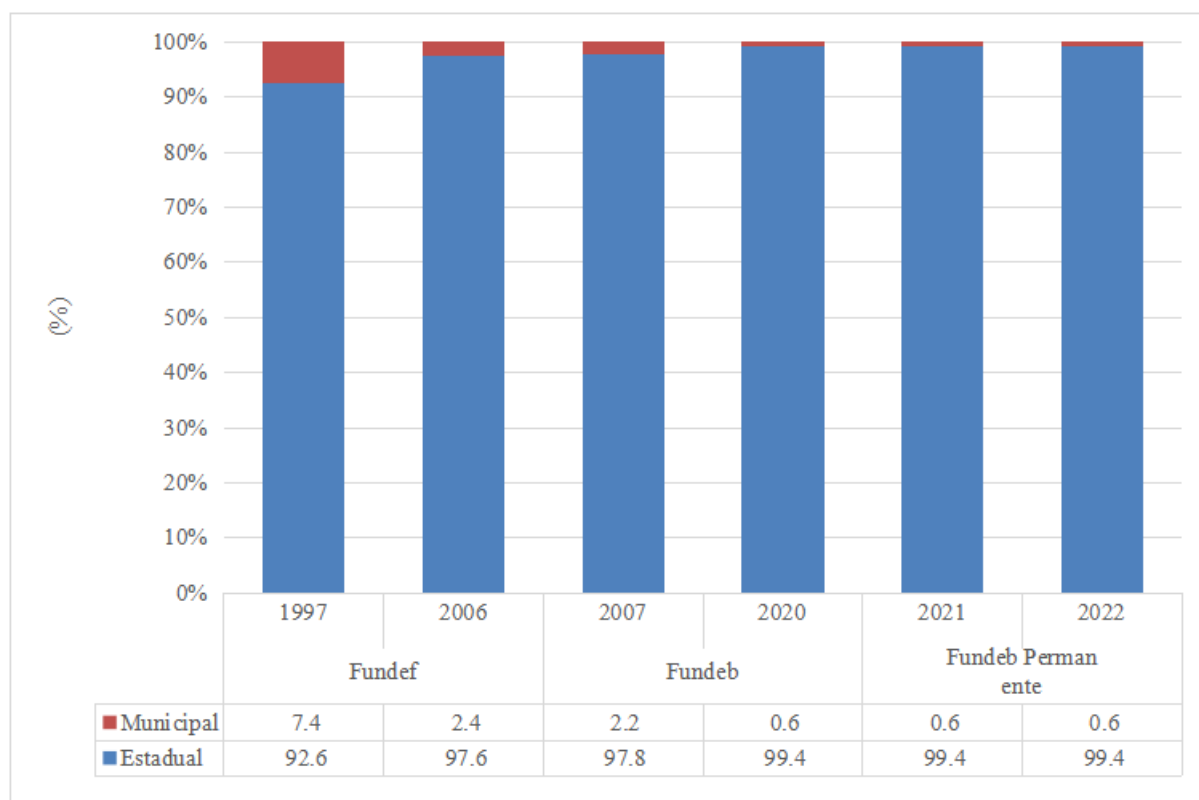
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Em todos os anos, a rede Estadual foi a principal provedora desse nível de ensino, sendo sua maior participação ocorrida em 2007, na implementação do Fundeb, com 86,5%. No último ano do Fundeb, em 2020, reduziu para 84,1%. Nos anos iniciais de implementação do Fundeb permanente parece estar estabilizada em torno 84%. A rede Municipal, que cobria 5,8% em 1997, caiu para 2,1% em 2006 e 2,0% em 2007, e em 2020, 2021 e 2022 registrou 0,5%.

Entre as redes não afetadas pela política de fundos, a Privada perdeu participação no primeiro período (1997 a 2006), saindo de 19,7% para 12,3%, foi a 10,7% em 2007, e voltou a patamares próximos de 12% nos anos 2020, 2021 e 2022. A Federal, no período de 1997 a 2006, saiu de 2,3% para 1%, crescendo no período Fundeb (2007 a 2020) de 1,1% para 3,6% e mantendo-se, nos anos seguintes nesse mesmo patamar em torno de 3,5%.

No entanto, na oferta pública alcançada pela política, as redes Estaduais permaneceram, durante todos os períodos, como determina a CF/1988, a principal provedora desse nível de ensino, como melhor evidenciado no Gráfico 31.

Gráfico 31 – Distribuição percentual das matrículas no Ensino Médio das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)

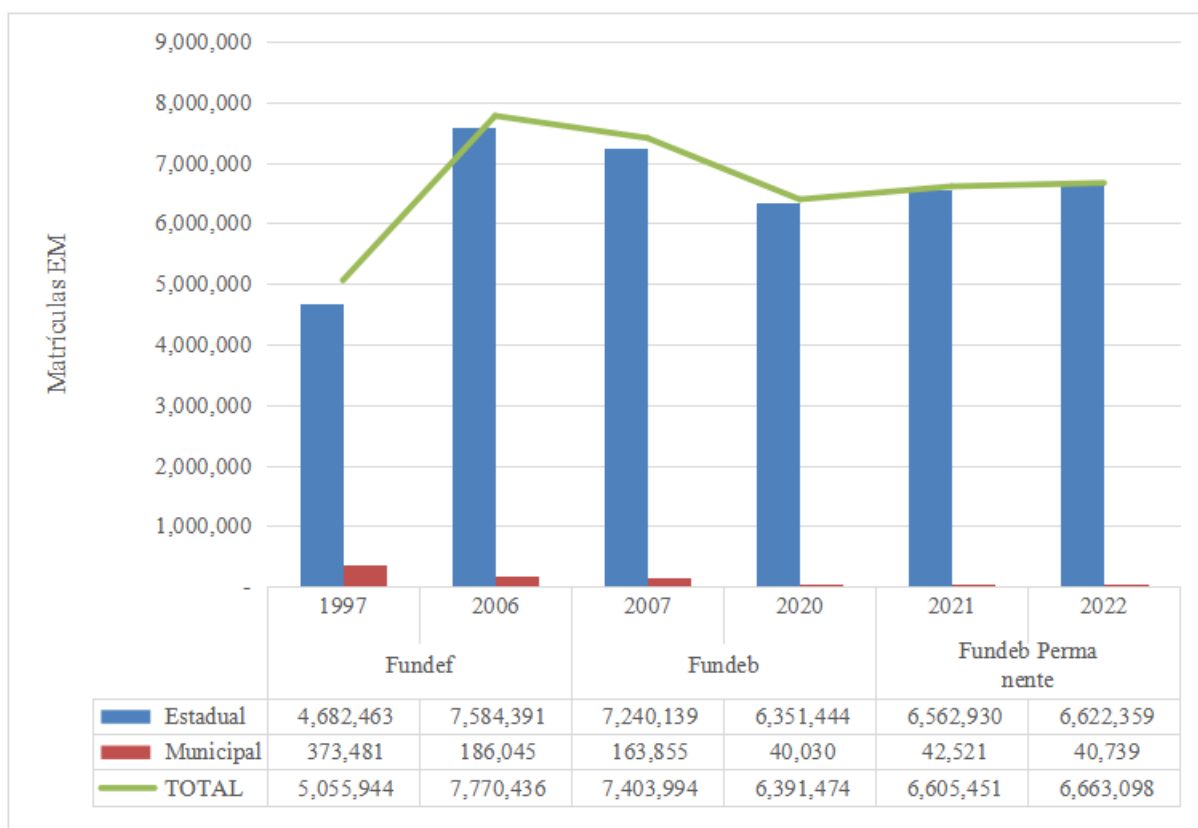


Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

A participação da rede Estadual, que inicia a série em 1991 com percentual de oferta em 92,6%, contra 7% da rede Municipal, chega a 99,4% em 2020, permanecendo nesse patamar nos anos seguintes. Isso evidencia um crescimento gradativo das matrículas Estaduais, que saíram de pouco mais de 4,6 milhões em 1991 para mais de 6,6 milhões em 2022. Enquanto isso, também ocorreu um encolhimento da oferta Municipal, pois saiu de mais que 373.481 matrículas, em 1991, para um pouco mais que 40 mil matrículas, em 2022.

Porém, o crescimento consistente da participação percentual da rede Estadual não necessariamente se deu sempre com aumento de matrículas. Como exposto no Gráfico 32, apesar do crescimento de 4,6 milhões para 7,5 milhões no Fundef (quando a política ainda não abarcava o ensino médio), no Fundeb, os incentivos não foram suficientes para promover sua expansão, pois as matrículas reduziram de 7,2 para 6,3 milhões. Nos dois anos iniciais do Fundeb permanente, as matrículas dessa rede aumentaram para aproximadamente 6,5 e 6,6 milhões.

Gráfico 32 – Total de matrículas no Ensino Médio das redes estadual e municipal (1991, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nas unidades da Federação, como expõe a Tabela 46, o crescimento ou redução das matrículas públicas totais em cada período foi diversificado em cada uma delas

Tabela 46 – Crescimento/Redução percentual das matrículas do Ensino Médio da rede pública da esfera estadual por unidade federativa (1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	EV%1 (1997 a 2006) Fundef	EV%2 (2007 a 2020) Fundeb	EV%3 (2021 a 2022) Fundeb permanente
Acre	85,4	3,7	-3,4
Alagoas	622,3	28,0	0,9
Amapá	59,6	37,3	-6,0
Amazonas	93,1	46,3	7,8
Bahia	154,1	-6,5	-7,1
Ceará	242,8	-18,2	-5,0
Distrito Federal	5,8	-10,7	-1,7
Espírito Santo	33,5	-8,2	-1,2
Goiás	51,4	-33,0	-0,7
Maranhão	248,4	-9,0	-3,2
Mato Grosso	113,5	-27,4	-3,2
Mato Grosso do Sul	40,6	-15,1	-2,8
Minas Gerais	62,0	-17,8	-0,2
Pará	97,1	-9,6	2,5
Paraíba	128,8	-14,2	2,9
Paraná	15,4	-16,6	-12,0
Pernambuco	114,3	-10,9	1,6
Piauí	342,6	-16,4	-2,8
Rio de Janeiro	99,6	-14,2	1,4
Rio Grande do Norte	128,1	-15,7	9,5
Rio Grande do Sul	38,1	-14,4	16,2
Rondônia	61,1	3,7	-1,2
Roraima	17,9	-26,2	5,8
Santa Catarina	44,6	11,0	-6,3
São Paulo	5,7	-9,4	-3,0
Sergipe	145,8	-9,8	-4,1
Tocantins	61,0	9,3	-3,1
Brasil	62,0	-12,3	0,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

No Fundef, apesar de não ser alvo da política de financiamento, todos os estados brasileiros experimentaram expansão nas matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual, sendo o maior crescimento em Alagoas (622,3%) e Piauí (342,6%). Em âmbito

nacional, a expansão foi de 62%. Ao que tudo indica, com a redução da rede Estadual na matrícula dos níveis e etapas anteriores (Educação Infantil e Ensino Fundamental) no período do Fundef, ela pôde expandir a matrícula do Ensino Médio nesse mesmo período, mesmo que esse nível não tenha sido afetado diretamente pela política do Fundef. É isso que pode explicar o aumento no período anterior ao Fundeb.

No Fundeb, observa-se uma redução nacional de 12,3%, mas diversificada entre as unidades federativas, pois em 7 estados houve crescimento, sendo o maior de 46,3% no Amazonas e o menor no 3,7% no Acre. As outras 20 unidades federativas tiveram decréscimo das matrículas do Ensino Médio, sendo a maior de 33% em Goiás e a menor de 6,5% na Bahia.

No início do Fundeb permanente, 9 unidades federativas apresentaram crescimento: Rio Grande do Sul (16,2%), Rio Grande do Norte (9,5%), Amazonas (7,8%), Roraima (5,8%), Paraíba (2,9%), Pará (2,5%), Pernambuco (1,6%), Rio de Janeiro (1,4%) e Alagoas (0,9). Nos outros estados, como Bahia, Ceará e São Paulo, continuaram a mostrar resultados negativos na matrícula do Ensino Médio Estadual. No contexto nacional, foi registrado um crescimento correspondente a 0,9% de um ano para o outro.

Esses dados revelam, inicialmente, a diversidade de situações existentes em cada um dos estados antes do alcance da política ao ensino médio e as respostas ao processo de estadualização do ensino médio, como preconizada na Constituição Federal. Além disso, permitem constatar que, durante o período do Fundeb, a maioria dos estados reduziu sua oferta no ensino médio, havendo uma melhora somente a partir da versão reformulada em 2020.

Diante dessa diversidade, para melhor avaliação, recorre-se a etapas anteriores à análise detalhada das diferenças em diferenças (DID) nas matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual por unidade federativa nos três períodos distintos.

Os resultados, expostos na Tabela 47, evidenciam que, na comparação com o período sem política, em âmbito nacional:

- O Fundeb, DID1 apresentou redução de 3.790.623 de matrículas.
- O Fundeb permanente, DID2 evidenciou redução de 2.842.499 matrículas.

Já na comparação do Fundeb permanente com o Fundeb, a DID3 obteve aumento de 948.124 matrículas.

Tabela 47 – Diferenças em Diferenças das matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual por unidade federativa (1997-2006; 2007-2020; 2021-2022)

UF	DIF1 (1997 a 2006)	DIF2 (2007 a 2020)	DIF3 (2021 a 2022)	DID1=DIF2 -DIF1	DID2=DIF3 -DIF1	DID3=DIF3 -DIF2
Brasil	2901928	-888695	59429	-3790623	-2842499	948124
Acre	13438	1924	-2082	-11514	-15520	-4006
Alagoas	95234	7902	335	-87332	-94899	-7567
Amapá	12853	52659	-11843	39806	-24696	-64502
Amazonas	73571	6900	1873	-66671	-71698	-5027
Bahia	384218	-22319	-25394	-406537	-409612	-3075
Ceará	264360	-6091	-1503	-270451	-265863	4588
Distrito Federal	4556	-7145	-1073	-11701	-5629	6072
Espírito Santo	30997	-22972	-2989	-53969	-33986	19983
Goiás	82293	-51798	-777	-134091	-83070	51021
Maranhão	196582	-32316	-10520	-228898	-207102	21796
Mato Grosso	74059	-36539	-3327	-110598	-77386	33212
Mato Grosso do Sul	24580	-19610	-3362	-44190	-27942	16248
Minas Gerais	291945	-64878	-730	-356823	-292675	64148
Pará	166501	-9989	2532	-176490	-163969	12521
Paraíba	75055	-10442	1994	-85497	-73061	12436
Paraná	55827	-97101	-67455	-152928	-123282	29646
Pernambuco	197190	-78449	9398	-275639	-187792	87847
Piauí	127197	-19064	-2972	-146261	-130169	16092
Rio de Janeiro	295336	-75709	6200	-371045	-289136	81909
Rio Grande do Norte	79639	-231603	128383	-311242	48744	359986
Rio Grande do Sul	109532	-60035	50701	-169567	-58831	110736
Rondônia	20182	7534	-2747	-12648	-22929	-10281
Roraima	2261	-99829	16575	-102090	14314	116404
Santa Catarina	69913	8920	-5981	-60993	-75894	-14901
São Paulo	83991	-12406	-4117	-96397	-88108	8289
Sergipe	43724	-23316	-9022	-67040	-52746	14294
Tocantins	26894	7077	-2668	-19817	-29562	-9745

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Censos da Educação Básica (1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Nos estados, têm-se:

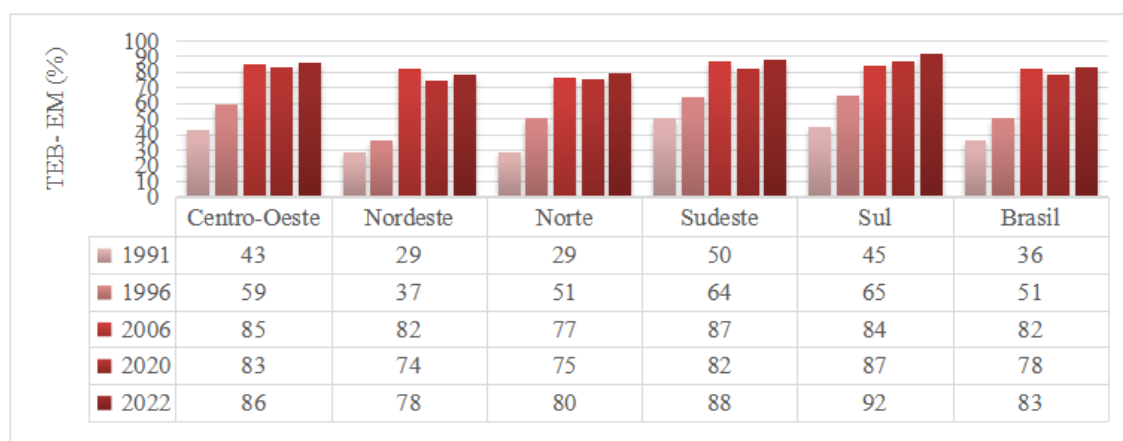
- DID1 com aumento em somente no Amapá (39.806). Nos demais estados, foi de redução, sendo a maior na Bahia (406.537) e a menor no Acre (11.514).
- DID2 de aumento em 2 estados, Rio Grande do Norte (48.744) e Roraima (14.314), e redução nos demais, sendo a maior na Bahia (409.612) e a menor no Distrito Federal (5.629).
- Na comparação entre o Fundeb permanente e o Fundeb, a DID3 foi de aumento em 19 unidades federativas, com o maior no Rio Grande do Norte (359.986) e o menor

no Ceará (4.588). Nos 8 estados remanescentes ocorreu redução, sendo a menor na Bahia (3.075) e a maior no Amapá (64.502).

Verifica-se que os efeitos de ampliação das matrículas do Ensino Médio foram maiores no período do Fundef (1997 a 2007), quando a política não alcançava esse nível de ensino, e no Fundeb permanente (2021 e 2022), apesar da limitação temporal para comparação com sua versão antecessora. Foi também nesses dois períodos que as unidades da federação mais aumentaram o atendimento no Ensino Médio, ampliando as matrículas na rede Estadual. Além do mais, a implementação da política de fundos fez com que a oferta pública do Ensino Médio passasse a ser 99,4% nas redes Estaduais, concretizando o preconizado no §3º do art. 211 da Constituição Federal (Brasil, 2006) e demonstrando o seu potencial de indução das escolhas públicas quando se trata de matrículas na educação básica.

A indução, como evidenciam as Taxa de Escolarização Bruta (TEB) do Ensino Médio expostas no Gráfico 33, fez com que o atendimento nacional e nas regiões aumentasse entre os anos de 1991 a 2022, apesar de ter passado por uma diminuição em 2020 (reflexo da baixa nas matrículas no período do Fundeb). Além disso, é digno de nota, por um lado, a ampliação da cobertura desde a instituição da política de fundos, chegando em 2006 nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte com o dobro ou mais que o dobro da cobertura em comparação a 1991. Mas, por outro lado, essa taxa ainda não alcançou toda a população, sendo a maior registrada na Região Sul com 92%.

Gráfico 33 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio por regiões do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)

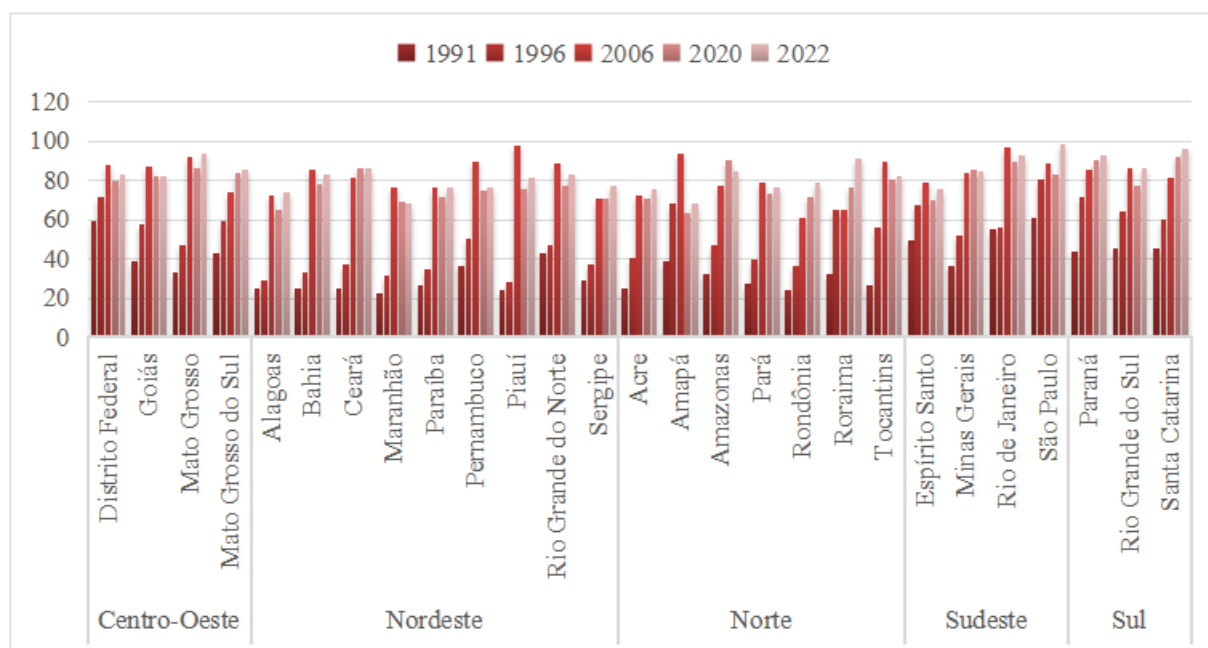


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Além dessas taxas crescerem em todas as regiões, as diferenças regionais também diminuíram de 21pp entre as regiões Norte e Sudeste em 1991 e para 14pp entre as regiões Nordeste e Sul em 2022. Esses resultados mostram que o Fundef afetou a taxa de escolarização bruta do ensino médio. Mostram também que o Fundeb em suas duas versões, por um lado, garantiu a manutenção do atendimento, as taxas brutas de matrícula tiveram pequenas reduções ou pequenos aumentos, por outro, não logrou o alcance de uma quantidade de matrículas superior à de indivíduos da faixa etária de 15 a 17 anos, existindo de 8% (Região Sul) a 22% (Região Nordeste) deles fora da escola.

Assim como nas regiões, os aumentos das taxas, de 1991 a 2022, como exposto no Gráfico 34, ocorreram em todas as Unidades da Federação, sendo a menor no Distrito Federal, que cresceu 24,1 pp (saindo de 59,0 para 76,3, de 1991 a 2022) e a maior no Ceará, com crescimento de 61,8 pp (saindo de 24,6 em 1991 para 63,3 em 2022).

Gráfico 34 – Taxa de Escolarização Bruta do Ensino Médio por UFs do Brasil (1991, 1996, 2006, 2020 e 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica para o ano 1991 (INEP (2003), dos Censos escolares de 1996, 2006, 2020 e 2022, e da Contagem da População feita pelo IBGE (1996) e Projeção Populacional do IBGE (2018).

Nas UFs, verifica-se primeiro que a TEB aumentou em todos eles no período de 1991 a 1996, passando em São Paulo e Distrito Federal, que tinham a maior em 1991, respectivamente, de 60,7% para 80,9%, e de 59% para 71,8%, e no Piauí e Alagoas, que

tinham as menores taxas em 1991, passando de 24,4% e 24,6% para 28,2% e 29,4%, respectivamente.

Segundo, com o Fundef (de 1996 para 2006), a TEB aumentou em todos os estados, tendo o maior ocorrido justamente no estado do Piauí, que apresentou a maior (98%) em 2006, pois teve um aumento de 69,8pp. Outros estados (Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Ceará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro) também elevaram suas taxas em mais 40%.

Terceiro, com o primeiro Fundeb, observou-se que 19 UFs reduziram suas taxas (Sergipe, Alagoas, Acre, Paraíba, Maranhão, Pará, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, São Paulo, Pernambuco, Tocantins, Mato Grosso, Amapá, Rio de Janeiro e Piauí), enquanto apenas 8 (Rondônia, Roraima, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Santa Catarina, Ceará, Minas Gerais e Paraná) aumentaram.

Quarto que, no Fundeb permanente, 4 UFs (Maranhão, Goiás, Minas Gerais e Amazonas) sofreram baixa nas taxas, saindo de 69,0% para 68%, 69% para 68%, 82,3% para 82%, 85,4% para 84,5% e 90,9% para 85%, respectivamente, quando comparados os anos de 2020 e 2022. As demais aumentaram, sendo os maiores crescimentos em São Paulo e Roraima, 15,2pp e 15,3pp, chegando às maiores taxas de 2022, respectivamente, 98,7% e 91,5%.

Portanto, a política de fundos afetou as matrículas do ensino médio. Em resumo, primeiro com o Fundef, que apesar de não alcançar esse nível de ensino, por impulsionar a municipalização dos níveis anteriores, deu condições para que os entes estaduais ampliassem as matrículas do Ensino Médio, saindo de 5 milhões em 1997 para 7,7 milhões em 2006. Esse efeito fez com que a Taxa de Escolarização Bruta nesse período de 1997 a 2006 saísse de 51% para 82%. Em seguida, com o primeiro Fundeb (2007 a 2020), que não foi suficiente para promover a expansão das matrículas, houve redução de 7,2 milhões para 6,3 milhões no período, o que fez com que a Taxa de Escolarização Bruta também caísse de 82% em 2006 para 78% em 2020. Na sequência, com o Fundeb permanente, as matrículas foram elevadas para 6,6 milhões, promovendo como consequência uma melhora da Taxa de Escolarização Bruta, que foi para 83%.

3.4 Considerações finais do capítulo

Este capítulo concentrou-se na avaliação dos efeitos dos três diferentes desenhos das políticas de fundos de financiamento nas matrículas da educação básica, buscando respostas

para as seguintes perguntas: os fundos ampliaram o número de matrículas? Em qual desenho da política houve maior expansão da oferta? Qual etapa de ensino foi priorizada pelos entes subnacionais em cada versão da política? Os resultados estão sintetizado no Quadro 3, que mostra as expansões e as retrações por nível/etapa de ensino e as taxas de escolarização bruta segundo os períodos de vigência de cada desenho.

Quadro 3 – Expansão e redução da oferta pública por nível/etapa de ensino segundo o desenho política vigente e TEB no último ano analisado de cada versão

Nível de Ensino	Período	Expansão ou redução das matrículas em âmbito nacional	TEB no último ano de vigência (%)
Educação Infantil	Pré-Fundef (1991-1996)	12,4%	25,8
	Fundef (1997-2006)	-14,2%	28,8
	Fundeb (2007-2020)	30,9%	39,1
	Fundeb permanente (2021-2022)	3,5%	40,6
Ensino Fundamental	Pré-Fundef (1991-1996)	15,3%	124
	Fundef (1997-2006)	-2,4%	121
	Fundeb (2007-2020)	-24,0%	114
	Fundeb permanente (2021-2022)	-1,1%	113
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Pré-Fundef (1995-1996)	3,7%	160
	Fundef (1997-2006)	-11,7%	134
	Fundeb (2007-2020)	-25,5%	128
	Fundeb permanente (2021-2022)	-1,0%	124
Ensino Fundamental – Anos Finais	Pré-Fundef (1995-1996)	4,8%	89
	Fundef (1997-2006)	5,6%	107
	Fundeb (2007-2020)	-22,1%	99
	Fundeb permanente (2021-2022)	-1,2%	102
Ensino Médio	Pré-Fundeb (1997-2006)	62%	82
	Fundeb (2007-2020)	-12,3%	78
	Fundeb permanente (2021-2022)	0,9%	83

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa, Sinopse Estatística do INEP (1991; 1995) e Censos da Educação Básica (1995, 1996, 1997, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

Na Educação Infantil, durante o Pré-Fundef (1991-1996), houve expansão de 12,4% nas matrículas em âmbito nacional, alcançando TEB de 25,8%. Com a implementação do Fundef (1997-2006), ocorreu redução de 14,2% nas matrículas, enquanto a TEB atingiu 28,8%. Posteriormente, o Fundeb (2007-2020) trouxe melhores condições de financiamento e consequente expansão de 30,9%, elevando a TEB para 39,1. No novo Fundeb (dois anos iniciais, 2021-2022), a expansão foi de 3,5% e a TEB continuou a crescer, alcançando 40,6%.

No Ensino Fundamental, durante o Pré-Fundef, observou-se expansão de 15,3% e TEB de 124%. Entretanto, com o Fundef, as matrículas reduziram em 2,4%, enquanto a TEB ficou em 121%. No período do Fundeb (2007-2020), houve redução de 24,0% nas matrículas e a TEB diminuiu para 114%. Com o Fundeb permanente (2021-2022), a redução persistiu, ficando em 1,1% e a TEB se manteve em torno de 113%.

Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, observou-se que a expansão no Pré-Fundef foi de 3,7%, atingindo uma TEB de 160%. Durante o Fundef, houve uma queda de 11,7% nas matrículas, enquanto a TEB ficou em 134%. Com o Fundeb (2007-2020), a redução foi de 25,5%, e a TEB de 128%. No novo Fundeb (2021-2022), a redução foi de 1,0% no primeiro ano, com a TEB mantendo-se em 124%.

Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a expansão no Pré-Fundef foi de 4,8%, alcançando uma TEB de 89%. Durante o Fundef, houve crescimento de 5,6% nas matrículas e a TEB elevou-se para 107%. No período do Fundeb (2007-2020), houve redução de 22,1% nas matrículas e a TEB ficou em 99%. Com o novo Fundeb (2021-2022), a redução ficou em 1,2% e a TEB em 102%.

No Ensino Médio, o período Pré-Fundeb (1997-2006) foi marcado por expansão de 62%, com a TEB atingindo 82%. Com a implementação do Fundeb (2007-2020), houve redução de 12,3% nas matrículas e a TEB diminuiu para 78%. No novo Fundeb (2021-2022), houve expansão de 0,9% e a TEB aumentou para 83%.

Contrapondo a análise das matrículas na Educação Infantil com o exame das taxas de escolarização bruta, utilizando o método de Diferenças-em-Diferenças, revela diferenças entre os desenhos dos fundos de financiamento. Comparando os períodos antes e depois da implementação dos fundos, observa-se uma redução de 1.328.059 matrículas durante o Fundef (1997 a 2006), um aumento de 1.045.167 matrículas durante o Fundeb (2007 a 2020), e uma redução de 263.739 matrículas nos dois anos iniciais do Fundeb permanente (2021 e 2022).

A comparação entre Fundef e Fundeb mostra um aumento de 2.373.226 matrículas, enquanto entre os dois anos do Fundeb permanente e o Fundeb, houve uma redução de 1.308.906 matrículas. Esses resultados indicam que os fundos influenciaram significativamente as matrículas na Educação Infantil, com aumentos e reduções variados em diferentes estados. No entanto, apesar desses efeitos, a taxa de escolarização bruta (TEB) ainda não alcançou a universalização para a população alvo na pré-escola ou a meta de 50% na creche. As disparidades entre as Unidades da Federação evidenciam a complexidade e os desafios na implementação das políticas educacionais, visto que elas responderam de maneira diversificada à configuração dos incentivos e mecanismos de coordenação da política.

A análise das DIDs para mensuração dos efeitos dos fundos de financiamento na matrícula do Ensino Fundamental no Brasil revela uma redução geral em todas as comparações. Durante o período do Fundef (1997-2006), houve uma redução de 4.645.050 matrículas, enquanto no período do Fundeb (2007-2020), essa redução foi ainda maior,

atingindo 10.853.523 matrículas. Nos dois primeiros anos do Fundeb permanente (2021-2022), a redução foi de 4.142.642 matrículas, e a comparação entre o Fundeb e o Fundef resultou em uma redução de 6.208.473 matrículas.

No entanto, ao comparar o Fundeb permanente (2021-2022) com o período anterior do Fundeb (2007-2020), houve um aumento de 6.710.881 matrículas. Isso indica redução menos acentuada no último período do que no outro. No entanto, essa análise requer cautela devido à diferença de duração entre os períodos e o impacto da pandemia.

Nas Unidades da Federação, observa-se que a redução nas matrículas foi generalizada em todos os fundos, sendo mais pronunciada no Fundeb (DID2), que teve uma diminuição nacional de 10.853.523 matrículas. Embora a redução quantitativa das matrículas não possa ser atribuída diretamente aos fundos de financiamento, as políticas resultaram em uma sobrecarga nas redes municipais de ensino, que passaram a responder por 79,33% das matrículas no ensino fundamental público, mesmo sendo uma responsabilidade compartilhada segundo os parágrafos 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Embora tenha havido redução, as TEBs acima de 100% indicam que a política não apenas favoreceu a universalização do atendimento da faixa etária e daqueles que não lograram acesso na idade adequada, como também promoveu o redirecionamento da sua oferta para os municípios, promovendo maiores condições para que as redes estaduais direcionassem esforços para a etapa dos anos finais do ensino fundamental, e, principalmente, para ensino médio.

Assim, quanto aos anos finais do ensino fundamental, a análise evidenciou uma melhor divisão de responsabilidades entre as esferas municipal e estadual. Os principais resultados da análise DID revelaram que durante o período do Fundef (1997-2006), houve um aumento de 188.816 matrículas no Ensino Fundamental (anos finais), enquanto o Fundeb (2007-2020) e o Fundeb permanente (2021-2022) registraram reduções de 3.380.951 e 649.157 matrículas, respectivamente. Além disso, a comparação entre os períodos do Fundef e Fundeb mostrou uma redução de 3.569.767 matrículas, na transição entre esses desenhos políticas.

Na análise das variações nas Unidades da Federação (UFs) observou-se que, em 18 UFs, o período do Fundef registrou ganhos de matrículas, enquanto as demais apresentaram reduções. Durante o Fundeb, 10 estados tiveram crescimento de matrículas, com o Rio Grande do Norte registrando o maior aumento, enquanto 17 estados tiveram reduções. No Fundeb permanente, todas as UFs registraram redução de matrículas, exceto São Paulo, que teve um pequeno crescimento.

Quanto à Taxa de Escolarização Bruta (TEB) nos Anos Finais do Ensino Fundamental, constatou-se um aumento nacional de 69% em 1991 para 102% em 2022, refletindo melhorias no acesso à educação ao longo do tempo. A implementação das políticas de fundos contribuiu para essas melhorias, especialmente em estados com taxas iniciais mais baixas, como Pará e Paraíba.

Por fim, as disparidades entre as UFs permaneceram ao longo do tempo, destacando diferenças no atendimento educacional entre os estados. Em resumo, enquanto as políticas de financiamento da educação básica contribuíram para melhorias na TEB e no acesso ao Ensino Fundamental em nível nacional, houve variações entre os estados e diferentes resultados ao longo dos diferentes períodos analisados. Além disso, aponta para um melhor compartilhamento de responsabilidades desse nível entre as redes estaduais e municipais, dividindo em partes menos desproporcionais, saindo de 20,6% na rede municipal e 79,4% na estadual em 1996, antes da política, para 52,7% na municipal e 47,4% na estadual em 2022, último ano analisado

No Ensino Médio, os resultados da análise DID mostram que, em âmbito nacional, no Fundeb e o Fundeb permanente ocorreram reduções nas matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual, com a DID1 registrando uma diminuição de 3.790.623 matrículas e a DID2 uma redução de 2.842.499. Por outro lado, a DID3, que compara o Fundeb permanente com o Fundeb, indicou um aumento de 948.124 matrículas.

Nos estados, observou-se que a maioria apresentou redução nas matrículas do Ensino Médio durante os períodos analisados, com exceção do Amapá na DID1 e do Rio Grande do Norte e Roraima na DID2. Na comparação entre o Fundeb permanente e o Fundeb houve aumento nas matrículas em 19 unidades federativas.

A análise das Taxas de Escolarização Bruta (TEB) do Ensino Médio mostrou um aumento no atendimento nacional e nas regiões, embora tenha havido uma diminuição em 2020. As diferenças regionais também diminuíram. A implementação das políticas de fundos contribuiu para a ampliação das matrículas para o atendimento no Ensino Médio, alcançando uma cobertura de 99,4% nas redes estaduais, consolidando a responsabilização por esse nível como prevista na Constituição Federal.

Portanto, constatou-se que os fundos de financiamento da educação básica afetaram as matrículas, com resultados variados em diferentes períodos e níveis de ensino. Na Educação Infantil, o Fundeb (2007-2020) e o Fundeb permanente (2021-2022) aumentando suas matrículas. No Ensino Fundamental, o Fundeb permitiu a ampliação, especialmente nos anos iniciais, enquanto que nos Fundeb houve redução durante seus respectivos períodos. Nos

anos finais do Ensino Fundamental, houve aumento durante o Fundef (1997-2006), seguido por quedas nos períodos subsequentes. No Ensino Médio, o Fundef e o Fundeb resultaram em reduções, enquanto o Fundeb permanente registrou aumento. Em resumo, os fundos contribuíram para mudanças nas matrículas, com variações conforme o período e o nível de ensino.

A maior expansão da oferta ocorreu durante o período do Fundeb (2007-2020) na Educação Infantil, com um aumento de 30,9% nas matrículas em âmbito nacional. No entanto, é importante notar que o Fundeb permanente (2021-2022) também trouxe uma expansão, embora em menor escala. Nos outros níveis de ensino, como os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, o período do Fundef (1997-2006) foi marcado por maior crescimento, enquanto o Fundeb e o Fundeb permanente resultaram em reduções das matrículas.

Em cada versão da política, os entes subnacionais, em sua maioria, priorizaram dos níveis focalizados pela política. Durante o período do Fundef (1997-2006), a prioridade foi na expansão do Ensino Fundamental, especialmente nos anos iniciais. Já com a implementação do Fundeb (2007-2020), a prioridade mudou, com uma atenção maior para a Educação Infantil, havendo reduções no Ensino Fundamental. Com o Fundeb permanente (2021-2022) observou-se uma estabilização ou leve aumento nas matrículas na Educação Infantil e no Ensino Médio.

Em conclusão, os fundos de financiamento da educação básica afetaram as matrículas tendo Fundef provocado mais expansão nas do Ensino Fundamental (e também no Ensino Médio, embora não tenha sido focado nessa versão da política), o Fundeb nas da Educação Infantil e o Fundeb permanente em maior escala na Educação Infantil.

4 O EFEITO DA POLÍTICA DE FUNDOS NA CORREÇÃO DAS DESIGUALDADES INTRA E INTERESTADUAIS DOS RECURSOS DISPONÍVEIS POR ALUNO AO ANO

Neste capítulo são analisados os efeitos provocados pela política de fundos multigovernamentais da educação básica, nos seus três desenhos, na correção das desigualdades nos valores aluno/ano disponíveis nas unidades federativas.

As questões que orientam este capítulo são as seguintes: a distribuição dos recursos, de acordo com os critérios de alocação de cada versão da política, foi capaz de reduzir as desigualdades na disponibilidade de recursos por aluno/ano tanto entre os estados como no interior deles?

A política de fundos da educação, cumpre ressaltar, não altera as bases tributárias das fontes de receitas, sendo essas dependentes da dinâmica econômica em cada Unidade da Federação. Essa análise, diferentemente de outros estudos que focam no impacto financeiro nas receitas totais dos entes governamentais (Vazquez, 2014; Conte, 2017), centra-se na redistributividade ao nível do aluno, examinando o recurso disponível para cada rede de educação básica pública, comparando os seus valores e variações no contexto da política de fundos, em seus três desenhos, avaliando-se os efeitos redistributivos intraestaduais, e, considerando a complementação da União, os efeitos na correção das desigualdades interestaduais.

Para examinar o efeito da política de fundos da educação básica sobre a desigualdade na distribuição de recursos, neste estudo, parte-se da construção e exame do indicador chamado Valor Anual por Aluno (VAA) disponível, calculado em três cenários:

1. Um cenário em que apenas os 25% de impostos e transferências constitucionais são considerados, sem levar em conta a existência do Fundo.
2. Um cenário em que, além dos 25% constitucionais, o resultado da redistribuição de recursos pelo Fundo é levado em consideração antes da complementação da União.
3. Um cenário que considera os 25% constitucionais, o resultado da redistribuição dos fundos estaduais e a complementação da União.

Essa abordagem permite avaliar como a distribuição de recursos é afetada pelos diferentes desenhos da política de fundos. A intenção é comparar o VAA disponível nos três desenhos que teve a política em três contextos (sem e com os fundos e com os fundos e

complementação da União) para avaliar o efeito da distribuição dos recursos por meio dos fundos, de acordo com os critérios de alocação de cada versão da política, tanto entre os estados como dentro de cada um deles.

O capítulo está dividido em mais quatro seções além desta introdução. A primeira apresenta como foi construído o painel de dados das receitas públicas educacionais utilizadas na constituição do indicador Valor Aluno Ano. A segunda se refere à avaliação dos efeitos redistributivos no interior dos estados, examinando-se a desigualdade da disponibilização de recursos per capita (por aluno), ou seja, do Valor Aluno Ano disponível percorrido em cada versão da política de fundos e em cada unidade federativa. Nessa, verificam-se os níveis e a localização das desigualdades por meio da análise do índice de Gini e avaliam-se as diferenças das diferenças do Valor Aluno Ano máximo e mínimo em cada uma das versões da política de fundos, uma após a outra.

Na terceira seção, aborda-se a avaliação do efeito equalizador da política no plano interestadual, avaliando-se o VAA disponível após a complementação da União. Com isso, comparam-se as três versões da política examinando-se os valores do indicador nos três contextos entre as redes públicas do país para avaliar se os desenhos da política reduziram as desigualdades interestaduais de financiamento.

Por fim, na quarta seção, são expostos os resultados do capítulo, destacando e comparando os efeitos de cada versão da política na redução das desigualdades no Valor Aluno Ano (VAA) entre estados e dentro deles, examinando seus efeitos na disponibilidade de recursos por aluno da rede pública.

4.1. Procedimentos metodológicos empregados na construção do VAA disponível

Neste item traça-se a metodologia empregada na construção do indicador do Valor Aluno Ano disponível, utilizado no exame dos efeitos equalizadores da política de fundos, especificando as fontes, o tamanho da amostra e a sistematização dos dados para, por fim, explicar os procedimentos de análise da desigualdade e das Diferenças em Diferenças (DID).

Os dados referentes aos anos inicial e final da primeira e segunda versão da política e os dois anos iniciais da última foram coletados das fontes descritas no Quadro 4.

Quadro 4 - Fontes de dados das receitas educacionais

Fonte de dados	Discriminação da receita	Ente federativo
FINBRA – SINCONFI	Impostos: • IPTU • ISS • ITBI • IRRF Transferências: • Cota FPM • Cota ITR • IOF Ouro • LC 87_96 ICMS • Cota ICMS • Cota IPVA • Cota IPI Exportação • Fundef ou Fundeb estaduais • Complementação da União ao Fundef ou ou Fundeb Deduções Fundef/Fundeb: • Ded_ICMS • Ded_FPM • Ded_IPI • Ded_LC87 • Ded_ITR	Municipais
SIOPE	Impostos: • ICMS • ITR (Exclusivo do DF) • IPTU (Exclusivo do DF) • ITCD • IPVA • IRRF • ITBI (Exclusivo do DF) • ISS (Exclusivo do DF) • ISS/ICMS Simples (Exclusivo do DF) Transferências: • Cota-Parte FPE • Cota-Parte FPM (Exclusivo do DF) • Cota-Parte do ITR (Exclusivo do DF) • Transferência Financeira ICMS-Desoneração - LC nº 87/96 • Cota-Parte IPI-Exportação (85%) • Cota-Parte IOF-Ouro • Fundef ou Fundeb estadual • Complementação da União ao Fundef ou ou Fundeb Deduções para FUNDEF ou FUNDEB: • Ded_ICMS • Ded_FPE • Ded_FPM (Exclusivo do DF) • Ded_IPI-Exp • Ded_LC 87/96 • Ded_ITR 9Exclusivo do DF) • Ded_ITCM • Ded_IPVA	Estaduais/Distrital
INEP	Microdados do Censo da Educação Básica dos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022.	Estaduais/Distrital e Municipais

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE, Finbra, INEP e Constituição Federal de 1988 - anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022.

A fonte de dados denominada Finbra refere-se ao banco de dados formado pelas informações das declarações recebidas pelo Tesouro Nacional por determinação da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esse banco de dados contém um conjunto de informações contábeis e fiscais enviadas pelos entes da federação sobre a sua execução orçamentária e financeira.

Já o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE - refere-se a um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Ele foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. Esse sistema, objetivando a padronização de tratamento gerencial, calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado. Objetiva principalmente levar ao conhecimento da sociedade acerca do quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esses sistemas têm caráter declaratório, sendo o ente federativo declarante responsável pela inserção dos dados no programa de declaração, pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis e pela veracidade das informações inseridas na base dos dados. É possível que, em alguns anos, as bases não absorvam a totalidade dos dados dos 5.568 municípios, 2 territórios e 27 unidades federativas.

Em razão disso, no levantamento desses dados, as amostras coletadas foram as descritas no Quadro 5.

Quadro 5 – Tamanho da amostra dos entes federativos por ano

ANO	REDE		Total de linhas de dados
	Estadual	Municipal	
1998	27	4109	4136
2006	27	5531	5558
2007	26	5458	5484
2020	27	5446	5473
2021	27	5542	5569
2022	27	5481	5508
Tamanho da Amostra	161	31567	31728

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Finbra e SIOPE.

A partir desse levantamento, os dados financeiros foram combinados utilizando-se a ferramenta disponibilizada pelo Excel, com os dados do número de matrículas informado nos

Censos da Educação Básica, obtidos junto à plataforma do INEP.

Com isso, foi possível a construção do indicador do Valor Aluno Ano disponível (VAAd) a cada rede pública de educação básica, considerando-se a vinculação dos 25% constitucionalmente definido como o mínimo de aplicação dividido pelo número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino em três cenários:

- a) Um cenário em que apenas os 25% de impostos e transferências constitucionais são considerados, sem levar em conta a existência dos Fundos.
- b) Um cenário em que, além dos 25% constitucionais, o resultado da redistribuição de recursos pelos Fundos é levado em consideração antes da complementação da União.
- c) Um cenário que considera os 25% constitucionais, o resultado da redistribuição dos fundos estaduais e a complementação da União.

Assim, o resultado foi calculado para esses três distintos cenários: primeiro simula a inexistência da política de subvinculação de parte dos recursos a fundos contábeis, quando são considerados apenas os 25% de impostos e transferências constitucionais, sem levar em conta o resultado (perde/ganha)¹ obtido pela dinâmica de composição e redistribuição dos recursos dos Fundos (Hirata; Oliveira, 2022). Segundo, com a redistribuição dos Fundos estaduais sem a complementação da União, quando foram considerados, além dos 25% constitucionais, o resultado (perde ou ganha) da composição e redistribuição de recursos por meio dos Fundos. Terceiro, contabiliza-se a vinculação dos 25% constitucional somada ao resultado (perde/ganha) da redistribuição dos Fundos estaduais e à complementação da União, antes da divisão do montante pela quantidade de matrículas, extraídas dos Microdados do Censo da Educação Básica realizado pelo INEP nos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022.

Dessa forma, captam-se as disparidades na arrecadação associadas ao número de alunos sob a responsabilidade de cada rede de ensino. Isso ocorre devido à vinculação constitucional de uma parte das receitas de impostos e transferências por aluno (per capita). Os resultados variam entre as diferentes redes de ensino em função do montante arrecadado e da quantidade de matrículas que cada uma dispõe para custear a educação básica, refletindo assim numa combinação entre a capacidade financeira e as responsabilidades específicas de cada rede.

¹ Isso porque as regras de distribuição dos recursos do Fundeb resultam em estados e municípios que podem ser classificados como "ganhadores" ou "perdedores" a cada ano. Os "ganhadores" recebem mais recursos do que contribuíram para o fundo, enquanto os "perdedores" recebem menos. Os entes enquadrados como ganhadores teriam, teoricamente, menos recursos para investir em educação caso o Fundeb não existisse. Por outro lado, os perdedores teriam mais recursos disponíveis para serem utilizados tanto em educação quanto em outras áreas, já que esses recursos não seriam vinculados ao fundo (Hirata; Oliveira, 2022).

Na sequência, o indicador, aqui chamado de Valor Aluno Ano disponível (VAA), permitiu a verificação dos níveis de desigualdade existente entre as diversas redes de educação básica pública, tanto em níveis nacional e regionais, como desagregados por unidades federativas por meio do coeficiente de Gini dos VAAs em cada um dos contextos simulados: sem Fundef(b), com Fundef(b); e com Fundef(b) mais a complementação da União.

O coeficiente de Gini é calculado por meio da razão entre as áreas do diagrama da curva de Lorenz. Se a área entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz é “a”, e a área abaixo da curva de Lorenz é “b”, então o coeficiente de Gini é $a/(a+b)$. Essa razão se expressa como percentagem ou como equivalente numérico dessa percentagem, que é sempre um número entre 0 e 1.

A Curva de Lorenz é um gráfico que representa a distribuição acumulativa da disponibilidade de recursos em uma determinada área geográfica ou entre grupos específicos. Quanto mais distante a curva de Lorenz estiver da linha de igualdade (que representaria uma distribuição perfeitamente equitativa), maior é a desigualdade na distribuição de recursos. O índice de Gini é calculado a partir dessa curva e fornece uma medida numérica da desigualdade, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade total).

Ao calcular o índice de Gini a partir dos VAAs calculados para diferentes estados ou regiões, no início e no fim da vigência de cada política de financiamento, é possível monitorar a evolução da desigualdade na disponibilidade de recursos por aluno ao longo da vigência das políticas e, a partir dela, avaliar os seus efeitos. Uma diminuição no índice de Gini ao longo do tempo indicaria uma redução nas desigualdades, demonstrando que as políticas de financiamento estão produzindo efeitos positivos na equidade do financiamento educacional.

De acordo com Mattos (2005), o Índice é calculado com base na seguinte fórmula:

$$G = \frac{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n T_i}{\frac{1}{2}}, \text{ onde:}$$

G = coeficiente de Gini

Ti=área do i-ésimo trapézio.

As áreas dos trapézios individualmente podem ser calculadas pelo uso da fórmula:

$$T = \frac{(Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1})}{2}$$

O que, ao se fazer a substituição na fórmula do Coeficiente de Gini, tem-se:

$$G = \frac{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1})/2}{\frac{1}{2}}$$

Ou ainda, mais resumidamente:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1})$$

Onde:

G = coeficiente de Gini

X = proporção acumulada da variável "população"

Y = proporção acumulada da variável "renda"

Logo, se existe perfeita igualdade, então todos têm a mesma renda e podem-se escolher quaisquer dois indivíduos para colocar na fórmula que dará o mesmo resultado. Escolhendo-se o primeiro e o último indivíduo, então $(Y_i + Y_{i-1} = 1)$ e $(X_i + X_{i-1} = 1)$, G fica igual a zero. No caso de desigualdade máxima, apenas um indivíduo detém toda a renda da população, quaisquer indivíduos escolhidos darão $(X_i + X_{i-1} = 0)$, G fica igual a um. Essa soma é, então, sempre um número entre 0 e 1.

Para a construção do índice de Gini desagregado por Regiões e Unidades Federativas, após testes de conformidade e consistência dos resultados, foi usada a plataforma da *Goods Calculators*, que oferece, entre suas ferramentas, a *Gini Coefficient Calculator*, disponibilizada no link <https://goodcalculators.com/gini-coefficient-calculator/>.

Examinados os níveis de desigualdades do Valor Aluno Ano disponível entre as redes, ano a ano, passou-se à avaliação dos efeitos da política na distribuição dos valores máximos e mínimos de VAA em âmbitos intraestaduais.

A decisão operacional pela utilização dos VAA máximos e mínimos se deu em razão da quantidade de dados. Isso, contudo, não comprometeu os resultados da pesquisa, pois a redução da desigualdade entre as redes se dá à medida em que todos os VAA registrados se aproximam de um valor médio, aproximando assim os valores extremos e tornando a distribuição mais homogênea, equalizando os VAAs entre as redes.

No exame das desigualdades, primeiro verificaram-se os resultados acumulados dos VAAs máximos e mínimos em cada UF e depois avaliaram-se os efeitos da política por meio da aplicação do método das Diferenças em Diferenças dos valores de VAA mínimo no âmbito de cada UF considerando os períodos 1998 a 2006; 2007 a 2020; e 2021 a 2022.

Adotou-se na avaliação a análise estratégica quase-experimental em série temporal, feita por meio do método de Diferenças-em-Diferenças (DID), no programa Microsoft Excel, consistindo em avaliar séries de dados sob a influência (intervenção) da política, comparando-as com outras que não tenham recebido a intervenção (sem a política), aplicando-se a fórmula

$DID=(Y4-Y0)-(Y3-Y1)$, em que:

Y4: último ano de análise dos anos com Fundef ou Fundeb;

Y0: primeiro ano de análise dos anos com Fundef ou Fundeb;

Y3: último ano de análise dos anos sem Fundef ou Fundeb;

Y1: primeiro ano de análise dos anos sem Fundef ou Fundeb.

Construíram-se séries temporais com as medições antes (sem intervenção), durante e depois da intervenção (Cohen; Franco, 2008), sendo utilizados os indicadores do Valor Aluno Ano disponível das redes públicas. Avaliando-se, desse modo, as mudanças provocadas no financiamento da Educação Básica no nível *per capita* ao longo da vigência de cada desenho da política.

Assim, baseado em uma combinação de comparações de grupo único antes e depois da intervenção, utilizou-se o Método das Diferenças em Diferenças (DID), para verificar em que período (em que versão da política) ocorreu maior elevação dos valores mínimos de VAA das redes públicas por UF em diferentes contextos, calculando-se três DIDs:

- a) $DID1 = DIF2 - DIF1$: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2007 para 2020 e de 1998 para 2006. Isso para avaliar o efeito do FUNDEB sobre os menores valores de VAA encontrados entre as redes em relação ao FUNDEF.
- b) $DID\ 2 = DIF3 - DIF2$: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2021 para 2022 e de 2007 para 2020. Para avaliar o efeito do FUNDEB permanente em relação a seu antecessor imediato, o Fundeb.
- c) $DID\ 3 = DIF3 - DIF1$: A diferença das diferenças dos valores mínimos do VAA de 2021 para 2022 e de 1998 para 2006. Correspondendo a avaliação do efeito do FUNDEB permanente em relação ao primeiro desenho da política - FUNDEF.

Onde:

$DIF1 = VAA_{min2006} - VAA_{min1996}$

$DIF2 = VAA_{min2020} - VAA_{min2007}$

$DIF3 = VAA_{min2022} - VAA_{min2020}$

Por fim, os efeitos interestaduais da política são examinados, considerando-se para isso os valores do VAA das redes municipais de cada UF nos três contextos (sem fundos, com redistribuição dos fundos estaduais e com fundos estaduais mais a complementação da União) nos anos 2006, 2020 e 2022, último ano de cada versão da política. Isso porque, como explanado anteriormente, somente a Complementação da União se refere à entrada de recursos novos em cada uma das unidades federativas, visto que, como se trata de complementação a determinados Fundos estaduais, as desigualdades entre os estados somente

serão reduzidas a partir desse recurso adicional direcionado a redes de estados, cujo o Valor Aluno Ano não alcance o mínimo estabelecido nacionalmente.

A primeira análise dos efeitos interestaduais se deu por meio da comparação visual de mapas coropléticos, verificando-se os efeitos da redistribuição dos recursos dos fundos no VAA das redes municipais do país. Ao comparar os mapas temáticos nos três contextos (sem Fundos, com Fundos estaduais, e com Fundos estaduais mais a complementação) é possível observar a homogeneização das cores, segundo as faixas de classificação dos VAAs nos anos finais de cada versão da política, à medida em que ocorre a redistribuição dos recursos dos fundos estaduais e da complementação da União.

Em complemento, examinam-se as estatísticas descritivas da distribuição dos VAAs dessas redes, comparando as medidas de tendência central (média e mediana) com o Valor Aluno Ano mínimo nacionalmente definido. Isso para verificar se, na medida em que a política evoluiu, a média e a mediana se aproximaram, ou não, do valor mínimo nacionalmente definido, aplicadas as correções monetárias para fins comparativos.

4.2 Os efeitos redistributivos intraestaduais: uma avaliação a partir do Valor Aluno Ano disponível

O índice de Gini dos VAAs no território nacional no período do Fundef, como consta na Tabela 48, apenas com os 25% previstos na Constituição era 0,81 em 1998 e 0,71 em 2006, com os recursos do Fundef, era 0,75 e 0,64 e com os recursos do Fundef somados com o complemento da União, 0,74 e 0,64.

Tabela 48 – Coeficiente de Gini dos VAAs disponíveis entre nas redes públicas de cada região na vigência do Fundef (1998 a 2006), segundo os parâmetros considerados.

Regiões	Gini VAA 25% CF sem Fundef		Gini VAA Com Fundef Est.		Gini VAA Fundef com Comp. União ⁴	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Centro-Oeste	0,73	0,67	0,67	0,59	0,65	0,59
Nordeste	0,51	0,59	0,48	0,55	0,50	0,54
Norte	0,76	0,66	0,69	0,60	0,74	0,59
Sudeste	0,84	0,66	0,81	0,60	0,80	0,60
Sul	0,70	0,67	0,64	0,64	0,62	0,64
Brasil	0,81	0,71	0,75	0,64	0,74	0,64

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 1998 e 2006.

A análise evidencia que a desigualdade nacional reduziria em qualquer um dos contextos, sem ou com a política. No entanto, com o Fundef, a redução é maior e evolui gradativamente à medida que se aplicam as camadas de redistribuição dos fundos estaduais e a complementação da União. Por exemplo, nacionalmente, o índice cai de 0,81 em 1998 para 0,71 em 2006 sem o Fundef, enquanto com os recursos do Fundef, essa redução é de 0,75 para 0,64 no mesmo período. Além disso, quando se inclui o complemento da União aos recursos do Fundef, o coeficiente de Gini também diminui, indicando redução na desigualdade na distribuição dos recursos entre as redes públicas de ensino.

Sem o Fundef, os valores dos índices de Gini seriam mais altos, tanto em 1998 como em 2006 em todas as regiões, do que com apenas o Fundef e com o Fundef mais o complemento da União. Em 1998, o Gini do VAA nas regiões variava de 0,51 a 0,84, sendo o maior no Sudeste e o menor no Nordeste. Já em 2006, variava de 0,59 a 0,67, sendo o maior nas regiões Sul e Centro-Oeste e o menor na Nordeste. Por conseguinte, verifica-se que a desigualdade sem o fundo seria maior em 1998 do que em 2006 e também entre as regiões, inclusive, no último ano o Gini do VAA de todas, exceto os da Nordeste, que se aproximam (0,51 e 0,59).

Com o Fundef, os índices nacionais reduzem em relação ao VAA apenas com os recursos dos 25% da CF, sobretudo em 2006. Porém, isso ocorre com diferenças entre as regiões, pois entre os anos 1998 a 2006, enquanto reduziu em três delas (Centro-Oeste de 0,67 para 0,59, Norte de 0,69 para 0,60 e Sudeste de 0,60), manteve-se a mesma no Sul (0,64 em ambos os anos) e aumentou de 0,48 para 0,55 no Nordeste. Em 1998, a diferença era de 0,33 pontos de Gini entre as regiões Sudeste (0,81) e Nordeste (0,48). Em 2006, essa diferença inter-regional reduziu para 0,9 (nove décimos) ponto de Gini, sendo ela entre as regiões Sul (0,64) e Nordeste (0,55). Por conseguinte, verifica-se que a desigualdade com o fundo seria maior em 1998 do que em 2006, e também entre as regiões.

Ao considerar-se a complementação da União, em 1998 (0,74), a desigualdade era maior do que em 2006 (0,64) em âmbito nacional, mas com diferenças inter-regionais. Pois, no primeiro ano, variava de 0,50 no Nordeste a 0,80 no Sudeste, uma diferença de 0,3 décimos. Já em 2006, a variação era de 0,54 a 0,64, sendo o maior nas região Sudeste e o menor no Nordeste, sendo a diferença de 0,1 décimo entre as regiões. Logo, verifica-se que a desigualdade com a redistribuição dos fundos estaduais mais a complementação seria maior em 1998 do que em 2006 e também entre as regiões, inclusive, no último ano, em que o Gini de todas mais se aproximam.

Em síntese, a tabela mostra que os recursos do Fundef estadual provocaram efeitos arrefecedores na desigualdade na distribuição de recursos por aluno entre as redes públicas de educação básica desagregada por regiões no Brasil. Além disso, a complementação da União pouco afetou a distribuição inter-regional no contexto nacional, reduzindo apenas 0,01 a 0,02 nas regiões do país.

Contudo, cada Unidade Federativa (UF) apresenta características socioeconômicas distintas, influenciando sua capacidade de angariar recursos próprios e, por conseguinte, de atender às suas necessidades específicas quanto à oferta de educação básica.

A Tabela 49, que expõe a comparação dos índices de Gini no primeiro e último ano do Fundef (1998 e 2006), evidencia que a desigualdade na maioria dos estados é reduzida pelo efeito redistributivo da política, principalmente em 2006, quando a desigualdade seria muito superior caso a política não existisse. A exemplo disso, em Sergipe, onde a desigualdade teria Gini de 0,62 sem a política, sendo menizada para 0,52 após a distribuição do fundo estadual.

Tabela 49 – Coeficiente de Gini do VAA disponível entre as redes intraestaduais de cada UF no período do Fundef (1998; 2006)

Regiões	Gini VAA		Gini VAA		Gini VAA	
	25% CF sem Fundef		Com Fundef Est.		Fundef com Comp. União4	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Acre	0,56	0,65	0,55	0,58	0,53	0,57
Alagoas	0,47	0,53	0,5	0,49	0,5	0,49
Amapá	0,6	0,62	0,53	0,59	0,54	0,55
Amazonas	0,52	0,57	0,47	0,52	0,52	0,51
Bahia	0,46	0,55	0,46	0,53	0,48	0,52
Ceará	0,42	0,51	0,44	0,52	0,45	0,49
Espírito Santo	0,53	0,58	0,52	0,57	0,54	0,55
Goiás	0,77	0,68	0,71	0,6	0,69	0,6
Maranhão	0,41	0,52	0,4	0,51	0,47	0,51
Mato Grosso	0,63	0,61	0,58	0,57	0,57	0,56
Mato Grosso do Sul	0,64	0,63	0,61	0,57	0,6	0,56
Minas Gerais	0,56	0,61	0,53	0,56	0,53	0,56
Pará	0,49	0,55	0,53	0,54	0,5	0,52
Paraíba	0,51	0,54	0,47	0,52	0,47	0,51
Paraná	0,64	0,59	0,61	0,55	0,57	0,54
Pernambuco	0,48	0,54	0,46	0,52	0,47	0,51
Piauí	0,45	0,55	0,41	0,52	0,46	0,5
Rio de Janeiro	0,63	0,62	0,6	0,57	0,56	0,56
Rio Grande do Norte	0,54	0,59	0,51	0,53	0,51	0,52
Rio Grande do Sul	0,72	0,69	0,65	0,68	0,64	0,67
Rondônia	0,58	0,58	0,52	0,57	0,51	0,52
Roraima	0,61	0,67	0,56	0,6	0,63	0,6
Santa Catarina	0,63	0,64	0,59	0,57	0,57	0,57
São Paulo	0,82	0,69	0,79	0,6	0,78	0,59
Sergipe	0,59	0,62	0,53	0,52	0,53	0,52
Tocantins	0,81	0,63	0,76	0,56	0,82	0,54
Brasil	0,81	0,71	0,75	0,64	0,74	0,64

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da Educação Básica dos anos 1998 e 2006.

Nota: Não foi calculado o índice de Gini para o DF por não existir redes municipais de ensino nessa UF.

A análise da graduação de cores, na qual as tonalidades mais escuras referem-se aos valores mais altos e as claras aos mais baixos, em cada linha, evidencia que o contexto sem a política seria de desigualdade mais elevada, tanto em 1998 quanto em 2006, sobretudo neste último ano, quando variaria de 0,69 em São Paulo a 0,51 no Ceará. Com a redistribuição estadual do Fundef, a desigualdade diminuiu em quase todas as unidades federativas, com a variação indo de 0,79 em São Paulo a 0,40 no Maranhão em 1998, e de 0,68 no Rio Grande do Sul a 0,49 em Alagoas em 2006. Com a participação da União, a variação é de 0,82 no Tocantins a 0,45 no Ceará no ano de 1998 e de 0,49 no Ceará a 0,67 no Rio Grande do Sul em 2006.

Em resumo, verifica-se:

- I. Evolução Temporal: Comparando os anos de 1998 e 2006, observa-se redução na desigualdade na distribuição dos VAAs. Com a participação do Fundef - os coeficientes de Gini diminuíram em quase todas as UF. Isso evidencia que o Fundef, juntamente com a contribuição da União, contribuiu para a redução da desigualdade na distribuição de recursos educacionais dentro dos estados.
- II. Efeito do Fundef Estadual: Ao comparar o Gini VAA sem Fundef com o Gini VAA com Fundef Estadual, nota-se que a introdução do Fundef estadual teve um efeito equalizador na distribuição dos recursos, reduzindo a desigualdade nacional de 0,81 para 0,75, em 1998, e de 0,71 para 0,64 em 2006. A maioria dos estados também teve a desigualdade reduzida, como São Paulo, de 0,82 para 0,79 em 1998, e de 0,69 para 0,60 em 2006; Tocantins, em 1998, de 0,81 para 0,76 e de 0,63 para 0,56, em 2006.
- III. Contribuição da União: A inclusão da participação da União nos VAAs (Gini VAA com Comp. União) também afetou a desigualdade em muitas UFs. Na Tabela 47 esse efeito é notado no ano 2006, quando estava totalmente implementada. A presença da União contribuiu para uma distribuição menos desigual dos recursos nos estados beneficiários da complementação, onde a desigualdade foi menor em 2006: Ceará (0,49), Alagoas (0,49), Piauí (0,50), Paraíba (0,51), Pernambuco (0,51), Maranhão (0,51), Amazonas (0,51), Rondônia (0,52), Sergipe (0,52), Pará (0,52), Bahia (0,52), Rio Grande do Norte (0,52) e Tocantins (0,54).
- IV. Variações entre os estados: Apesar da redução da desigualdade, há variações entre as UF e suas diferentes realidades. Mesmo com a presença do Fundef e da União, em

1998, os níveis de desigualdade variaram de 0,45 no Ceará a 0,82 no Tocantins. Em 2006, a variação foi de 0,49 no Ceará a 0,67 no Rio Grande do Sul.

O exame dos dados mostra que a implementação do Fundef contribuiu para a redução da desigualdade na disponibilidade de recursos por aluno entre as redes intraestaduais das UFs brasileiras. Porém, a participação da União no financiamento, apesar de contribuir para a redução das desigualdades dentro dos estados, não apresenta um efeito superior a 0,01 ou 0,02 na equalização nacional dos recursos, isso em razão da limitação de 10% a título de complementação da União aos recursos aportados pelos Fundos estaduais e, também, porque essa complementação não era destinada a todos eles.

Esses dados evidenciam que houve redução das desigualdades dentro das UFs, pois, em 1998, considerando os parâmetros financeiros utilizados no cálculo do índice (contextos), o Gini de 23 UFs decresceu na medida em que ocorre a redistribuição dos recursos dos Fundos estaduais (Acre, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins). No entanto, em 3 UFs (Alagoas, Ceará e Pará) a redistribuição dos fundos estaduais aumentou a desigualdade e em 1 estado (Bahia) o Gini não é modificado.

A comparação dos índices de Gini dos anos do Fundeb (2007 e 2020), exposta na Tabela 50, mostra que no território nacional, apenas com os 25% previstos na Constituição, seria 0,71 em 2007 e 0,69 em 2020, com os recursos do Fundeb, reduziu para 0,65 e 0,59 e com os recursos do Fundeb somados com o complemento da União, reduz mais uma vez para 0,63 e 0,57.

Tabela 50 – Coeficiente de Gini dos VAAs disponíveis entre as redes públicas na vigência do Fundeb (2007 a 2020), segundo os parâmetros considerados

Regiões	Gini VAA 25% CF sem Fundeb		Gini VAA Com Fundeb Est.		Gini VAA Comp. União	
	2007	2020	2007	2020	2007	2020
Centro-Oeste	0,69	0,64	0,64	0,54	0,63	0,54
Nordeste	0,59	0,62	0,55	0,55	0,53	0,52
Norte	0,67	0,68	0,61	0,59	0,58	0,54
Sudeste	0,67	0,64	0,60	0,55	0,60	0,55
Sul	0,67	0,65	0,66	0,55	0,65	0,55
Brasil	0,71	0,69	0,65	0,59	0,63	0,57

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 2007 e 2020.

A desigualdade nacional reduz em qualquer um dos contextos no período, seja com ou sem a política. Contudo, com ela, a redução é bem mais pronunciada e melhora à medida que

são aplicadas a redistribuição dos fundos estaduais e a complementação da União. Nacionalmente, sem o Fundef, o índice cai de 0,71 para 0,69 entre os anos 2007 a 2020. Com redistribuição dos fundos estaduais, essa redução é de 0,65 para 0,59 no mesmo período. E quando se inclui a complementação da União, o coeficiente de Gini diminui de 0,63 para 0,57, reduzindo ainda mais a desigualdade na distribuição dos recursos entre as redes públicas de ensino.

Sem o Fundeb, os valores dos índices de Gini seriam mais altos em todas as regiões, tanto em 2007 como em 2020, do que com apenas com o Fundeb e com o Fundeb acrescido da complementação da União. Em 2007, o Gini do VAA nas regiões variava de 0,59 a 0,69, sendo o maior no centro-Oeste e o menor no Nordeste. Já em 2020, variava de 0,62 a 0,68, sendo o maior na Região Norte e o menor no Nordeste.

Com o Fundeb, os índices nacionais de desigualdade reduzem em relação ao VAA apenas com os recursos dos 25% da CF, principalmente em 2020, quando chega a 0,57. No entanto, essa redução ocorre com diferenças entre as regiões, pois entre os anos 2007 a 2020, enquanto reduziu em quatro delas (Centro-Oeste de 0,64 para 0,54; Norte de 0,61 para 0,59; Sudeste de 0,60 para 0,55; e Sul de 0,66 para 0,55), manteve-se a mesma na região Nordeste (0,55 em ambos os anos). As diferenças entre as regiões também reduzem, pois em 2007 era de 0,55 a 0,66, entre Nordeste e Sul, respectivamente. Em 2020, passou a ser de 0,54 a 0,59, entre as regiões Centro-Oeste e Norte.

Com a complementação da União mais a distribuição do Fundeb, a desigualdade nacional se reduz ainda mais, passando de 0,63 em 2007 para 0,57 em 2020, mas com diferenças inter-regionais: em 2007, variava de 0,53 no Nordeste a 0,65 no Sul (diferença de 0,12) e em 2020, de 0,52 no Nordeste a 0,55 nas regiões Sudeste e Sul (0,03 de diferença). Logo, verifica-se que a desigualdade com a redistribuição dos fundos estaduais mais a complementação seria maior em 2007 que em 2020 e, também, em cada uma das regiões e entre elas, sendo neste último ano o contexto menos desigual entre os analisados.

Diante da redução da desigualdade regional, também é importante avaliar o efeito equalizador da política nas desigualdades intraestaduais, pois a equalização geral pode ainda esconder desníveis na distribuição de recursos por aluno entre as redes de educação básica dentro de cada estado da federação.

A Tabela 51 apresenta os valores do índice de Gini referentes ao Valor Anual por Aluno (VAA) disponível para as redes públicas de educação básica em cada Unidade Federativa (UF) do Brasil nos anos de 2007 e 2020, evidenciando a redução da desigualdade à medida que ocorre a redistributividade de recursos pela política de fundos. Por exemplo, no

Tocantins, o índice de Gini seria de 0,64 em ambos os anos, caso a política não existisse, reduzindo para 0,57 e 0,53 após a redistribuição estadual em 2007 e 2020, respectivamente, e para 0,63 e 0,57 após a complementação da União nos mesmos anos.

Tabela 51 – Coeficiente de Gini do VAA disponível para redes públicas (estaduais e municipais) por Unidade Federativa (2007 e 2020)

UF	Gini VAA 25% CF sem Fundeb		Gini VAA Com Fundeb Est.		Gini VAA Comp. União	
	2007	2020	2007	2020	2007	2020
Acre	0,63	0,66	0,54	0,53	0,55	0,53
Alagoas	0,54	0,61	0,51	0,54	0,51	0,54
Amapá	0,65	0,72	0,61	0,54	0,55	0,54
Amazonas	0,57	0,6	0,52	0,51	0,51	0,51
Bahia	0,55	0,59	0,53	0,52	0,52	0,52
Ceará	0,51	0,58	0,52	0,51	0,51	0,51
Espírito Santo	0,58	0,6	0,54	0,52	0,53	0,52
Goiás	0,72	0,66	0,68	0,55	0,67	0,55
Maranhão	0,53	0,61	0,52	0,52	0,52	0,51
Mato Grosso	0,62	0,61	0,55	0,53	0,54	0,53
Mato Grosso do Sul	0,67	0,62	0,64	0,53	0,62	0,53
Minas Gerais	0,62	0,63	0,56	0,54	0,56	0,54
Pará	0,57	0,63	0,54	0,52	0,53	0,51
Paraíba	0,62	0,62	0,54	0,52	0,53	0,52
Paraná	0,6	0,6	0,56	0,53	0,55	0,53
Pernambuco	0,54	0,59	0,54	0,52	0,53	0,51
Piauí	0,57	0,61	0,53	0,52	0,51	0,52
Rio de Janeiro	0,62	0,63	0,57	0,54	0,56	0,54
Rio Grande do Norte	0,59	0,62	0,53	0,52	0,53	0,52
Rio Grande do Sul	0,69	0,66	0,68	0,55	0,68	0,55
Rondônia	0,59	0,61	0,54	0,52	0,53	0,52
Roraima	0,69	0,67	0,58	0,52	0,57	0,52
Santa Catarina	0,65	0,64	0,6	0,54	0,6	0,54
São Paulo	0,71	0,64	0,62	0,55	0,61	0,55
Sergipe	0,61	0,63	0,52	0,52	0,52	0,52
Tocantins	0,64	0,64	0,57	0,53	0,55	0,53
Brasil	0,71	0,69	0,65	0,59	0,63	0,57

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da Educação Básica dos anos 2007 e 2020.

Ao analisar linha a linha e segundo o cenário especificado, com auxílio da escala de cores para marcar os valores mais altos (tonalidade mais escura) e mais baixos (tonalidade mais clara) em cada linha, observa-se que caso a política não tivesse sido implementada, a desigualdade seria maior em ambos os anos, sendo o de 2007 mais desigual em âmbito nacional, e o de 2020 mais desigual para maioria dos estados.

Em 2007, num contexto simulado de inexistência da política, a diferença entre a maior e a menor desigualdade seria de 0,2 décimos de Gini entre o Ceará (0,51) e São Paulo (0,71), enquanto que em 2020 a diferença seria de 0,11 décimos entre estado do Ceará (0,58) e Amapá (0,72), em cujo contexto intraestadual seria o mais desigual. Contudo, com o efeito da

distribuição dos recursos dos fundos estaduais, a desigualdade é menor em ambos os anos. Em 2007, a diferença diminuiu para 0,17 décimos, sendo entre os estados do Alagoas (0,51) e Rio Grande do Sul (0,68).

Em 2020, último ano do Fundeb, a desigualdade reduziu ainda mais em 23 unidades federativas, como no Rio Grande do Sul, que sob efeito da redistribuição estadual reduziu de 0,68 em 2007 para 0,55 em 2020. Somente no estado do Alagoas, a desigualdade foi maior em 2020. Quando se considera a complementação da União, a desigualdade é reduzida (em 0,01 centésimo de Gini) no âmbito dos estados que a recebem. Por exemplo, em 2007, a desigualdade no Ceará é reduzida de 0,52 apenas com a redistribuição estadual para 0,51 com a complementação da União, e em 2020, por exemplo, no Maranhão, que reduziu de 0,52 num contexto apenas com a redistribuição estadual para 0,51 com a complementação da União.

Na análise dos dois anos iniciais do Fundeb permanente, anos 2021 e 2022, a Tabela 52 evidencia que o efeito redutor de desigualdade da política é bem mais pronunciado, com índices de Gini bem menores do que se não houvesse política, tanto em âmbito nacional como no de cada estado. Esse índice, que em nível nacional seria de 0,67 em 2021 ou 0,68 em 2022, caso inexistisse ação política, com a redistribuição dos fundos estaduais vai a 0,60 e 0,61 nos respectivos anos, reduzindo para 0,59 com a complementação da União em ambos os anos.

Tabela 52 – Coeficiente de Gini do VAA disponível para redes públicas (estaduais e municipais) por Unidade Federativa nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb permanente (2021 e 2022)

UF	Gini VAA 25% CF sem Fundeb		Gini VAA com Fundeb Est.		Gini VAA Comp. União	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Acre	0,67	0,67	0,58	0,54	0,58	0,54
Alagoas	0,62	0,62	0,55	0,55	0,55	0,54
Amapá	0,75	0,6	0,57	0,53	0,57	0,52
Amazonas	0,6	0,7	0,53	0,54	0,53	0,54
Bahia	0,59	0,65	0,55	0,53	0,54	0,52
Ceará	0,59	0,58	0,54	0,52	0,54	0,52
Espírito Santo	0,59	0,59	0,54	0,53	0,54	0,53
Goiás	0,65	0,63	0,59	0,58	0,59	0,58
Maranhão	0,6	0,61	0,54	0,53	0,54	0,52
Mato Grosso	0,62	0,6	0,58	0,57	0,58	0,57
Mato Grosso do Sul	0,63	0,62	0,56	0,54	0,56	0,54
Minas Gerais	0,63	0,59	0,59	0,55	0,59	0,55
Pará	0,62	0,63	0,54	0,53	0,54	0,52
Paraíba	0,64	0,63	0,58	0,56	0,58	0,55
Paraná	0,61	0,58	0,58	0,52	0,58	0,52
Pernambuco	0,58	0,62	0,55	0,55	0,56	0,54
Piauí	0,62	0,6	0,56	0,56	0,56	0,56
Rio de Janeiro	0,65	0,62	0,57	0,54	0,57	0,54
Rio Grande do Norte	0,63	0,63	0,58	0,56	0,57	0,55
Rio Grande do Sul	0,66	0,62	0,61	0,55	0,61	0,55
Rondônia	0,63	0,68	0,57	0,53	0,57	0,53
Roraima	0,73	0,63	0,6	0,58	0,6	0,58
Santa Catarina	0,64	0,65	0,58	0,58	0,58	0,58
São Paulo	0,63	0,63	0,59	0,55	0,59	0,55
Sergipe	0,63	0,62	0,56	0,57	0,56	0,57
Tocantins	0,63	0,62	0,58	0,56	0,58	0,56
Brasil	0,67	0,68	0,6	0,61	0,59	0,59

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 2021 e 2022.

A análise dos cenários revela que, caso a política não existisse, a desigualdade seria bem mais elevada em ambos os anos, sendo em nível nacional, maior em 2022, com Gini de 0,68. Isso fica bem evidenciado quando se examina, linha por linha, a classificação pela graduação de cores dos valores mais altos (tonalidades mais escuras) e mais baixos (tonalidades mais claras).

Com a implementação da redistribuição dos recursos dos fundos no âmbito de cada estado, verifica-se que a desigualdade se reduz em todos os estados e em ambos os anos, como no Amazonas, que, no ano de 2021, sai de um Gini de 0,60 num contexto sem a política, para 0,53 após a redistribuição estadual. Nesse mesmo estado, no ano seguinte, a desigualdade seria de 0,70, caso não existisse política de fundos, porém, com a redistribuição estadual, essa desigualdade é reduzida para um Gini de 0,54.

No país, a redução foi de 0,67 num contexto sem a política para 0,60 em 2021, com a redistribuição dos recursos dos fundos estaduais, e de 0,68 para 0,61 em 2022, também comparando-se os dois contextos. Com a redistribuição dos recursos dos fundos estaduais, vinte e um estados – Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins – têm índices de Gini de 2022 menores do que os de 2021, evidenciando que a redução das desigualdades se deu em razão da distribuição de recursos dos fundos estaduais no segundo ano do Fundeb permanente. Em outros dois estados, Sergipe e Amazonas, a desigualdade em 2022 foi maior que em 2021. Nos quatro estados restantes (Alagoas, Pernambuco, Piauí e Santa Catarina), a desigualdade, após a distribuição dos fundos estaduais nos dois anos.

Ao considerar a complementação da União aos fundos estaduais no primeiro ano do Fundeb permanente (2021), a desigualdade sofreu alterações em poucos estados beneficiados pela complementação, apesar do aumento determinado pela EC nº 108/2020, que estabeleceu um crescimento gradual até atingir 23% dos recursos do fundo em 2026. Em 2021, essa complementação passou de 10%, estabelecida no modelo anterior, para 12%; em 2022, subiu para 15%. Isso resultou em uma redistribuição menos desigual, refletida em índices de Gini geralmente mais baixos do que em 2021, como o caso da Bahia, que diminuiu de 0,54 em 2021 para 0,52 em 2022. Essa melhora pode ser atribuída à implementação do cronograma de ampliação da complementação VAAF, que atingiu 15% em 2022, e ao aumento da parcela da complementação VAAT de 2% para 5% (§ 1º, Art. 41, Lei nº 14.113/2020).

Logo, a participação da União (Fundeb com Complementação da União) desempenhou um papel redistributivo favorecendo a redução da desigualdade, com coeficientes de Gini menores em 2022. Em 22 estados (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Amapá, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Acre, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Tocantins, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Roraima, Rio Grande do Sul), o índice de Gini, considerada a complementação da União, é menor do que em 2021, evidenciando que a complementação da União nos moldes da política reformulada possui efeitos redistributivos ampliados no âmbito intraestadual.

Ao comparar-se os contextos com redistribuição estadual e com a complementação da União, no âmbito nacional, observa-se que a complementação fez com que a desigualdade reduzisse de 0,60, num contexto após a distribuição estadual, para 0,59 em 2021 e de 0,61 para 0,59 em 2022. Em alguns estados beneficiários dessa complementação, a redução foi

geralmente de 0,01p no Gini alcançado após a distribuição estadual, a exemplo da Bahia (de 0,55 para 0,54 em 2021 e de 0,53 para 0,52, em 2022) e Rio Grande do Norte (de 0,58 para 0,57 em 2021 e de 0,56 para 0,55 em 2022).

Mesmo após a distribuição dos recursos dos Fundos e da complementação da União, há desigualdade entre as UFs. Em 2021, variou de 0,53 no Amazonas a 0,61 no Rio Grande do Sul, e em 2022, variou de 0,52 no Maranhão a 0,58 em Santa Catarina.

Após essa visão geral da desigualdade em âmbitos nacional, regionais e estaduais por meio do índice de Gini, passe-se à análise dos valores absolutos do VAA. O objetivo é verificar como eles evoluíram a partir da distribuição do recursos dos fundos entre diferentes localidades, possibilitando, assim, a avaliação dos efeitos da política de fundos por meio do método das Diferenças em Diferenças.

4.2.1 Diferenças em Diferenças dos Valores Aluno Ano: redistribuições intraestaduais

Dado o grande número de redes públicas de ensino no país, a análise se concentrou nos valores máximos e mínimos do Valor Aluno Ano (VAA) por Unidade Federativa (UF), com o intuito de investigar como a política de Fundos afetou a equalização, ou seja, elevando os menores valores registrados ou diminuindo os maiores.

A Tabela 53 apresenta os valores máximos do Valor Aluno Ano (VAA), após a ação da política de fundos – resultante da redistribuição estadual e da complementação da União – em cada Unidade Federativa (UF) para os anos de 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022. Além disso, ela inclui o resultado acumulado desses valores em relação a 1998, tanto para o período de 1998 a 2006, quanto para os períodos de 1998 a 2020 e 1998 a 2022. Os valores estão corrigidos pelo IGPM a preços de dezembro de 2022.

Tabela 53 – Valores máximos de VAA e resultado acumulado em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022)

UF	FUNDEF		FUNDEB		FUNDEB PERM.		Resultado Acumulado em relação a 1998		
	1998	2006	2007	2020	2021	2022	Res Acum. (2006-1998)	Res Acum. (2020-1998)	Res Acum. (2022-1998)
SP	821.666	60.462	293.302	22.131	19.171	28.851	-761.204	-528.364	-799.535
TO	620.731	15.268	24.289	12.303	15.403	23.096	-605.463	-596.442	-608.428
GO	235.266	39.533	31.977	20.250	20.492	27.935	-195.733	-203.289	-215.016
RS	137.521	104.963	93.197	41.670	26.373	29.011	-32.558	-44.324	-95.851
PR	88.794	21.595	48.168	12.632	16.392	27.871	-67.199	-40.626	-76.162
SC	42.988	28.241	148.562	3.371	14.335	27.820	-14.747	105.574	-39.617
RR	34.198	15.857	12.922	11.791	14.311	13.927	-18.341	-21.276	-22.407
MS	36.407	24.624	109.927	15.483	12.302	25.992	-11.783	73.520	-20.924
MT	21.323	32.038	12.053	14.301	19.631	23.248	10.715	-9.270	-7.022
RJ	18.343	21.015	15.588	15.924	13.452	16.462	2.672	-2.755	-2.419
PA	10.451	6.920	6.212	8.959	8.857	12.550	-3.531	-4.239	-1.492
AP	10.782	8.382	10.582	10.236	8.461	13.955	-2.400	-200	-546
AC	8.257	15.283	8.885	9.157	10.318	15.594	7.026	628	900
ES	9.979	21.983	11.253	11.187	11.981	14.129	12.004	1.274	1.208
BA	9.473	23.366	8.867	11.416	10.831	15.295	13.893	-606	1.943
AM	5.679	7.407	5.905	7.924	8.483	9.882	1.728	226	2.245
RN	7.418	17.208	8.953	10.297	11.997	17.288	9.790	1.535	2.879
PE	6.894	8.104	7.428	10.423	11.341	15.510	1.210	534	3.529
DF	2.849	11.578	11.594	6.664	11.887	12.293	8.729	8.745	3.815
MA	5.537	5.293	7.268	9.902	11.412	12.447	-244	1.731	4.365
CE	5.801	6.477	5.492	10.168	11.522	12.698	676	-309	4.367
PI	5.118	5.632	6.547	10.222	12.837	15.032	514	1.429	5.104
PB	5.174	9.960	8.474	10.446	11.706	21.985	4.786	3.300	5.272
SE	7.101	8.404	10.319	12.591	11.302	16.827	1.303	3.218	5.490
RO	6.290	8.369	8.727	11.858	10.871	19.972	2.079	2.437	5.568
MG	36.148	139.262	97.795	49.405	36.114	28.940	103.114	61.647	13.257
AL	8.515	6.340	6.157	27.279	11.900	14.409	-2.175	-2.358	18.764

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-M a preços de 12/2022.

A tabela mostra como os valores máximos do VAA variaram ao longo dos anos em cada UF, corrigidos pelo IGP-M² a preços de dezembro de 2022. Isso reflete o aumento dos recursos disponíveis para a educação básica ao longo das diferentes fases da política de financiamento em algumas UFs e redução em outras.

Para fins de referência na análise, em 1998, o Valor Aluno Ano no âmbito do Fundef foi definido nacionalmente em R\$ 315,00, que, corrigido pelo IGPM de dezembro de 2022, corresponde a R\$ 2.477,29.

² Embora o Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) possa ocasionalmente sobrevalorizar a correção, ele é o mais adequado pelo ponto de vista do provedor de serviços educacionais, devido à sua capacidade de capturar variações de preços de bens e serviços diretamente ligados à gestão educacional, como materiais escolares, aluguéis de imóveis e custos de manutenção de instalações. Em contrapartida, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), embora seja abrangente, é mais centrado nos preços de bens e serviços de consumo regular das famílias, o que pode não refletir adequadamente os custos específicos associados à operação de instituições educacionais.

Nesse mesmo ano, Guarulhos-SP alcançou a mais alta disponibilidade de recursos por aluno entre os municípios. No entanto, esse valor poderia ter sido ainda maior, não fosse a perda de recursos com a redistribuição do Fundef. A arrecadação tributária desse município, somada às transferências atingiu R\$ 394.945.912,86 naquele ano, desse valor, R\$ 98.736.478,22 correspondeu aos 25% constitucionais destinados à receita educacional anual. Após a dedução para o Fundef, no valor de R\$ 36.571.350,56, restaram R\$ 62.165.127,65. Esse valor, dividido pelos 595 alunos matriculados na rede naquele ano, resultou em uma receita per capita de R\$ 104.479,21, que, a preço de dezembro de 2022, equivale a R\$ 821.666,00 (FINBRA, 1998; INEP, 1998).

Essa situação, como se observa na Tabela 51, ocorreu em poucas redes municipais, geralmente localizadas nas regiões Sul e Sudeste. No decorrer da vigência do Fundef, esses maiores valores foram reduzidos em razão da crescente municipalização do ensino fundamental. Isso ocorreu em: São Paulo: R\$ 799.535; Tocantins: R\$ 608.428; Goiás: R\$ 215.016; Rio Grande do Sul: R\$ 95.851; Paraná: R\$ 76.162; Santa Catarina: R\$ 39.617; Roraima: R\$ 22.407; Mato Grosso do Sul: R\$ 20.924; Mato Grosso: R\$ 7.022; Rio de Janeiro: R\$ 2.419; Pará: R\$ 1.492; e Amapá: R\$ 546.

Já quando se analisam os valores máximos de redes das regiões Nordeste e Norte, são os que tiveram elevação ao longo dos anos. Nesse grupo das unidades federativas em que foram elevados os VAAs máximos, no período de 1998 a 2022, estão 15 estados com os seguintes acréscimos: Acre, R\$ 900; Alagoas, R\$ 18.764; Amazonas, R\$ 2.245; Bahia, R\$ 1.943; Ceará, R\$ 4.367; Espírito Santo, R\$ 1.208; Maranhão, R\$ 4.365; Minas Gerais, R\$ 13.257; Pará, R\$ 1.492; Paraíba, R\$ 5.272; Pernambuco, R\$ 3.529; Piauí, R\$ 5.104; Rio Grande do Norte, R\$ 2.879; Rondônia, R\$ 5.568; e Sergipe, R\$ 5.490.

As diferenças entre estados de diferentes regiões do Brasil são evidenciados na Tabela 54. Todavia, mesmo com a redução do VAA máximo acumulado, estados das regiões Sul e Sudeste apresentam valores máximos de VAA mais altos do que estados de outras regiões, como por exemplo, uma diferença de mais de 2 vezes entre o de SP e AL em 2022.

Há, contudo, que se destacar que a elevação dos valores máximos de VAA nos últimos anos nas redes de estados mais pobres indica que essas não apenas se tornaram menos desiguais como contaram com mais recursos para custear as despesas com educação.

Para análise do outro extremo, a Tabela 54 apresenta os valores mínimos do Valor Aluno Ano (VAA) em cada Unidade Federativa (UF), excluídos os das redes que não tinham

alunos matriculados e as que obtiveram resultados negativos³, nos anos de 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022, além das variações acumuladas desses valores em relação a 1998. Os valores estão corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) e expressos em valores de dezembro de 2022.

Tabela 54 – Valores mínimos de VAA e suas variações em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022)

UF	FUNDEF		FUNDEB		FUNDEB PERM.		Resultado acumulado		
	1998	2006	2007	2020	2021	2022	(2006-1998)	(2020-1998)	(2022-1998)
DF	2.849	11.578	11.594	6.664	11.887	12.293	8.728	3.815	9.444
TO	1.037	2.169	2.142	6.347	3.252	8.366	1.132	5.310	7.329
GO	674	2.678	1.868	5.619	1.806	7.777	2.004	4.946	7.103
AC	889	1.116	405	4.937	2.642	7.974	227	4.048	7.085
MS	1.034	2.121	2.757	6.563	3.637	7.783	1.087	5.529	6.749
RO	1.046	2.496	2.078	5.336	2.790	7.641	1.449	4.290	6.595
CE	497	1.610	484	4.737	2.745	6.773	1.113	4.240	6.276
PE	344	482	538	4.629	2.243	6.391	138	4.285	6.047
MA	159	40	156	4.598	2.713	5.924	-120	4.439	5.765
ES	1.762	1.333	1.327	5.683	3.316	7.513	-429	3.921	5.751
SE	544	3.484	3.681	5.517	2.882	6.241	2.940	4.973	5.697
MG	734	1.440	52	4.591	1.748	6.319	707	3.858	5.585
PI	194	868	497	4.048	2.540	5.733	674	3.854	5.539
BA	501	408	279	4.270	2.534	6.033	-93	3.769	5.532
RN	803	2.414	1.042	3.665	2.230	6.325	1.611	2.862	5.522
SP	2.456	2.112	417	4.915	1.989	7.870	-345	2.459	5.413
PA	667	162	284	5.064	2.313	6.044	-505	4.397	5.377
MT	2.117	1.960	1.017	6.644	2.794	7.373	-156	4.527	5.257
RS	1.474	545	607	6.205	2.208	6.633	-930	4.730	5.158
PR	1.290	1.742	199	5.261	2.970	6.289	452	3.971	4.999
AM	521	2.474	2.575	5.076	3.208	5.449	1.953	4.555	4.928
PB	395	2.184	272	3.941	2.141	5.195	1.789	3.546	4.800
SC	1.558	4.391	2.029	5.972	2.902	6.036	2.834	4.414	4.478
RJ	1.117	2.010	1.001	5.170	2.202	5.532	893	4.053	4.414
AP	4.253	2.691	3.756	6.001	2.407	8.067	-1.562	1.747	3.814
AL	299	922	868	4.140	2.897	3.822	623	3.841	3.524
RR	9.065	1.122	1.002	6.411	2.453	9.337	-7.943	-2.654	272

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022. Nota: Valores corrigidos pelo IGPM a preços de 12/2022.

Pela análise dos valores por UF nos anos selecionados, percebe-se que, ao longo do tempo, há um aumento dos Valores Mínimos do VAA por UF. Como se vê na escala de cores, de vermelho a verde, respectivamente do menor para o maior, em 2022 a tonalidade dos

³ Algumas redes de ensino apresentaram valores negativos dos Valores Alunos-Ano (VAAs) nos anos de 1998, 2006 e 2007. Isso ocorreu devido a uma combinação de fatores, incluindo uma receita educacional limitada devido à baixa arrecadação de recursos e um baixo número de alunos matriculados nessas redes. Essas são as redes que perderam recursos devido à implementação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb. Isso ocorreu porque, ao descontar o percentual de suas receitas que foram destinadas a esses fundos, o resultado foi uma receita negativa.

valores se tornou mais esverdeada, significando aumento dos menores VAAs em todas as UFs.

Em 1998, primeiro ano de efeito financeiro do Fundef, o menor VAA era no estado do Maranhão (MA), com R\$ 159,00, e o maior, era de Roraima (RR), R\$ 9.065,00. No último ano de vigência do Fundef (2006), os menores valores variaram entre R\$ 40,00, também no Maranhão (MA) e R\$ 11.594,00, no Distrito Federal (DF).

De 2007 a 2020, os VAAs mínimos (menores valores registrado em cada UF) variaram de R\$ 11.578,00 no Distrito Federal (DF) a R\$ 52,00 em Minas Gerais (MG). Em 2020, a distância entre o menor e o maior diminuiu, pois o menor foi de R\$ 2.230,00 no Rio Grande do Norte (RN), e o maior, mais uma vez no Distrito Federal (DF), com R\$ 6.664,00. Em 2021, a amplitude entre os VAA mínimos volta a ser maior, sendo o menor valor de R\$ 1.748,00 em Minas Gerais e o maior novamente no Distrito Federal (DF), R\$ 11.887,00. Porém em 2022, diminui a distância entre o maior, 12.293,00 no Distrito Federal (DF), e o menor, R\$ 3.822,00 em Alagoas (AL).

Em termos acumulados no período de 1998 a 2022 (última coluna), destaca-se entre os maiores valores: o Distrito Federal (DF) com R\$ 9.444,00, Tocantins (TO) com R\$ 7.329,00, Goiás (GO) com R\$ 7.103,00, Acre com R\$ 7.085 e Mato Grosso do Sul com R\$ 6.749. Já entre os menores valores acumulados, tem-se: Roraima com R\$ 272,00, Alagoas com R\$ 3.524, Amazonas com R\$ 4.928, Paraíba com R\$ 4.800, Santa Catarina com R\$ 4.478 e Rio de Janeiro com R\$ 4.414.

A análise dos VAAs mínimos por meio do método das Diferenças em Diferenças, dados apresentados na Tabela 55, mostra em que períodos ocorreu maior elevação dos VAAs mínimos em cada UF. Essa tabela apresenta os valores mínimos do Valor Aluno Ano disponível (VAA) corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) para os anos de 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022 em cada Unidade Federativa (UF) e calcula as diferenças em diferenças para avaliar o efeito líquido do FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB Permanente sobre esses valores mínimos do VAA.

Tabela 55 – Diferenças em Diferenças dos Valores mínimos de VAA (R\$) em cada UF (1998, 2006; 2007; 2020; 2021; 2022)

UF	FUNDEF			FUNDEB			FUNDEB PERM.			DIFERENÇAS EM DIFERENÇAS		
	1998	2006	DIF1	2007	2020	DIF2	2021	2022	DIF3	DID1=DIF 2-DIF1	DID2=DI F3-DIF2	DID3=DIF 3-DIF1
RR	9065	1122	-7943	1002	6411	5409	2453	9337	6884	13351	1475	14826
AP	4253	2691	-1562	3756	6001	2244	2407	8067	5660	3807	3416	7222
SP	2456	2112	-345	417	4915	4498	1989	7870	5880	4843	1382	6225
RS	1474	545	-930	607	6205	5597	2208	6633	4425	6527	-1172	5355
AC	889	1116	227	405	4937	4531	2642	7974	5333	4305	801	5106
MT	2117	1960	-156	1017	6644	5627	2794	7373	4579	5783	-1048	4735
ES	1762	1333	-429	1327	5683	4356	3316	7513	4197	4785	-159	4626
PA	667	162	-505	284	5064	4780	2313	6044	3731	5285	-1049	4236
PE	344	482	138	538	4629	4092	2243	6391	4149	3954	57	4010
TO	1037	2169	1132	2142	6347	4205	3252	8366	5114	3073	909	3982
GO	674	2678	2004	1868	5619	3752	1806	7777	5972	1747	2220	3967
MG	734	1440	707	52	4591	4539	1748	6319	4570	3832	31	3864
BA	501	408	-93	279	4270	3991	2534	6033	3499	4084	-492	3592
RO	1046	2496	1449	2078	5336	3258	2790	7641	4851	1809	1593	3401
MA	159	40	-120	156	4598	4442	2713	5924	3211	4562	-1231	3331
MS	1034	2121	1087	2757	6563	3806	3637	7783	4147	2719	341	3059
CE	497	1610	1113	484	4737	4253	2745	6773	4027	3141	-226	2915
PR	1290	1742	452	199	5261	5062	2970	6289	3319	4610	-1742	2867
PI	194	868	674	497	4048	3552	2540	5733	3193	2877	-359	2518
RN	803	2414	1611	1042	3665	2624	2230	6325	4095	1013	1471	2484
RJ	1117	2010	893	1001	5170	4169	2202	5532	3330	3276	-839	2437
PB	395	2184	1789	272	3941	3669	2141	5195	3054	1880	-615	1264
SE	544	3484	2940	3681	5517	1835	2882	6241	3359	-1104	1524	420
AL	299	922	623	868	4140	3273	2897	3822	925	2650	-2347	302
SC	1558	4391	2834	2029	5972	3943	2902	6036	3133	1109	-810	300
AM	521	2474	1953	2575	5076	2501	3208	5449	2241	548	-260	288
DF	2849	11578	8728	11594	6664	-4930	11887	12293	406	-13659	5336	-8323

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica dos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022.

Nota: Valores corrigidos pelo IGPM a preços de 12/2022.

As UFs que se destacam como mais beneficiadas pelo Fundef em relação ao Fundeb são aquelas em que o resultado da DID1 são negativos (em vermelho). São elas: DF e SE. As UFs que foram beneficiadas pela distribuição dos recursos pelo Fundeb em relação ao Fundef são as que apresentam resultados de DID1 positivos. São elas: Roraima (DID1 = R\$ 13.352); Rio Grande do Sul (DID1 = R\$ 6.527); Mato Grosso (DID1 = R\$ 5.783); Pará (DID1 = R\$ 5.285); São Paulo (DID1 = R\$ 4.843). Já as mais beneficiadas nos primeiros dois anos iniciais de implementação do Fundeb permanente em relação ao Fundeb são aquelas com valores positivos em DID2. São elas: Distrito Federal (DID2 = R\$ 5.336); Amapá (DID2= R\$ 2.719); Goiás (DID2 = R\$ 2.220); Rondônia (DID2 = R\$ 1.593); Sergipe (DID2 = R\$ 1.524); Roraima (DID2 = R\$ 1.475); Rio Grande do Norte (DID2 = R\$ 1.471); e São Paulo (DID2 = R\$ 1.382). Os estados do Tocantins, Acre, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Minas Gerais

também sofreram efeitos positivos, mas em menor escala, sendo os DID2 de R\$ 909,00, R\$ 801,00, R\$ 341,00, R\$ 57,00 e R\$ 31,00, respectivamente.

Com base na análise da desigualdade dos Valores Aluno Ano (VAA) por meio do índice de Gini e nas variações dos VAAs máximos e mínimos ao longo dos anos, conclui-se que a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) reduziu a desigualdade entre as Unidades Federativas (UFs) brasileiras e, consequentemente, aproximando-as, em termo do financiamento da educação básica.

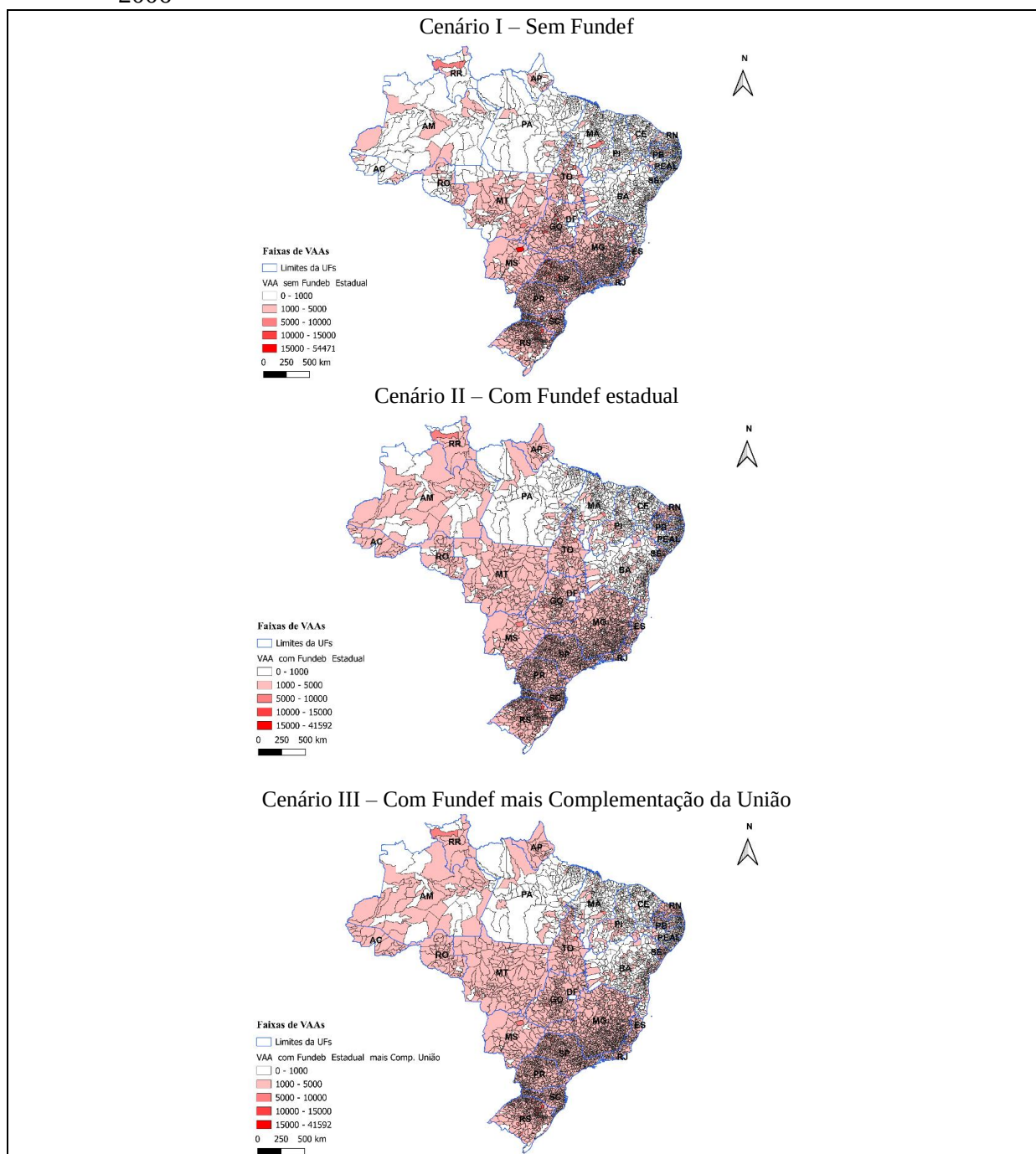
Além disso, ao analisar o efeito DID de cada estado, notou-se que diversas UFs experimentaram aumentos (de R\$ 288 no AM a R\$ 14.826 em RR) nos valores mínimos do VAA com o Fundeb permanente, contribuindo para uma menor desigualdade na disposição dos recursos educacionais em âmbito estadual.

Na próxima seção é realizada uma análise da desigualdade em nível interestadual, comparando os VAAs das redes públicas de educação básica em todo o país. Essa análise permite avaliar o efeito equalizador da política entre os estados, principalmente a partir da participação da União na complementação aos fundos estaduais.

4.3 O efeito da política na redução da desigualdade interestadual

A análise a seguir examina a desigualdade dos Valores Anuais por Aluno (VAAs) entre as redes municipais de educação básica por Unidade Federativa, considerando primeiro a distribuição dos recursos exclusivamente dos 25% de impostos e transferências definidos constitucionalmente para a educação, depois com o Fundef estadual, e, depois, com o Fundef complementado pela União, resultando em um exame da política abrangendo todas as camadas de financiamento. Os três cenários estão apresentados em mapas coropléticos na Figura 2.

Figura 2 – Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2006



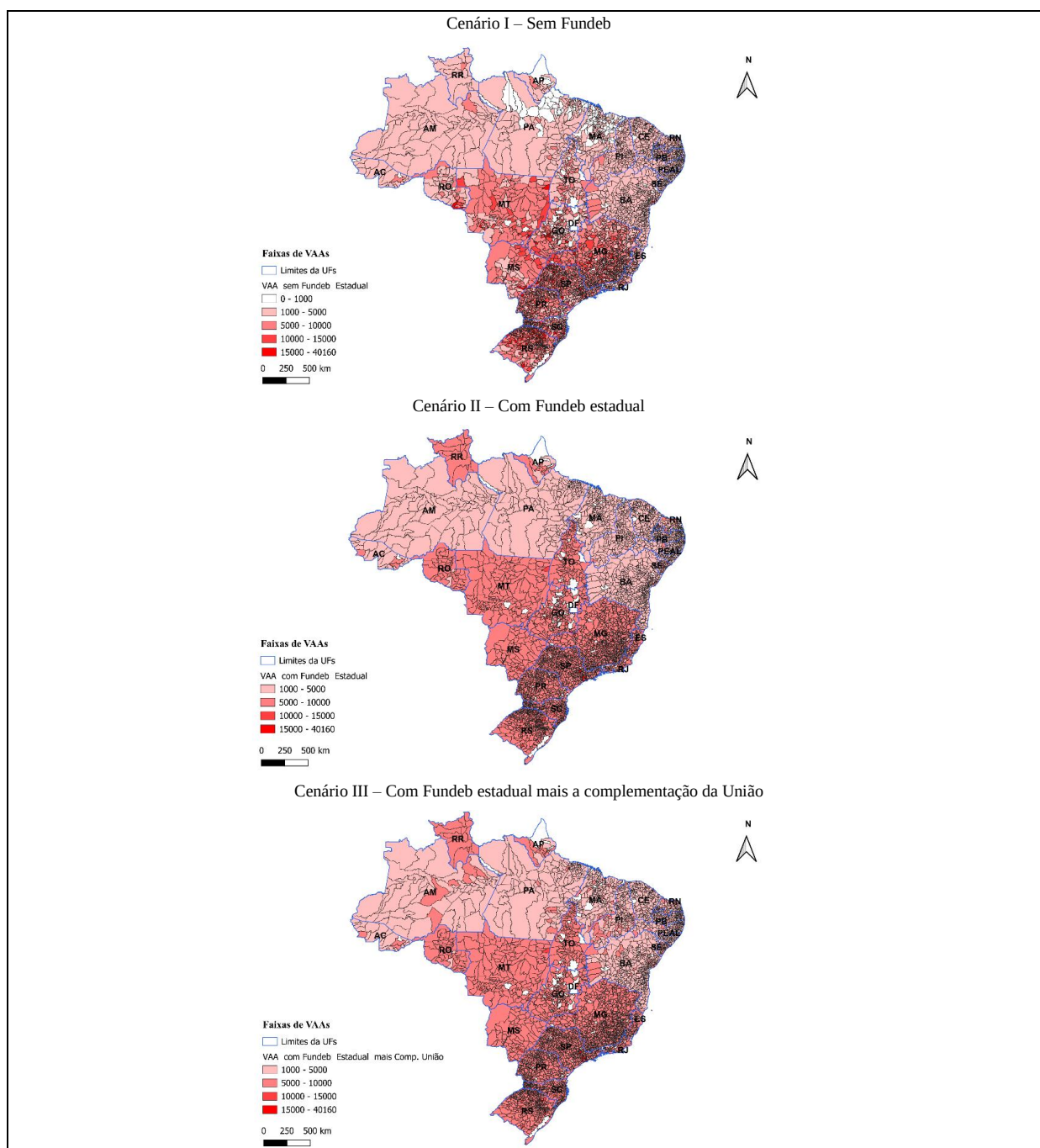
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica do ano 2006 com uso do software livre QGIS 3.32.3.

Ao comparar-se os cenários I e II observa-se visualmente a redução da quantidade de municípios com VAA até R\$ 1.000,00, em cor clara (branca), que passam à segunda faixa, de R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00 (em tonalidade ligeiramente avermelhada), sobretudo em UFs das Regiões Norte e Nordeste. Ao incluir-se o terceiro cenário na comparação, nota-se a passagem

de mais algumas redes da faixa de até R\$ 1000,00 para a faixa seguinte, de R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00, essas, das UF's cujos municípios receberam complementação da União em 2006.

Em complemento à análise, para melhor comparação dos efeitos entre um desenho e outro, em sequência, na Figura 3, apresentam-se mapas temáticos da distribuição dos VAAs das redes Municipais do país, por UF, na vigência do Fundeb (ano 2020), nos três cenários.

Figura 3 – Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2020

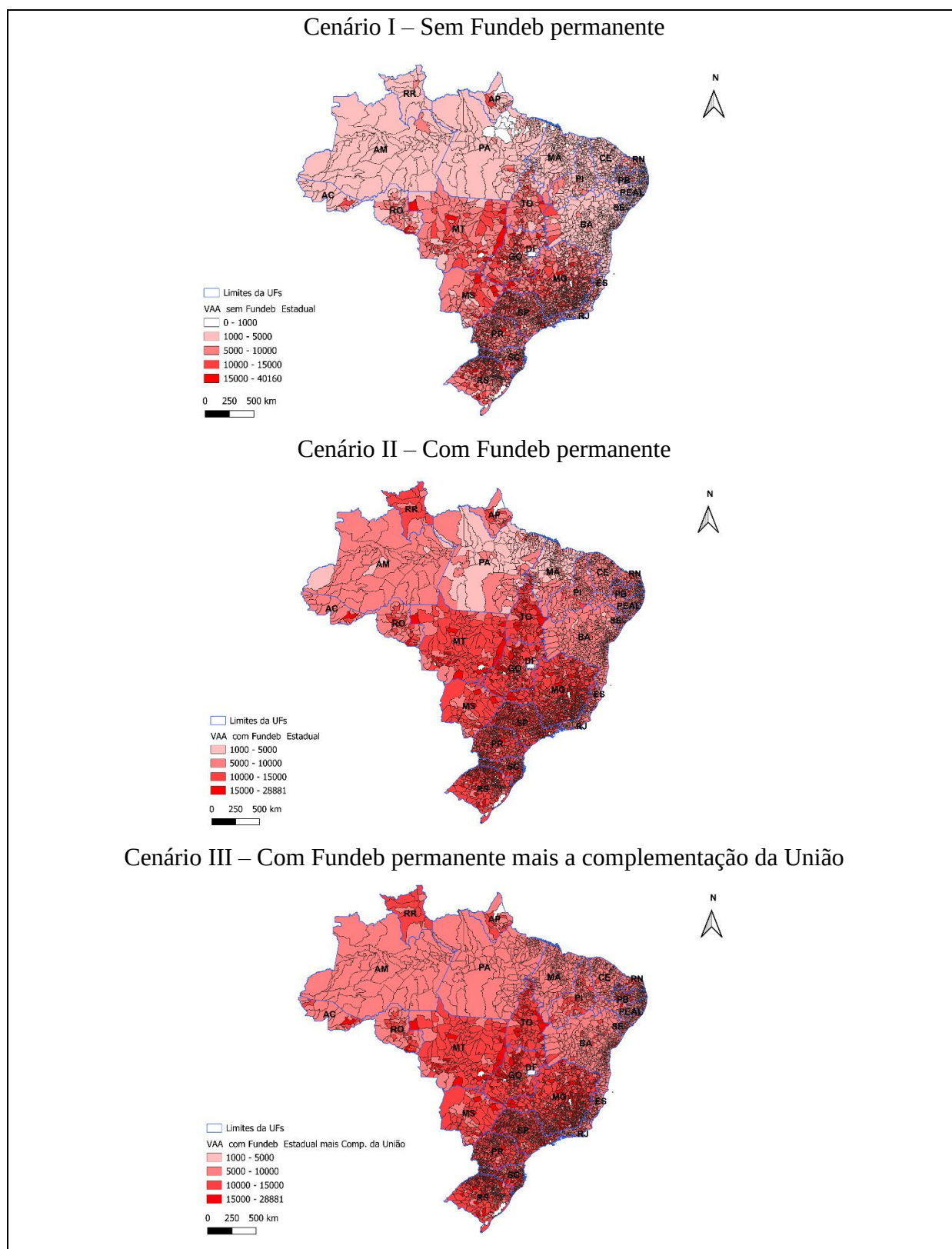


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica do ano 2020 com uso do software livre QGIS 3.32.3.

No ano de 2020, uma observação visual revela que o efeito de redução da desigualdade do Fundeb é mais evidente do que o da política no último ano do Fundef. Nota-se, na comparação entre os cenários I e II, que alguns municípios com valores mais altos do Valor Aluno Ano (VAA), localizados majoritariamente em UFs das regiões Sul e Sudeste, experimentaram uma redução, enquanto aqueles com VAA mais baixos viram um aumento, migrando para faixas superiores com a distribuição estadual (cenário II). Com a complementação da União, percebe-se que mais um aumento de municípios migrando em direção às faixas de VAA entre 1.000 e 5.000 e entre 5.000 e 10.000, sendo essas redes das regiões Norte e Nordeste, beneficiárias da complementação da União (cenário III).

Para permitir uma comparação com a política reformulada do Fundeb, a Figura 4 apresenta, seguindo o mesmo princípio e nos mesmos cenários, a distribuição do VAA das redes municipais no ano de 2022, o segundo ano de vigência do Fundeb permanente.

Figura 4 – Distribuição dos VAAs das Redes Municipais, por UF, em três cenários – ano 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da educação básica do ano 2022 com uso do software livre QGIS 3.32.3.

Observa-se que no primeiro cenário, no qual simula-se a inexistência dos fundos, existem muitas redes com VAAs na faixa de R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00 e algumas na faixa de até R\$ 1.000,00. Assim como a existência de redes na faixa superior, acima de R\$ 15.000,00.

Porém, quando se compara com o segundo cenário, após o efeito da distribuição dos fundos estaduais, percebe-se a alteração visual (escurecimento), que ilustra o movimento de muitos municípios da faixa de até R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00, para a faixa seguinte, de 5 a 10 mil reais. Mas, ainda conservam-se algumas redes na faixa de até 1.000 reais e de 1.000 a 5.000 reais, localizados principalmente nas Regiões Norte e Nordeste.

No terceiro cenário, mais uma vez, observa-se um maior escurecimento do mapa, evidenciando que a complementação cobriu as diferenças dos menores valores (de até R\$ 5.000) remanescentes do contexto anterior. Esse efeito possibilitou muitas redes municipais migrarem para a faixa entre R\$ 5.000 e R\$ 10.000.

No contexto anterior à implementação do Fundeb (cenário I), algumas redes já desfrutavam de situações financeiras com valores de Valor Aluno Ano (VAA) superiores a R\$15.000, principalmente em UFs das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, enquanto muitas outras redes municipais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, se encontravam em uma faixa de VAA entre R\$ 1.000 e R\$ 5.000. No entanto, a introdução da distribuição estadual dos recursos do Fundeb (cenário II) elevou o VAA de muitos municípios de UFs de regiões menos desenvolvidas para a faixa intermediária de R\$5.000 a R\$10.000, com exceções de redes em estados como Pará, Amazonas e Maranhão. Além disso, a complementação da União (cenário III) desempenhou um papel equalizador ao contribuir para que esses municípios também aumentassem seus recursos disponíveis por aluno naquele ano.

Portanto, as análises gráficas destacam mudanças importantes no cenário financeiro das redes municipais de ensino, impulsionadas pela implementação da política de fundos, versão após versão, até o mais recente desenho reformulado.

Essas mudanças, Fundo após Fundo, também podem ser observadas por meio da análise a partir da Tabela 56, que fornece estatísticas descritivas dos recursos por aluno ao longo dos anos iniciais e finais de cada desenho da política de financiamento da educação básica no Brasil, 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022. Essas estatísticas permitem uma visão detalhada da distribuição e da variabilidade dos recursos financeiros disponíveis no período analisado. Além disso, ao compará-las com o Valor por Aluno Ano nacionalmente definido, possibilita a avaliação do cumprimento dos requisitos legais relacionados ao financiamento da educação básica e dos efeitos equalizadores da política.

Tabela 56 – Estatística descritiva dos recursos por aluno ano registrados no país e VAA mínimo nacionalmente definido corrigidos pelo IGPM a preços de 12/2022 (1998; 2006; 2007; 2020; 2022)

Estatísticas	FUNDEF		FUNDEB		FUNDEB PERMANENTE	
	1998	2006	2007	2020	2021	2022
Média	8.332,65	6.182,85	6.322,31	7.600,84	6.239,38	11.788,73
Mediana	4.405,40	5.350,80	5.362,45	7.387,33	5.671,26	10.874,78
Desvio padrão	23.635,28	5.458,75	7.010,85	2.198,93	2.450,34	3.777,69
Curtose	497,75	115,82	579,82	39,62	9,61	2,82
Assimetria	18,51	7,88	17,84	3,38	2,23	1,53
Intervalo	821.507,55	139.222,11	293.249,54	45.739,75	34.365,28	25.188,21
Mínimo	159,00	39,54	52,13	3.665,45	1.748,29	3.822,42
Máximo	821.666,55	139.261,66	293.301,67	49.405,20	36.113,57	29.010,64
Contagem redes	4136	5558	5484	5473	5569	5508
Nível de conf. (95,0%)	91,62	42,87	58,88	46,47	60,51	99,34
VAA Mínimo Nacional Fundef(b)	2.510,15	2.365,64	3.161,64	5.571,95	4.680,28	5.131,37

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Finbra, SIOPE e Censo da Educação Básica dos anos 1998, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022 e Portarias Interministeriais FNDE.

Nota: Valores corrigidos pelo IGPM a preços de 12/2022.

No ano de 1998, com o Fundef, a média dos recursos por aluno era de R\$ 8.332,65. Esse foi o ano em que se observou o valor médio mais alto entre os anos até 2021. Em 2006, último ano do Fundef, a média dos recursos por aluno caiu para R\$ 6.182,85. Com o Fundeb, no ano de 2007, mantiveram-se valores próximos aos de 2006, com uma média de R\$ 6.322,31. Isso sugere uma certa estabilidade nos recursos por aluno no primeiro ano de implementação do Fundeb em relação ao último ano do Fundef. No entanto, em 2020, último ano do Fundeb, a média subiu para R\$ 7.600,84. No ano seguinte, 2021, primeiro ano de Fundeb permanente, a média caiu para R\$ 6.239,38. Em 2022, com a continuação do Fundeb Permanente, houve um aumento na média para R\$ 11.788,73.

Quando se analisa o comportamento da mediana ao longo dos anos, percebe-se que as medianas são geralmente menores que as médias, indicando que alguns valores extremamente altos puxam a média para cima. O efeito, por esse indicador, é evidenciado pela redução da diferença entre a mediana e a média. Assim, como ela divide a população ao meio (50%), quanto mais próxima da média, menos heterogênea será a distribuição. Em 1998, a diferença entre elas era de 3.927,25, em 2022, essa diferença foi menor, R\$ 913,95, indicando uma redução da desigualdade neste último ano, em comparação ao primeiro.

O desvio padrão é uma medida de quão dispersos os dados estão em relação à média. Quanto maior o desvio padrão, maior a variabilidade dos valores. Em 1998, com o Fundef, o desvio padrão é notavelmente alto (R\$ 23.635,28), indicando uma grande variação nos recursos por aluno. No entanto, ao chegar em 2022, esse indicador estatístico foi reduzido para R\$ 3.777,69, indicando uma desigualdade menor.

A curtose mede a forma da distribuição dos dados. Valores de curtose acima de zero indicam uma distribuição mais concentrada, enquanto valores negativos apontam para uma distribuição mais achatada. Nota-se que, especialmente em 1998, 2006 e 2007, as distribuições têm curtose positivas mais altas (497,75; 115,82; 579,82 respectivamente), indicando uma maior concentração de recursos em redes com valores mais altos que a média.

A assimetria mede distribuição dos valores em torno da média, com o intuito de verificar se há concentração em valores maiores ou menores que ela. Valores positivos de assimetria indicam uma cauda longa à direita, enquanto valores negativos sugerem uma cauda longa à esquerda. Na análise em questão, os valores positivos de assimetria (18,51; 7,88; 7,84; 3,38; 2,23; 1,53) em todos os anos e versões mostram que as distribuições são assimétricas, com casos mais concentrados em valores menores que a média.

O intervalo mostra a diferença entre o valor máximo e mínimo nos dados. Permite avaliar a amplitude da variação dos recursos por aluno em cada ano. Nota-se que o intervalo é mais restrito nos anos mais recentes, indicando uma menor variação. Logo, uma menor desigualdade, aproximando os valores mínimos dos máximos. Esses representam os recursos por aluno mínimos e máximos registrados em cada ano. O mínimo mostra o menor nível de recursos disponíveis, enquanto o máximo revela os recursos mais altos. A comparação desses valores ao longo dos anos e versões evidencia a redução do VAA máximo de R\$ 821.666,55 registrado em 1998 para R\$ 29.010,64 em 2022, enquanto que o VAA mínimo saiu de R\$ 159,00 em 1998 para R\$ 3.822,42 em 2022.

A contagem apenas mostra quantas redes estavam incluídas na análise em cada ano e versão. Isso é importante para entender o tamanho da amostra e a abrangência das redes envolvidas. A menor contagem foi em 1998, em que se analisou os VAAs de 4.136 redes, enquanto que a maior amostra foi em 2021, com 5.569 redes.

Já o Nível de Confiança (95,0%) indica a confiabilidade das estatísticas. Quanto maior o nível de confiança, mais confiável é a estimativa. Isso é relevante para a interpretação das estatísticas descritivas. O ano de 2022 foi o que apresentou maior nível de confiança (99,34).

Enfim, o VAA Mínimo Nacional Fundef(b). Esse índice representa o Valor Aluno Ano Mínimo Nacional definido na política de fundos em cada ano analisado, devidamente

corrigido pelo IGPM, como foram os VAAs. Ele serve como referência para avaliar os recursos mínimos necessários por aluno na educação básica.

Corrigido monetariamente, o menor VAA de referência foi registrado em 2006 (2.365,64) e o maior em 2020 (5.571,95).

Ao comparar os valores máximos, mínimos, mediana e média dos recursos por aluno ano registrados no Brasil com os valores referência definidos nacionalmente, observa-se uma ampla variação ao longo dos anos. Em 1998, por exemplo, o valor máximo do VAA de 821.666,55 alcançado em Guarulhos, muito acima do valor de referência nacional, que era de R\$ 2.510,15. Enquanto isso, o valor mínimo, foi muito inferior à referência, indo de R\$ 159,00 em 1998, a R\$ 3.822,42 em 2022. Observando-se as diferenças entre o VAA mínimo e VAA de referência nacional em todos os anos examinados, verifica-se que foi em 2022 que ocorreu uma maior aproximação desses valores, sendo portanto, o contexto menos desigual da série. O menor VAA foi de R\$ 3.822,42, enquanto o VAA mínimo nacional, R\$ 5.131,37.

Essa análise evidenciou o efeito da política, em suas três versões, sobre a desigualdade no financiamento da educação básica numa perspectiva interestadual. A ilustração gráfica em mapas coropléticos mostrou os VAAs das redes municipais em três cenários para evidenciar o efeito da redistribuição dos fundos estaduais (quando muitos recursos das redes estaduais migram para os seus respectivos municípios) e após a complementação da União. Em seguida, uma análise estatística possibilitou avaliar o efeito por meio da “distância” entre os valores máximos e mínimos de VAAs, sua média e mediana, comparativamente ao VAA de referência nacional.

4.4 Considerações finais do capítulo

A análise revelou os efeitos das políticas de financiamento da educação básica sobre os Valores Mínimos do Valor Aluno Ano (VAA) e redução dos VAAs máximos por Unidade Federativa (UF), considerando o período do Fundef (1998-2006), do Fundeb (2007-2020) e do Fundeb permanente (2021-2022).

Primeiro, examinou-se o efeito da política sobre os níveis de desigualdade nacional, analisando-se o índice de Gini nos anos chave de cada versão. Nesse exame, percebeu-se que a distribuição dos fundos estaduais e a complementação da União reduziram a desigualdade. No primeiro desenho, num contexto sem política, a desigualdade teria um índice de Gini de 0,81 em 1998, baixando para 0,75 com a distribuição estadual do Fundef, chegando em a 0,74, com a complementação da União. Em 2006, esse índice chega a 0,64 com a distribuição

dos fundos estaduais. Esse efeito permanece com a implementação do Fundeb, pois o indicador saiu de 0,71 em 2007, para 0,57, após a ação redistributiva dos fundos, com a complementação. Em 2021, o índice vai de 0,67, do contexto sem a política, a 0,61 com a distribuição estadual e a 0,59, com complementação da União.

Nesse aspecto, mesmo com a distribuição dos recursos por meio dos fundos e complementação da União, destaca-se, apesar da redução, a desigualdade interregional. No primeiro período, o Sul (0,64) e o Sudeste (0,60) apresentaram, em 2006, os coeficientes de Gini mais altos, indicando uma maior desigualdade na distribuição dos recursos entre as redes públicas nessas regiões. No último ano do segundo, as maiores desigualdades concentraram-se ainda nas regiões Sul (0,55) e Sudeste (0,55), mas com índices menores em relação ao período anterior. O Nordeste e o Centro-Oeste têm coeficientes de Gini geralmente mais baixos no último ano, indicando uma distribuição intrarregional mais homogênea dos recursos por aluno ao ano.

A desigualdade regional reflete-se também na desigualdade inter e intraestadual em todo o período. O exame dos dados mostra como a implementação do Fundef contribuiu para a redução da desigualdade na disponibilidade de recursos por aluno entre as redes intraestaduais brasileiras. A participação da União no financiamento, pelo baixo volume relativo de recursos aportados pela União aos Fundos, contribui pouco para a redução das desigualdades dentro dos estados. A exemplo disso, no Pará, sem o Fundef, o Gini seria de 0,49, indo a 0,53 após a redistribuição estadual e reduzindo para 0,50 com a complementação da União em 1998. Em 2006, os índices do Pará foram de 0,55, 0,54 e 0,52, conforme cada contexto.

A comparação entre o Fundef e o Fundeb mostra que o Fundef reduziu a desigualdade na disponibilidade de recursos por aluno em alguns estados, como Roraima, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Pará e São Paulo. Em média, o Fundeb apresentou maior efeito equalizador no país, pois com a complementação, o índice no último ano do Fundef era 0,63. No último ano do Fundeb, o Gini foi de 0,57 e, no último ano analisado do Fundeb permanente, foi de 0,59.

Os resultados das DIFs indicaram o efeito das políticas de financiamento da educação nas UF, com valores positivos denotando aumento nos recursos por aluno e valores negativos indicando redução. Os estados apresentaram efeitos variados dessas políticas. Por exemplo, Roraima (Tabela 53) experimentou um aumento nos valores mínimos do VAA após a implementação do Fundeb (Dif 2 = 5.409) e Fundeb Permanente (Dif 3 = 6.884), recuperando as perdas ocorridas no VAA mínimo do estado à época do Fundef (Dif 1 = -7.943). O Distrito

Federal, que não tem rede municipal, teve seu VAA mínimo elevado (8.728) no Fundef, redução após a mudança para o Fundeb (-4.930) e um aumento pequeno no Fundeb Permanente (406).

Ao analisar as diferenças entre a variação do período do Fundeb e do Fundeb Permanente, Distrito Federal, Amapá, Goiás, Rondônia, Sergipe, Roraima, Rio Grande do Norte e São Paulo foram beneficiados com um aumento adicional nos recursos disponíveis por aluno com a implementação do Fundeb Permanente. Tocantins, Acre, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Minas Gerais também tiveram efeitos positivos, embora em menor escala.

Desse modo, as políticas de financiamento da educação afetaram o financiamento das Unidades Federativas brasileiras, contribuindo para a redução da desigualdade no financiamento da educação básica. Contudo, elas permanecem em face da base tributária e reduzida complementação da União.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo avaliar os efeitos das regras institucionais, configuradas nos desenhos da política de fundos de financiamento da educação básica na ampliação das matrículas e na equalização do financiamento entre as redes públicas de ensino e entre os estados.

Para isso, tomou por base pesquisas bibliográfica e documental. A primeira contextualiza a política de fundos no cenário da Reforma do Estado e do financiamento da educação básica no Brasil e traça o desenho dos seus mecanismos de coordenação federativa. Enquanto isso, a segunda ofereceu elementos para, com base em estatística descritiva e do método da Diferenças em Diferenças, examinar os resultados e efeitos da política de fundos nas matrículas e no financiamento da educação básica.

O exame institucional das políticas de fundos permitiu traçar os mecanismos de coordenação federal e identificar como eles impunham incentivos e constrangimentos para a ampliação e/ou descentralização das matrículas dos níveis de ensino enfocados em cada uma das suas versões.

No Fundef, com foco no Ensino Fundamental, as matrículas aumentaram e foram fortemente municipalizadas sob impulso do modelo de redistribuição dos recursos dos fundos estaduais, baseado na quantidade de alunos. A matrícula nesse nível de ensino aumentou de 33,1 milhões em 1996 para 34,2 milhões em 1997, baixando para 33,2 milhões em 2006, quando se encerra o Fundef.

Nesse mesmo período, a etapa dos anos iniciais do Ensino Fundamental foi a que apresentou maior número de matrículas, indicando ser prioridade dos entes subnacionais, mas com redução ao longo do período (de 20,5 milhões para 18,3 milhões), com uma evidente inversão no perfil da oferta que passou a ser predominantemente municipal já em 1997 (ano base das matrículas a serem consideradas na distribuição de recursos dos fundos a partir de 1998), mas mantendo as taxas de escolarização bruta acima de 100%. Na Educação Infantil, as matrículas reduziram de 12,1 milhões em 1997 para 7,0 milhões em 2006 ainda que a TEB fosse cerca de 30%. A oferta do Ensino Médio foi ampliada em 37,5% (um crescimento de 2.428.947 matrículas) no período do Fundef, apesar de não ser afetada por ele.

O Fundeb (2007 - 2020) afetou de modo diferente do primeiro desenho: a Educação Infantil ampliou as matrículas (de 6,5 milhões para 8,8 milhões), melhorando as taxas de escolarização bruta nesse nível, mas ainda assim ficando abaixo de 100%, aquém das metas do PNE de 2014 (50% para creche e 100% pré-escola).

Diferentemente disso, houve redução da oferta do Ensino Fundamental (de 32,3 milhões para 26,7 milhões), mas mantendo-se as taxas de escolarização bruta acima de 100%, apesar de não alcançar a Meta 02 do Plano Nacional de Educação de 2014, garantindo que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluíssem essa etapa na idade recomendada. Em ambos os níveis das redes públicas alcançadas pela política, predominaram as redes municipais na oferta de ensino (de 96,24% e 99,09% na Educação Infantil, e 60,72% e 68,91% no Ensino Fundamental).

O Ensino Médio, apesar de incluído na política do Fundeb, apresentou redução da oferta entre os anos de 2007 e 2020 (de 8,3 milhões para 7,5 milhões), com a manutenção das redes estaduais na liderança da oferta desse nível, seja entre todas as redes (86,5% e 84,1%), como somente entre as públicas alcançadas pela política (97,8% e 99,4%), cumprindo o artigo 211 da Constituição Federal. Logo, a política do Fundeb não foi suficiente para elevar o quantitativo das matrículas estaduais no Ensino Médio regular, inclusive, a redução promoveu uma queda das taxas de escolarização bruta de um pouco mais 82% em 2006, último ano do Fundef, para 78% em 2020, último ano do Fundeb.

Contudo, a política impôs aos entes estaduais constrangimentos, fazendo com que continuassem sendo os maiores provedores desse nível, visto que a não oferta lhes provocariam maiores perdas financeiras em razão do critério de redistribuição dos fundos baseado no quantitativo de matrículas.

A implementação do Fundeb permanente nos dois anos iniciais (2021 e 2022) já apresenta melhor cenário nas matrículas da Educação Infantil e do Ensino Médio, mas não em relação com o Ensino Fundamental. Em 2022, a Educação Infantil apresenta sinais de ampliação da oferta a níveis superiores aos de 2020 (é preciso considerar a baixa nas matrículas em razão da Covid 19 no ano de 2021), pois era de 8,8 milhões, em 2021 reduziu para 8,3 milhões, e, em 2022, cresceu para e 9,0 milhões. Ao que tudo indica, os mecanismos de indução para oferta nesse nível de ensino começaram a apresentar seus efeitos, por exemplo, na distribuição de 50% do Complemento VAAT (valor total/aluno) destinados à Educação Infantil (creches e pré-escolas).

Quanto ao Ensino Fundamental foram poucas as alterações nas matrículas entre os anos de 2021 e 2022 (em 2020 era de 4,6 milhões, em 2021 foi a 4,4 milhões, e em 2022 registrou 4,5 milhões de matrículas). Já no Ensino Médio, há sinais de ampliação, pois assim como a Educação Infantil nas redes municipais, o Ensino Médio apresenta crescimento das redes estaduais em 2022 (6,6 milhões), em comparação a 2021 (6,5 milhões) e 2020 (6,3 milhões).

Em resumo, o Fundef priorizou de fato o Ensino Fundamental, proporcionando aumento na sua oferta no início da sua vigência, mas mesmo não direcionado a outros níveis, afetou a Educação Infantil e o Ensino Médio, como demonstrado na avaliação das DIDs que mostrou que na Educação Infantil houve redução de 4.774.591 matrículas em relação ao período anterior. No Ensino Médio, a DID1 foi de redução de 3.790.623, o que evidencia o crescimento das matrículas nesse período, maior que no período seguinte (Fundeb).

O Fundeb favoreceu a Educação Infantil (DID2 de 1.045.167 superior à ocorrida no primeiro período, sem a intervenção da política), ao incluí-la no seu desenho, e ainda, possibilitando a manutenção das taxas de matrícula bruta no Ensino Fundamental. No entanto, apesar de incluir o Ensino Médio, não se mostrou suficiente para melhorar as taxas de matrícula nesse nível de ensino, pois suas matrículas e a TEB média nacional reduziram no período. No Ensino Fundamental, a DID4 mostrou uma redução 3.569.767 matrículas em relação ao Fundef, sem, contudo, afetar as taxas de escolarização bruta que se mantiveram próximas de 100%. No Ensino Médio, a DID1 mostrou uma redução de 3.790.623, por consequência reduzindo a TEB de 83% em 2006 para 78% em 2020.

O período examinado do Fundeb permanente, apesar de curto, permitiu constatar que seu efeito na oferta da Educação Infantil ainda não superou a do seu antecessor, pois houve redução de matrículas em relação ao período do Fundeb, com DID5 indicando redução de 1.308.906 em relação ao período anterior. No que se refere ao Ensino Médio, a DID3 mostra acréscimo de 948.124 matrículas em relação ao primeiro Fundeb. Já para o Ensino Fundamental, ainda que tenha havido redução de 243.009 matrículas nesse período, a DID5 de 6.710.881 positiva, indica que essa redução foi menor que a ocorrida no período anterior.

No exame da distribuição de recursos por alunos, constatou-se que, em qualquer um dos anos analisados, a desigualdade no financiamento entre as diversas redes públicas de educação básica do país seria bem mais elevada se a política não existisse, com Gini variando, por exemplo, de 0,51 no Ceará a 0,69 em São Paulo no ano de 2006, de 0,58 no Ceará a 0,72 no Amapá em 2020 e de 0,58 também no Ceará a 0,70 no Amazonas no ano de 2022.

O exame da política, versão após versão, evidenciou um processo evolutivo institucional com efeitos de redução da desigualdade no financiamento. Pois, na passagem do Fundef para o Fundeb, as desigualdades foram reduzidas entre as redes públicas de ensino, pois o índice nacional de Gini passou de 0,74 em 1998 para 0,59 em 2022, indicando que reduziu a desigualdade na distribuição de recursos entre as diversas redes de ensino.

O Fundeb permanente também contribui para reduzir a desigualdade, com a complementação da União, quando comparado a um contexto sem a política, mas, nesses seus

dois anos iniciais, a desigualdade no financiamento foi um pouco maior do que no período anterior – do Fundeb, pois houve elevação do índice de Gini, de 0,57, em 2020 para 0,59 em 2022. Nesta análise, cabe observar que, em razão da pandemia da Covid-19, as bases tributárias locais foram bastante afetadas, alcançando, assim, o financiamento educacional das redes públicas, principalmente das municipais (Bremaeker, 2021).

A desigualdade dentro dos estados também foi reduzida, como exemplo no Amapá, cujo Índice de Gini, em 1998, num contexto simulado sem a existência da política, seria de 0,60, caindo para 0,54 com a implementação do Fundef naquele ano, mantendo-se em 0,54 em 2020, último ano do Fundeb e em 2022, passou para 0,52, já sob ação do Fundeb permanente.

A desigualdade no financiamento nos recursos por aluno entre os estados reduziu com o Fundef, pois o Índice de Gini nacional saiu de 0,81 em 1998 (sem a política) para 0,64 em 2006 (com política), com o Fundeb o índice reduziu de 0,71 em 2007 (sem política) para 0,57 em 2020 (com política). Nos dois primeiros anos de Fundeb permanente, contextualizado pela pandemia da Covid-19, o índice de Gini aumentou em todos os contextos, mas conservando-se os efeitos de redução da desigualdade da política: em 2021, o índice saiu de 0,67, no contexto simulado sem Fundeb, para 0,60 com a redistribuição estadual, e indo a 0,59 após a complementação da União; em 2022, reduziu, entre os contextos, de 0,68 (sem política) para 0,61 (com redistribuição estadual) e 0,59 (após a complementação da União).

Com a redistribuição dos recursos dos fundos, muitos municípios das faixas de VAA inferiores (até R\$ 1.000,00) migraram para as superiores (R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00), principalmente no Fundeb permanente e as médias e medianas dos recursos por aluno se aproximaram à medida que a política foi sendo desenvolvida, indicando que a distribuição se tornou menos desigual após a implementação da política, especialmente, com a complementação da União.

Portanto, as matrículas e o financiamento da educação básica foram afetados pela política de fundos em suas três versões (Fundef, Fundeb e Fundeb permanente) com a ampliação do atendimento em todas as etapas, especialmente, no Ensino Fundamental que favoreceu o acesso até daqueles fora da faixa etária adequada, com a redução da desigualdade no financiamento entre e intra estados e com a elevação dos valores mínimos por aluno.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná (PR), n. 24, p.p. 41–67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 13 nov. 2022.
- ABRUCIO, F.; GRIN, E. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 2., 2015, Catholic University, Milan. **Anais...** Milan: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2JLnnv6>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da Descentralização**. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Nº 57 - Boletim COE Coronavírus**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_57.pdf/@download/file. Acesso em: 11 nov. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/. Constituição.htm. Acesso em: 16 fev. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 01 jan. 2024.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 134, n. 179, p. 18109-10, 13 set. 1996.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006. Aprova o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLIII, n. 243, p. 5-6, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano CLVII, n. 165, p. 5-6, 27 ago. 2020.

BRASIL. Exposição de Motivos n. 273, de 13 de outubro de 1995. **Diário da Câmara dos Deputados:** Brasília, DF, ano L, n. 014, p. 2603-2606, 24 out. 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24OUT1995.pdf#page=37>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, 7 fev. 2006b. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, Ano CXXXIX, n. 7-E, p. 1, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano CLI, n. 120-A, p. 1-8, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano , n. 118, p. 7 – 12. 21 jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/MEC nº 1**, de 15 de fevereiro de 2007 Dispõe sobre as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2007. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2007/resolucao-mec-no-1-de-15-de-fevereiro-de-2007>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano CXXXIV, n. 250, p. 28442, 26 dez. 1996.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária, dos estados e municípios das capitais:** 1986 e 1995, Brasília, 1996a. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-execucao-orcamentaria/2018/26-2>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, CLVIII, Nº 246-C, p. 1-11, 25 dez. 2020.

BRASIL. Portaria Nº 357, de 22 de maio de 2020. Define o cronograma de atividades do Censo Escolar da Educação Básica 2020, . **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, CLVIII, Nº 98, p. 55, 22 maio. 2020a.

BRASIL, Presidência da República, Casa Civil. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018, v. 1. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em 10 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial**: Doença pelo Novo Coronavírus - COVID-19: Semana Epidemiológica 21. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_65_final4junho.pdf/view. Acesso em: 02 set. 2023

BREMAEKER, F. E. J. de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios. In. GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Os efeitos da pandemia nas finanças municipais. Brasília: Observatório de informações municipais**. [s.l]: Observatório de Informações Municipais, 2021. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/1E451413-9F8D-8AE5-FB543BCE3E4A49BB10032021115304.pdf&i=3193. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projeto sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CONTE, N. C. **FUNDEF e FUNDEB**: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. 2017. 243fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2017.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, nº 2, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), v. 55, n. 3, p. p. 5-36, 2004. DOI: 10.21874/rsp.v55i3.249. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249>. Acesso em: 5 jan. 2023.

DAVIES, N. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 100-115, 22 fev. 2021.

DE TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, SP: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. O FUNDEB e a desigualdade educacional nos municípios do estado do Paraná. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, p. 01-14, 2020.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: Enap, 2009.

FNDE. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO** - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: SIOPE/ FNDE, 2006; 2007, 2020; 2021; 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosEstaduais.jsp>. Acesso em 03 mai. 2023.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>. Acesso em: 04 jan. 2022.

GOMES, S.; SILVA, A. L. N.; COSTA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

GINI COEFFICIENT CALCULATOR. **Good Calculators**, 2023. Disponível em: <https://goodcalculators.com/gini-coefficient-calculator/>. Acesso em: 02 jan. 2024.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua nova**, São Paulo, n. 58, p. 123-223.

HIRATA, G; MELO, L.; OLIVEIRA, J. B. O Fundeb e a questão da equidade. **Revista Brasileira De Economia**, v. 76. n. 2, p. 174–196. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20220009>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060.** <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 12 nov. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população: Brasil e unidades da federação: revisão 2018.** 2a ed. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597>. Acesso 10 nov. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil, por Sexo e Idade, para o Período 2000/2060, Revisão 2013.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/3727#resultado>. Acesso em: 21 jan. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua: Sobre a divulgação da reponderação da PNAD Contínua em 2021, abr. 2021 (Nota Técnica nº 2/2021).** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101803.pdf> Acesso em: 21 abr. 2024.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Dicionário de indicadores educacionais: Fórmulas de Cálculo.** Brasília: Coordenação-Geral de Sistemas Integrados de Informações Educacionais MEC/INEP, 2004. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/dicionario_de_indicadores_educacionais_formulas_de_calculo.pdf. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica – 1991-1995.** MEC/INEP, out. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/sinopse-estatistica-da-educacao-basica-2013-1991-1995>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 1996.** MEC/INEP, nov. 1996. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2006.** MEC/INEP, jan. 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2006.** MEC/INEP, jan. 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2007.** MEC/INEP, mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2020**. MEC/INEP, mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2021**. MEC/INEP, mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020: resumo técnico**. MEC/INEP, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica - 2022**. MEC/INEP, fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 23 maio. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil: Educação Básica**. Brasília: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/dados_abertos/sinopses_estatisticas/sinopses_estatisticas_pesquisa_covid19_censo_escolar_2021.zip. Acesso em: 11 nov. 2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGY5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNTljMjY2NjNWExIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 09 abr. 2024.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. **Anais**. Rio de Janeiro, RJ: ANPED, 2001. 1 CD-ROM. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjktYiB2PX9AhUVp5UCHfhvCpMQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2F24reuniao.anped.org.br%2FT0511651397173.doc&usg=AOvVaw0fqg51ZVfHqsbwWlYkO9aD>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/8F8y3w5t3mxv5jVpGXj5SLF/abstract/?lang=pt>. Acesso em 07 abr. 2023.

MOREIRA, R. B. **Avaliação dos efeitos de políticas educacionais sobre o desempenho dos alunos das escolas públicas no Brasil**. 2015. 116fls. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa – MG, 2015.

NOGUEIRA, S. M. A. As grandes conferências da década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 33, p. 459-474, out. 2001. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v09n33/v09n33a06.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Trad. João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). [s.l.]. 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37929-questao-fiscal-federacao-brasileiradiagnostico-alternativas>. Acesso em: 15 jan. 2022.

RODRÍGUEZ, M. V. A política de descentralização da educação na América Latina. **Educação e Contemporaneidade**: revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan./jun. 2000.

ROSAR, M. F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.165-176, dez. 1999.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzwWwPJSKvJG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2023.

SOUZA, D. B. de, FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6DcY5hJVYHYGQ4pHG6Cz3qQ/?lang=pt#>. Acesso em 05 abr. 2023.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. 71 páginas. Brasília: ENAP, 2018. ISBN: 978-85-256-0083-7. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 20 out. 2022.

TANNO, C. R. **Estudo Técnico do Conof nº 24/2017 – Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.

TANNO, C. R. PEC 15/2015: Fundeb. Texto Aprovado na Câmara dos Deputados Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação.

Estudo Técnico n.º 22/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rDujOZ>. Acesso em 20 set. 2022.

UNICEF. **Panorama da Distorção Idade-série no Brasil**. 2018. Disponível em:

https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf . Acesso em 21 jan. 2024.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do Fundef**, 2003. 171f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VAZQUEZ, D. A. **A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde**, 2007. 316f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007a.

VAZQUEZ, D. A. **Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no Financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb**. IN: BRASIL – Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). Finanças Públicas – Coletânea de monografias do XVI Prêmio Tesouro Nacional. 1ed.Brasília: Ministério da Fazenda, 2012, v. 1, p. 1-50. Disponível em: <https://premios.tesouro.gov.br/stn2011/assets/pdf/tema2/Tema%20%20-%20MH%20-%20Daniel%20Arias.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. **Dados** [online]. 2014, v. 57, n. 4, pp. 969-1005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201430>. Acesso em: 7 dez. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa e Diferenças (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022)

UF	1991	1996	DIF1 (1996-1991)	1997	2006	DIF2 (2006-1997)	2007	2020	DIF3 (2020-2007)	2021	2022	DIF4 (2022-2021)
AC	8.559	11.606	3.047	15.548	24.951	9.403	27.241	37.138	9.897	35.144	35.843	699
AL	53.018	66.683	13.665	101.379	78.175	-23.204	77.529	100.269	22.740	106.469	113.877	7.408
AP	1.780	16.368	14.588	136.885	19.408	-33.037	18.010	22.929	4.919	22.268	23.292	1.024
AM	58.989	111.319	52.330	22.896	103.848	-3.488	105.818	138.958	33.140	138.888	144.357	5.469
BA	680.686	490.777	-189.909	748.429	408.434	-339.995	407.670	412.455	4.785	438.031	435.262	-2.769
CE	450.996	314.743	-136.253	469.613	280.557	-189.056	275.511	320.593	45.082	331.418	337.711	6.293
DF	26.631	26.827	196	24.276	50.398	26.122	51.863	47.530	-4.333	45.072	46.092	1.020
ES	59.784	73.767	13.983	101.458	118.057	16.599	120.182	162.305	42.123	153.385	161.430	8.045
GO	92.398	104.550	12.152	115.985	88.374	-27.611	96.299	193.123	96.824	186.811	196.525	9.714
MA	185.914	276.844	90.930	435.104	276.875	-158.229	275.381	277.694	2.313	283.868	294.299	10.431
MT	29.147	36.980	7.833	425.606	76.403	-51.286	78.007	153.755	75.748	146.619	161.273	14.654
MS	23.554	32.721	9.167	39.941	65.140	25.199	67.582	115.238	47.656	105.386	112.854	7.468
MG	299.405	342.339	42.934	50.519	374.320	25.884	368.423	584.579	216.156	583.220	611.038	27.818
PA	170.481	283.148	112.667	441.399	247.768	-193.631	245.470	281.044	35.574	277.341	290.680	13.339
PB	196.189	192.508	-3.681	238.681	111.315	-127.366	101.777	114.366	12.589	121.087	123.548	2.461
PR	99.799	111.234	11.435	247.784	252.949	-50.399	216.845	398.205	181.360	389.856	409.596	19.740
PE	141.647	198.312	56.665	171.955	197.385	-74.880	197.263	211.809	14.546	208.516	216.534	8.018
PI	88.912	130.554	41.642	151.248	97.075	-101.701	105.617	122.045	16.428	127.461	127.085	- 376
RJ	277.344	321.631	44.287	380.050	284.398	-95.652	289.835	395.298	105.463	389.638	394.599	4.961
RN	61.040	74.823	13.783	103.485	97.795	-5.690	96.006	110.971	14.965	104.606	108.457	3.851
RS	96.800	125.448	28.648	32.349	186.163	-498	168.874	306.133	137.259	293.810	305.986	12.176
RO	17.725	26.588	8.863	13.666	31.851	1.335	33.637	44.779	11.142	44.964	49.035	4.071
RR	5.954	10.069	4.115	143.332	15.001	42.831	15.261	24.512	9.251	24.849	26.084	1.235
SC	116.953	144.001	27.048	179.641	193.491	13.850	192.539	316.918	124.379	305.509	328.117	22.608
SP	630.536	829.522	198.986	100.886	1.282.444	-32.708	1.237.709	1.485.241	247.532	1.416.151	1.442.877	26.726
SE	55.028	59.550	4.522	966.344	68.178	316.100	64.176	60.304	-3.872	59.993	64.127	4.134
TO	26.517	31.536	5.019	44.153	32.462	-11.691	30.179	60.342	30.163	61.309	66.014	4.705
BR	3.955.786	4.444.448	488.662	5.902.612	5.063.215	-839.397	4.964.704	6.498.533	1.533.829	6.401.669	6.626.592	224.923

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

APÊNDICE B – Matrículas na Educação Infantil por Unidade Federativa e Evolução percentual (1991, 1996, 2006, 2007, 2020, 2021 e 2022)

Ano	1991	1996	V%1	1997	2006	V%2	2007	2020	V%3	2021	2022	V%4
AC	8.559	11.606	35,6	15.548	24.951	60,5	27.241	37.138	36,3	35.144	35.843	2,0
AL	53.018	66.683	25,8	101.379	78.175	-22,9	77.529	100.269	29,3	106.469	113.877	7,0
AM	58.989	111.319	88,7	136.885	103.848	-24,1	105.818	138.958	31,3	138.888	144.357	3,9
AP	1.780	16.368	819,6	22.896	19.408	-15,2	18.010	22.929	27,3	22.268	23.292	4,6
BA	680.686	490.777	-27,9	748.429	408.434	-45,4	407.670	412.455	1,2	438.031	435.262	-0,6
CE	450.996	314.743	-30,2	469.613	280.557	-40,3	275.511	320.593	16,4	331.418	337.711	1,9
DF	26.631	26.827	0,7	24.276	50.398	107,6	51.863	47.530	-8,4	45.072	46.092	2,3
ES	59.784	73.767	23,4	101.458	118.057	16,4	120.182	162.305	35,0	153.385	161.430	5,2
GO	92.398	104.550	13,2	115.985	88.374	-23,8	96.299	193.123	100,5	186.811	196.525	5,2
MA	185.914	276.844	48,9	435.104	276.875	-36,4	275.381	277.694	0,8	283.868	294.299	3,7
MG	299.405	342.339	14,3	425.606	374.320	-12,1	368.423	584.579	58,7	583.220	611.038	4,8
MS	23.554	32.721	38,9	39.941	65.140	63,1	67.582	115.238	70,5	105.386	112.854	7,1
MT	29.147	36.980	26,9	50.519	76.403	51,2	78.007	153.755	97,1	146.619	161.273	10,0
PA	170.481	283.148	66,1	441.399	247.768	-43,9	245.470	281.044	14,5	277.341	290.680	4,8
PB	196.189	192.508	-1,9	238.681	111.315	-53,4	101.777	114.366	12,4	121.087	123.548	2,0
PE	141.647	198.312	40,0	247.784	197.385	-20,3	197.263	211.809	7,4	208.516	216.534	3,8
PI	88.912	130.554	46,8	171.955	97.075	-43,5	105.617	122.045	15,6	127.461	127.085	-0,3
PR	99.799	111.234	11,5	151.248	252.949	67,2	216.845	398.205	83,6	389.856	409.596	5,1
RJ	277.344	321.631	16,0	380.050	284.398	-25,2	289.835	395.298	36,4	389.638	394.599	1,3
RN	61.040	74.823	22,6	103.485	97.795	-5,5	96.006	110.971	15,6	104.606	108.457	3,7
RO	17.725	26.588	50,0	32.349	31.851	-1,5	33.637	44.779	33,1	44.964	49.035	9,1
RR	5.954	10.069	69,1	13.666	15.001	9,8	15.261	24.512	60,6	24.849	26.084	5,0
RS	96.800	125.448	29,6	143.332	186.163	29,9	168.874	306.133	81,3	293.810	305.986	4,1
SC	116.953	144.001	23,1	179.641	193.491	7,7	192.539	316.918	64,6	305.509	328.117	7,4
SE	55.028	59.550	8,2	100.886	68.178	-32,4	64.176	60.304	-6,0	59.993	64.127	6,9
SP	630.536	829.522	31,6	966.344	1.282.444	32,7	1.237.709	1.485.241	20,0	1.416.151	1.442.877	1,9
TO	26.517	31.536	18,9	44.153	32.462	-26,5	30.179	60.342	99,9	61.309	66.014	7,7
BR	3.955.786	4.444.448	12,4	5.902.612	5.063.215	-14,2	4.964.704	6.498.533	30,9	6.401.669	6.626.592	3,5

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

APÊNDICE C – Matrículas no Ensino Fundamental por Unidade Federativa e Diferenças (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022)

UF	1991	1996	DIF1(1996-1991)	1997	2006	DIF2(2006-1997)	2007	2020	DIF3(2020-2007)	2021	2022	DIF4(2022-2021)
AC	83.206	115.563	32.357	128.650	148.839	20.189	146878	149332	2454	145982	142204	-3778
AL	406.636	470.566	63.930	530.316	659.500	129.184	622592	383004	-239588	380775	373787	-6988
AP	12.757	101.488	88.731	108.368	130.277	21.909	129297	122433	-6864	122497	120536	-1961
AM	424.760	506.555	81.795	543.515	753.885	210.370	738834	650097	-88737	655443	645025	-10418
BA	2.028.471	2.627.341	598.870	2.822.720	2.664.883	-157.837	2484789	1609505	-875284	1638417	1587272	-51145
CE	871.995	1.333.829	461.834	1.499.510	1.480.417	-19.093	1411947	925956	-485991	951272	935911	-15361
DF	282.020	327.017	44.997	337.306	306.033	-31.273	312732	275173	-37559	273049	269414	-3635
ES	509.837	534.217	24.380	533.965	497.702	-36.263	495307	437719	-57588	441325	437022	-4303
GO	838.886	955.566	116.680	1.003.255	886.117	-117.138	841850	705949	-135901	708658	707583	-1075
MA	1.057.863	1.217.191	159.328	1.338.452	1.406.418	67.966	1335165	999198	-335967	990952	958776	-32176
MT	413.943	458.006	44.063	493.594	541.770	48.176	492003	420911	-71092	431438	443382	11944
MS	358.711	386.736	28.025	393.004	395.827	2.823	386840	343186	-43654	343827	342650	-1177
MG	2.943.639	3.395.508	451.869	3.468.839	3.083.002	-385.837	3004456	2137381	-867075	2097110	2076719	-20391
PA	996.037	1.293.415	297.378	1.394.025	1.507.582	113.557	1489237	1264755	-224482	1265107	1237146	-27961
PB	499.426	584.643	85.217	691.314	700.428	9.114	656890	424594	-232296	435400	423151	-12249
PR	1.585.729	1.639.674	53.945	1.651.437	1.521.294	-130.143	1548364	1199803	-348561	1152442	1178359	25917
PE	1.329.705	1.470.512	140.807	1.511.462	1.443.969	-67.493	1382880	957560	-425320	965308	948264	-17044
PI	521.103	539.346	18.243	602.203	612.400	10.197	574653	394420	-180233	400387	389077	-11310
RJ	1.454.665	1.706.166	251.501	1.729.001	1.963.845	234.844	1925332	1359096	-566236	1382212	1377776	-4436
RN	440.105	497.365	57.260	544.131	511.072	-33.059	488584	352631	-135953	352641	348560	-4081
RS	1.407.834	1.558.735	150.901	1.578.410	1.510.461	-67.949	1501994	1095579	-406415	1086358	1086129	-229
RO	237.954	264.037	26.083	275.003	292.471	17.468	284126	227552	-56574	221869	212805	-9064
RR	40.739	58.661	17.922	62.375	81.545	19.170	79472	96545	17073	95686	99527	3841
SC	768.441	872.193	103.752	888.794	876.225	-12.569	851504	759827	-91677	780521	796079	15558
SP	5.436.850	5.805.243	368.393	5.710.410	5.195.247	-515.163	5207034	4293193	-913841	4302259	4253629	-48630
SE	299.959	353.635	53.676	371.886	356.756	-15.130	342369	247380	-94989	249972	241776	-8196
TO	238.905	316.601	77.696	323.127	261.690	-61.437	265412	213872	-51540	207889	203228	-4661
BR	25.490.176	29.389.809	3.899.633	30.535.072	29.789.655	-745.417	29000541	22046651	-6953890	22078796	21835787	-243009

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

APÊNDICE D – Matrículas no Ensino Fundamental por Unidade Federativa e Evolução percentual (1991 - 1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022)

UF	1991	1996	EV%1	1997	2006	EV%2	2007	2020	EV%3	2021	2022	EV%4
AC	83.206	115.563	38,9	128.650	148.839	15,7	146878	149332	1,7	145982	142204	-2,6
AL	406.636	470.566	15,7	530.316	659.500	24,4	622592	383004	-38,5	380775	373787	-1,8
AP	12.757	101.488	695,5	108.368	130.277	20,2	129297	122433	-5,3	122497	120536	-1,6
AM	424.760	506.555	19,3	543.515	753.885	38,7	738834	650097	-12,0	655443	645025	-1,6
BA	2.028.471	2.627.341	29,5	2.822.720	2.664.883	-5,6	2484789	1609505	-35,2	1638417	1587272	-3,1
CE	871.995	1.333.829	53,0	1.499.510	1.480.417	-1,3	1411947	925956	-34,4	951272	935911	-1,6
DF	282.020	327.017	16,0	337.306	306.033	-9,3	312732	275173	-12,0	273049	269414	-1,3
ES	509.837	534.217	4,8	533.965	497.702	-6,8	495307	437719	-11,6	441325	437022	-1,0
GO	838.886	955.566	13,9	1.003.255	886.117	-11,7	841850	705949	-16,1	708658	707583	-0,2
MA	1.057.863	1.217.191	15,1	1.338.452	1.406.418	5,1	1335165	999198	-25,2	990952	958776	-3,2
MT	413.943	458.006	10,6	493.594	541.770	9,8	492003	420911	-14,4	431438	443382	2,8
MS	358.711	386.736	7,8	393.004	395.827	0,7	386840	343186	-11,3	343827	342650	-0,3
MG	2.943.639	3.395.508	15,4	3.468.839	3.083.002	-11,1	3004456	2137381	-28,9	2097110	2076719	-1,0
PA	996.037	1.293.415	29,9	1.394.025	1.507.582	8,1	1489237	1264755	-15,1	1265107	1237146	-2,2
PB	499.426	584.643	17,1	691.314	700.428	1,3	656890	424594	-35,4	435400	423151	-2,8
PR	1.585.729	1.639.674	3,4	1.651.437	1.521.294	-7,9	1548364	1199803	-22,5	1152442	1178359	2,2
PE	1.329.705	1.470.512	10,6	1.511.462	1.443.969	-4,5	1382880	957560	-30,8	965308	948264	-1,8
PI	521.103	539.346	3,5	602.203	612.400	1,7	574653	394420	-31,4	400387	389077	-2,8
RJ	1.454.665	1.706.166	17,3	1.729.001	1.963.845	13,6	1925332	1359096	-29,4	1382212	1377776	-0,3
RN	440.105	497.365	13,0	544.131	511.072	-6,1	488584	352631	-27,8	352641	348560	-1,2
RS	1.407.834	1.558.735	10,7	1.578.410	1.510.461	-4,3	1501994	1095579	-27,1	1086358	1086129	0,0
RO	237.954	264.037	11,0	275.003	292.471	6,4	284126	227552	-19,9	221869	212805	-4,1
RR	40.739	58.661	44,0	62.375	81.545	30,7	79472	96545	21,5	95686	99527	4,0
SC	768.441	872.193	13,5	888.794	876.225	-1,4	851504	759827	-10,8	780521	796079	2,0
SP	5.436.850	5.805.243	6,8	5.710.410	5.195.247	-9,0	5207034	4293193	-17,6	4302259	4253629	-1,1
SE	299.959	353.635	17,9	371.886	356.756	-4,1	342369	247380	-27,7	249972	241776	-3,3
TO	238.905	316.601	32,5	323.127	261.690	-19,0	265412	213872	-19,4	207889	203228	-2,2
BR	25.490.176	29.389.809	15,3	30.535.072	29.789.655	-2,4	29000541	22046651	-24,0	22078796	21835787	-1,1

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

APÊNDICE E – Matrículas no Ensino Médio por Unidade Federativa e Diferenças (1991-1996, 1997 - 2006, 2007 - 2020, 2021 - 2022)

UF	1991	1996	DIF1(1996-1991)	1997	2006	DIF1(2006-1997)	2007	2020	DIF1(2020-2007)	2021	2022	DIF1(2022-2021)
AC	6.734	13.814	7.080	15.963	29.801	13.838	28.376	37.749	9.373	39.052	39.426	374
AL	23.719	28.592	4.873	31.384	120.011	88.627	114.496	102.931	-11.565	109.294	112.041	2.747
AP	7.637	18.419	10.782	21.458	34.419	12.961	33.380	29.070	-4.310	31.578	30.280	-1.298
AM	41.806	77.698	35.892	83.597	155.102	71.505	143.089	199.684	56.595	202.976	191.236	-11.740
BA	169.739	261.171	91.432	310.140	672.902	362.762	620.306	506.448	-113.858	579.828	513.282	-66.546
CE	69.626	113.935	44.309	141.746	376.807	235.061	362.495	331.930	-30.565	338.149	327.993	-10.156
DF	47.146	71.650	24.504	79.012	84.574	5.562	76.978	86.610	9.632	90.717	87.961	-2.756
ES	63.026	99.315	36.289	105.802	126.920	21.118	119.200	106.386	-12.814	115.222	112.383	-2.839
GO	83.701	147.731	64.030	168.960	244.754	75.794	239.117	221.915	-17.202	226.858	216.915	-9.943
MA	45.908	94.797	48.889	112.733	298.754	186.021	293.026	268.734	-24.292	263.555	261.812	-1.743
MT	39.052	61.702	22.650	68.359	142.114	73.755	134.095	127.925	-6.170	145.282	140.821	-4.461
MS	37.317	60.644	23.327	64.165	85.722	21.557	81.606	95.013	13.407	100.012	94.239	-5.773
MG	248.428	467.009	218.581	549.220	801.085	251.865	758.506	672.673	-85.833	618.764	628.441	9.677
PA	81.334	143.813	62.479	177.646	341.022	163.376	345.265	326.820	-18.445	363.591	338.901	-24.690
PB	44.592	57.453	12.861	65.066	147.888	82.822	140.560	118.254	-22.306	129.667	126.259	-3.408
PR	192.989	349.468	156.479	373.802	420.515	46.713	419.757	366.861	-52.896	322.322	372.737	50.415
PE	139.349	207.623	68.274	226.270	401.794	175.524	394.007	309.052	-84.955	307.675	306.668	-1.007
PI	30.640	41.407	10.767	43.440	169.971	126.531	162.747	112.570	-50.177	119.128	118.518	-610
RJ	210.191	296.284	86.093	334.688	614.716	280.028	557.409	483.606	-73.803	464.341	470.977	6.636
RN	56.010	67.025	11.015	74.170	148.061	73.891	140.011	109.351	-30.660	118.206	115.168	-3.038
RS	163.928	276.840	112.912	302.597	408.612	106.015	393.586	302.404	-91.182	303.681	319.397	15.716
RO	16.870	28.361	11.491	33.990	54.542	20.552	53.739	58.816	5.077	65.009	62.575	-2.434
RR	4.157	11.264	7.107	13.601	15.893	2.292	15.653	23.118	7.465	25.552	27.411	1.859
SC	92.072	140.217	48.145	162.849	230.419	67.570	204.916	222.874	17.958	232.842	229.467	-3.375
SP	802.366	1.352.696	550.330	1.493.717	1.562.316	68.599	1.496.149	1.276.395	-219.754	1.386.658	1.514.131	127.473
SE	20.176	32.493	12.317	38.692	77.417	38.725	76.904	65.073	-11.831	70.917	72.954	2.037
TO	15.211	41.137	25.926	44.925	71.955	27.030	67.775	62.542	-5.233	64.523	63.226	-1.297
BR	2.753.724	4.562.558	1.808.834	5.137.992	7.838.086	2.700.094	7.473.148	6.624.804	-848.344	6.835.399	6.895.219	59.820

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).

APÊNDICE F – Matrículas no Ensino Médio por Unidade Federativa e Evolução percentual (1996-1991, 1997-2006, 2007-2020, 2021-2022)

UF	1991	1996	EV%1	1997	2006	EV%2	2007	2020	EV%3	2021	2022	EV%4
AC	6.734	13.814	105,1	15.963	29.801	86,7	28.376	37.749	33,0	39.052	39.426	1,0
AL	23.719	28.592	20,5	31.384	120.011	282,4	114.496	102.931	-10,1	109.294	112.041	2,5
AP	7.637	18.419	141,2	21.458	34.419	60,4	33.380	29.070	-12,9	31.578	30.280	-4,1
AM	41.806	77.698	85,9	83.597	155.102	85,5	143.089	199.684	39,6	202.976	191.236	-5,8
BA	169.739	261.171	53,9	310.140	672.902	117,0	620.306	506.448	-18,4	579.828	513.282	-11,5
CE	69.626	113.935	63,6	141.746	376.807	165,8	362.495	331.930	-8,4	338.149	327.993	-3,0
DF	47.146	71.650	52,0	79.012	84.574	7,0	76.978	86.610	12,5	90.717	87.961	-3,0
ES	63.026	99.315	57,6	105.802	126.920	20,0	119.200	106.386	-10,8	115.222	112.383	-2,5
GO	83.701	147.731	76,5	168.960	244.754	44,9	239.117	221.915	-7,2	226.858	216.915	-4,4
MA	45.908	94.797	106,5	112.733	298.754	165,0	293.026	268.734	-8,3	263.555	261.812	-0,7
MT	39.052	61.702	58,0	68.359	142.114	107,9	134.095	127.925	-4,6	145.282	140.821	-3,1
MS	37.317	60.644	62,5	64.165	85.722	33,6	81.606	95.013	16,4	100.012	94.239	-5,8
MG	248.428	467.009	88,0	549.220	801.085	45,9	758.506	672.673	-11,3	618.764	628.441	1,6
PA	81.334	143.813	76,8	177.646	341.022	92,0	345.265	326.820	-5,3	363.591	338.901	-6,8
PB	44.592	57.453	28,8	65.066	147.888	127,3	140.560	118.254	-15,9	129.667	126.259	-2,6
PR	192.989	349.468	81,1	373.802	420.515	12,5	419.757	366.861	-12,6	322.322	372.737	15,6
PE	139.349	207.623	49,0	226.270	401.794	77,6	394.007	309.052	-21,6	307.675	306.668	-0,3
PI	30.640	41.407	35,1	43.440	169.971	291,3	162.747	112.570	-30,8	119.128	118.518	-0,5
RJ	210.191	296.284	41,0	334.688	614.716	83,7	557.409	483.606	-13,2	464.341	470.977	1,4
RN	56.010	67.025	19,7	74.170	148.061	99,6	140.011	109.351	-21,9	118.206	115.168	-2,6
RS	163.928	276.840	68,9	302.597	408.612	35,0	393.586	302.404	-23,2	303.681	319.397	5,2
RO	16.870	28.361	68,1	33.990	54.542	60,5	53.739	58.816	9,4	65.009	62.575	-3,7
RR	4.157	11.264	171,0	13.601	15.893	16,9	15.653	23.118	47,7	25.552	27.411	7,3
SC	92.072	140.217	52,3	162.849	230.419	41,5	204.916	222.874	8,8	232.842	229.467	-1,4
SP	802.366	1.352.696	68,6	1.493.717	1.562.316	4,6	1.496.149	1.276.395	-14,7	1.386.658	1.514.131	9,2
SE	20.176	32.493	61,0	38.692	77.417	100,1	76.904	65.073	-15,4	70.917	72.954	2,9
TO	15.211	41.137	170,4	44.925	71.955	60,2	67.775	62.542	-7,7	64.523	63.226	-2,0
BR	2.753.724	4.562.558	65,7	5.137.992	7.838.086	52,6	7.473.148	6.624.804	-11,4	6.835.399	6.895.219	0,9

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatísticas do INEP (2003) e nos Censo da Educação Básica de INEP (1996, 2006, 2007, 2020, 2021, 2022).