



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE /UFAC**  
**PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E PÓS - GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO EM**  
**EDUCAÇÃO**

**DANIEL VIANA MELO LIMA**

**POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DE**  
**IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB NO ESTADO DO ACRE NO PERÍODO DE 2007 A**  
**2020**

**Rio Branco**

**2022**

DANIEL VIANA MELO LIMA

**POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DE  
IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB NO ESTADO DO ACRE NO PERÍODO DE 2007 A  
2020**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado Acadêmico em Educação, para obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade Federal do Acre (UFAC).

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Educacional.

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho.

Rio Branco

2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFAC

---

L732p Lima, Daniel Viana Melo, 1980 -  
Política de ampliação do ensino médio no contexto de implantação do Fundeb no estado do Acre no período de 2007 a 2020/ Daniel Viana Melo Lima; Orientador: Dr. Mark Clark Assen de Carvalho. -2022.  
89 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Educação, Rio Branco, 2022.  
Inclui referências bibliográficas.

1. Educação no Acre. 2. Ampliação do acesso ao ensino médio. 3. FUNDEB. I. Carvalho, Mark Clark Assen de. (Orientador). II. Título.

CDD: 370

---

Bibliotecária: Nádia Batista Vieira CRB-11º/882

**Daniel Viana Melo Lima**

**POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DE  
IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB NO ESTADO DO ACRE NO PERÍODO DE 2007 A  
2020**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado em 18 de janeiro de 2022, por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho  
Presidente/Orientador - UFAC

Prof. Dr. Sérgio Roberto Gomes de Souza  
Examinador Interno - UFAC

Profª Drª Rosilene Lagares  
Examinadora Externa - UFT

Rio Branco

2022

Este trabalho é dedicado à minha esposa Celiane, a meu filho Carlos Daniel e aos meus queridos pais, Arão e Iolanda. Eles, que sempre me apoiaram em todos os momentos de minha vida, fossem de risos ou de lágrimas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus. A Ele, minha gratidão e ação de graças por tudo o que me tem proporcionado e por Sua infinita misericórdia que me alcançou. Ele tem sido meu sustentáculo durante todo esse período de estudo, sempre me concedendo saúde e sabedoria para vencer mais esse desafio.

Agradeço à minha esposa, Celiane, que sempre me apoiou em todos os momentos de minha caminhada na vida acadêmica, que me compreendeu e entendeu minhas noites à frente do computador, debruçado nos livros, apostilas e anotações, muita das vezes indo dormir sem minha presença ao seu lado. Ao meu filho, Carlos Daniel, que durante o período do mestrado também me apoiou e compreendeu as ausências junto a ele. Amo vocês.

Agradeço aos meus pais, Arão e Iolanda, que sempre me apoiaram e me ajudaram nessa caminhada e também souberam compreender minhas ausências devido à vida acadêmica. Sei da torcida de vocês por minha pessoa, amo vocês. São minha base, meu manancial, meu refúgio.

Ao meu irmão, Dr. Diego Viana, que sempre me apoiou nos ideais acadêmicos. Você é especial para mim e com quem compartilho esta minha alegria. A toda a minha família, fico agradecido.

Ao meu orientador, professor Dr. Mark Clark, por seu empenho e auxílio na conclusão deste trabalho. Grato pela paciência, principalmente nesse momento final de escrita. Agradeço pelas minuciosas correções. Tenho certeza de que saio melhor pesquisador do que quando entrei para o PPGE. À sua pessoa, minha gratidão.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, por todo o aprendizado. Aos membros da banca examinadora, professor Dr. Sérgio Roberto Gomes de Souza e professora Dr<sup>a</sup> Rosilene Lagares, que aceitaram de forma tão gentil participar e colaborar com este trabalho.

Agradeço aos amigos da turma 2019 cada palavra de incentivo, cada encontro em sala de aula. Em especial, agradeço aos amigos do “The Best” pelos momentos que estivemos juntos no grupo de estudo, nos momentos de alegria e também de lágrimas, sacrificando às vezes momentos com os familiares para dar conta das atividades do mestrado.

Por último, e não menos importante, agradeço ao doutorando Edi Flores Reyna, amigo, companheiro, tanto de graduação (Economia) como no PET Economia, pessoa próxima,

companheiro na ministração de minicursos, palestras e atividades do PET, sempre me incentivou na continuação de minha vida acadêmica.

A educação é o grande motor do desenvolvimento pessoal. É através dela que a filha de um camponês pode se tornar uma médica, que o filho de um mineiro pode se tornar o diretor da mina, que uma criança de peões de fazenda pode se tornar o presidente de um país. (MANDELA).

## RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar em que medida o FUNDEB contribuiu com a ampliação das matrículas do Ensino Médio no Estado do Acre no período de 2007 a 2020. Para tanto, buscou contextualizar o processo de elaboração, execução e acompanhamento do regime de financiamento da educação pública no Brasil a partir de uma regressão histórica tendo como ponto de partida as Constituições Federais de 1934, de 1937, de 1946, de 1967 e a de 1988, percorrendo, ainda, o financiamento da educação constante nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024/61 e Lei nº 9.394/1996. Com vistas a tratar sobre a institucionalização da política de fundos, o presente trabalho aborda questões pertinentes à criação e aprovação da política de fundos com a Lei nº 9.424/96 que cria o FUNDEF, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei do FUNDEB pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. O estudo se configura em abordagem quantitativa entrecruzado por elementos de abordagem qualitativa e também de revisão bibliográfica com base em Cury (2007), Davies (2010), Macedo e Dias (2015), Sena (2008), Amaral (2012), Araújo (2007), Arretche (2014), Barbosa (2001), Carvalho (2012) e Marcelino (2012, 2015, 2018). O trabalho tem como objetivo geral avaliar os efeitos da implementação do FUNDEB em relação à expansão da oferta de matrículas no Ensino Médio no período de 2007 a 2020 no Estado do Acre. Para demonstrar a expansão das matrículas no Ensino Médio foram abordadas questões específicas sobre a organização do sistema público estadual de ensino acreano a partir da análise de dados do censo escolar do INEP. Como resultados do estudo verificou-se que houve ampliação da oferta de vagas no Ensino Médio no Estado do Acre a qual está relacionada ao aumento dos estabelecimentos de ensino à medida que se identificou aumento na expansão de matrículas do Ensino Médio na zona rural do Estado do Acre, crescimento verificado de aproximadamente 479,5% no período analisado no estudo o que contribui para reforçar a relevância das políticas públicas de financiamento da educação básica.

**Palavras-chave:** Educação no Acre, Ampliação do Acesso ao ensino médio. FUNDEB.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the extent to which FUNDEB contributed to the expansion of high school enrollments in the State of Acre from 2007 to 2020. To this end, it sought to contextualize the process of elaboration, execution and monitoring of the education financing regime public in Brazil from a historical regression having as a starting point the Federal Constitutions of 1934, 1937, 1946, 1967 and 1988, also covering the funding of education contained in the Laws of Directives and Bases of Education (LDBEN), Law No. 4,024/61 and Law No. 9,394/1996. With a view to dealing with the institutionalization of the fund policy, the present work addresses issues relevant to the creation and approval of the fund policy with Law No. FUNDEB Law by Constitutional Amendment No. 53/2006 and regulated by Law No. 11,494/2007 and Decree No. 6,253/2007. The study is configured in a quantitative approach crisscrossed by elements of a qualitative approach and also a literature review based on Cury (2007), Davies (2010), Macedo and Dias (2015), Sena (2008), Amaral (2012), Araújo (2007), Arretche (2014), Barbosa (2001), Carvalho (2012) and Marcelino (2012, 2015, 2018). The work has as general objective to evaluate the effects of the implementation of FUNDEB in relation to the expansion of the offer of enrollments in High School in the period from 2007 to 2020 in the State of Acre. In order to demonstrate the expansion of enrollments in secondary education, specific questions about the organization of the state public education system in Acre were addressed, based on the analysis of data from the INEP school census. As a result of the study, it was found that there was an increase in the offer of vacancies in High School in the State of Acre, which is related to the increase in teaching establishments as an increase in the expansion of High School enrollments in the rural area of the State of Acre, growth of approximately 479.5% in the period analyzed in the study, which contributes to reinforce the relevance of public policies for financing basic education.

**Keywords:** Education in Acre, Expansion of Access to Secondary Education. FUNDEB

## LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Vinculação dos recursos nas Constituições Brasileiras.....	32
Quadro 2 - Fontes dos Recursos do FUNDEF.....	49
Quadro 3 - Implementação gradativa do FUNDEB.....	52
Quadro 4 - Evolução do Novo FUNDEB ao longo dos próximos anos com a complementação do VAAT nas redes de ensino de maior vulnerabilidade.....	64
Quadro 5 - Vinculação da receita de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação, conforme artigo nº 197 da Constituição do Estado do Acre de e 1989 e Emenda nº 20/2000.....	75

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Número de Matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa: Brasil, Região Norte e o Estado do Acre – 2007.....	83
Tabela 2 - Número de matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa: Brasil, Região Norte e o Estado do Acre – 2020.....	83

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do investimento público direto em educação (período de 1995 a 2014 em bilhões – R\$).....	55
Gráfico 2 - Evolução do investimento público direto em educação (período de 200 a 2017 em bilhões - R\$) .....	56
Gráfico 3 - Evolução do investimento público direto em educação – Ensino Médio (2000 a 2017) (% PIB).....	56
Gráfico 4 - Receita consolidada FUNDEB 2010-2019 (em bilhões - R\$).....	58
Gráfico 5 - Matrículas da rede de ensino municipal e estadual no Brasil (1998-2017). .....	59
Gráfico 6 - Matrículas da rede de ensino municipal e estadual no Brasil (1998-2018). .....	60
Gráfico 7: Evolução Geral das Matrículas Públicas na Educação Básica no período de 2005 a 2020. ....	61
Gráfico 8 - Evolução das matrículas públicas na Educação Básica referente ao Ensino Médio no período de 2005 a 2020. ....	62
Gráfico 9 - Percentual mínimo de vinculação e percentuais aplicados em MDE e em funções de despesa pública – 2007 a 2020. ....	76
Gráfico 10 - Número de matrículas total na Educação Básica no Acre (2005-2020). ....	78
Gráfico 11 - Número total de matrículas do Ensino Médio no Acre (2005-2020).....	79
Gráfico 12 - Número de matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa (2005-2020).....	80
Gráfico 13 - Número de matrículas do Ensino Médio da rede estadual de ensino do Acre por Área de Localidade (2005-2020).....	82

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BIB	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
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
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira
IPI-EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação

PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
UFAC	Universidade Federal do Acre
VAAT	Valor Aluno Total Ano

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LDB DE 1996 .....</b>	<b>42</b>
<b>3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA de FUNDOS PARA A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1 DO FUNDEF AO FUNDEB: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE FUNDOS .....</b>	<b>46</b>
<b>3.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS TERMOS DO FUNDEB .....</b>	<b>50</b>
<b>4 O FUNDEB E A EXPANSÃO DE MATRÍCULAS NO ESTADO DO ACRE NO PERÍODO DE 2007 a 2020 .....</b>	<b>67</b>
<b>4.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ACRE A PARTIR DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE FUNDOS PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO .....</b>	<b>67</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>

## INTRODUÇÃO

Não é de agora que vemos a educação no Brasil obtendo algumas conquistas, resultado das lutas sociais sempre em busca do ensino com acesso a todas as classes sociais. Apesar disso, ainda há grandes desafios que necessitam ser superados. De acordo com Cury (2008), o que se percebe é a desigualdade que vem marcando o ensino no país sempre direcionando aos “atingidos pela privação”, como também em relação ao direito do cidadão à educação escolar, atingindo de forma específica aqueles que pertencem às “classes menos favorecidas” (CURY, 2008, p. 214).

Mesmo a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988), que em seu Art. 6º trouxe o reconhecimento da educação como um dos direitos sociais garantidos a todos os cidadãos, ainda existem milhões de cidadãos brasileiros que continuam excluídos desse direito.

Ao se aprofundar um pouco mais nesse assunto da garantia da equidade, o Observatório da Equidade deixa bem claro que a iniquidade social tem refletido na iniquidade educacional. Dessa forma, denuncia “de forma contundente as consequências e, ao mesmo tempo, a natureza estrutural das iniquidades no Brasil. Isto porque o patrimônio educativo da população se relaciona diretamente com a estrutura social brasileira, profundamente injusta – iníqua”. (BRASIL, 2009, p. 14)

Rawls (2016, p. 16), na direção da justiça social, discorre que “[...] as instituições são justas quando não se fazem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, e quando as leis definem um equilíbrio apropriado entre as reivindicações das vantagens da vida social que sejam conflitantes entre si”.

Nesse sentido, a política de gestão pública que trata da equidade aplicável ao processo formativo das escolas de Educação Básica deve refletir as oportunidades e permanência dos alunos, desde que a escola atenda à igualdade de direitos e formule ações que sejam verdadeiramente relevantes para todos, independentemente de suas dificuldades e classe social. Portanto, eliminará os fatores responsáveis associados a uma maior desigualdade nas escolas.

Baqueiro (2015, p. 42), discorrendo sobre a equidade nas escolas de Educação Básica relata que:

[...] o tema da equidade adentrou o campo educacional com mais vigor, diante das constatações de que as sociedades, a despeito do desenvolvimento econômico, ainda são reduto de desigualdades, de concentração de renda e de muita injustiça social. Outro fator que se agrega a esse fato diz respeito às evidências de que o acesso não eliminou as disparidades dos resultados educacionais. A equidade de acesso não elimina o problema da desigualdade e, sim, fortalece a necessidade de igualdade do tratamento para que todos tenham as mesmas condições de uma competição justa [...].

Bourdieu (2003, p. 41), ao analisar o sistema escolar, argumenta que ele “é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais”. A análise realizada pelo autor demonstra a realidade da escola inserida em uma sociedade totalmente capitalista, com instrumentos que colaboram para o aumento das desigualdades.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020) mostram que cerca de aproximadamente 1,4 milhão de crianças e adolescentes com faixa etária entre 6 e 17 anos estão fora da escola. Esse quantitativo equivale a 3,8% de estudantes, percentual maior que o verificado em 2019, que foi de 2%, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2019). Cabe ainda avultar dados do Censo Escolar (2019), cuja pesquisa aponta que mais de 600 mil crianças e adolescentes abandonaram a escola. As maiores taxas observadas estão na Região Norte do país, com 9,9%.

De acordo com dados do IBGE (2020), os maiores percentuais de crianças e adolescentes que não tem acesso à educação estão localizados nas regiões Norte e Nordeste, e principalmente nas áreas rurais. Ressalte-se que, cerca de 70% daqueles que não possuem acesso à educação são pretos, pardos e indígenas. Conforme IBGE (2020) na região Norte, cerca de 29% das crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 17 anos, estavam sem aulas em 2020. No Nordeste, esse percentual chegou a 18%, já no Sul do país (5%). Analisando os dados antes da pandemia, em 2019 no Norte, o percentual de crianças e adolescentes fora da escola era de 4,3%.

Tratando nesse ponto a respeito do número de taxa de analfabetismo no Acre, a PNAD contínua (2018) mostra que o Estado está entre os 13 estados com as maiores taxas de analfabetismo no país. A divulgação dos resultados divulgados pelo IBGE, mostram que o Acre não conseguiu atingir a meta que é de 6,5%, pois a taxa do estado acreano é de 12%. Ao observar a taxa nacional (na faixa etária de 15 anos ou mais) caiu em 2017 (7%) quando comparada com 2016 (7,2%). Ao observar os números nas regiões do país, o que se verifica é

que o Nordeste possui a maior taxa de analfabetismo (14,5%), Norte (8,5%), Centro-Oeste (5,2%), Sudeste (3,5%) e Sul (3,5%).

O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) define que a educação é direito de todos os brasileiros e obrigação do Estado garanti-la. Portanto, o Estado tem a responsabilidade de formular políticas públicas iguais e universais para garantir o acesso dos cidadãos de todas as classes sociais aos serviços de educação.

Para atender ao disposto no texto constitucional, a organização da educação nacional, sua estrutura de funcionamento, manutenção e financiamento, são compostos por diversos níveis de educação, a saber: a Educação Básica, que se compõe de três etapas, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, e a Educação Superior, cujas responsabilidades são distribuídas entre os diferentes entes federados: a União, os Estados, os municípios e o Distrito Federal (DF).

A Emenda Constitucional nº 14/96, de 14 de setembro de 1996, trouxe mudanças em seu texto com impacto importante na questão do financiamento da educação no país. A nova redação dada aos parágrafos do art. 211 da CF, que tratam das atribuições entre os entes federados no que tange à oferta educacional, define no § 2º que os municípios oferecerão, prioritariamente, Educação Infantil e Ensino Fundamental; enquanto foi adicionado ao §3º que Estados e DF serão responsáveis pelo Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Outra mudança importante pode ser extraída ainda do §1º do art. 211, posto que em sua nova redação os compromissos da União estão mais dilatados e melhor especificados, pois além de atender à sua rede, a União também dará assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos municípios. Em perspectiva, essa assistência procura dar suporte aos entes para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e também ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Já no texto da atual Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, seu art. 3º traz em destaque os princípios que deverão orientar a ministração do ensino, dentre os quais se ressaltam:

[...] igualdade de condições para acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; garantia de padrão de qualidade.

Depreende-se, pois, que todo cidadão brasileiro tem direito a uma educação de qualidade. Por decorrência, entende-se que a sociedade possui demanda por educação de qualidade, cuja função social deve ser realizada à medida que se tenha objetivo de preparar o cidadão para o exercício da ética profissional e também da cidadania. Assim, entende-se que o Estado é responsável por garantir educação de forma permanente em todos os sistemas de ensino, garantindo também educação com igualdade permanente de oportunidades.

Pode-se dizer, então, que a partir da Constituição Federal de 1988 fica patente uma concepção de educação que difere das demais Cartas Magnas que tiveram vigência no país, visto que nela está presente o conceito de Educação Básica com abrangência desde a etapa da Educação Infantil até a etapa final do Ensino Médio, o que em perspectiva indica a ampliação do acesso ao direito à educação.

Sobre o dever do Estado para com a educação e suas garantias, o art. 208 da CF de 1988 é claro:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, p. 123-124).

A Educação Básica como primeiro nível de educação deve ser oferecida gratuitamente a todos os cidadãos sob responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Contudo, o artigo 211, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, decide que a União deve “garantir a igualdade de acesso à educação e padrões mínimos de qualidade da educação por meio da prestação de assistência técnica e financeira aos governos estaduais, distritais federais e municipais” (BRASIL, 1988, p. 124).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 8º, que trata sobre a organização da educação nacional, deixa

evidente que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 9), nos parágrafos 1º e 2º, lê-se que é papel da União a coordenação da política nacional tanto da educação como também dos sistemas de ensino a liberdade de organização nos termos da LDBEN.

Em relação à organização da educação nacional, o artigo 9º da atual LDB destaca que à União cabe

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na Educação Básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação (BRASIL, 1996, p. 10).

Ao olhar para os Estados, percebe-se que o art. 10º da LDB estabelece atribuições praticamente análogas às da União à medida que define:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei (BRASIL, 1996, p. 10-11).

Relativamente aos municípios, alçados à condição de Unidades da Federação desde a Constituição de 1988, esses incumbir-se-ão de acordo com o art. 11º da LDB de

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas (BRASIL, 1996, p. 11).

A ampliação do acesso à Educação Básica depende, dentre outros fatores, da política de financiamento para fazer frente ao desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, o Brasil formulou nas duas últimas décadas duas políticas de fundos essenciais para o investimento em educação,

a saber: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEF foi constituído por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, e trouxe mudanças significantes nos padrões tanto de atendimento dos governos subnacionais como também de oferta ao se referir à Educação Básica, focalizando de maneira mais específica na etapa do Ensino Fundamental (CURY, 2002). Em linhas gerais, teve sua destinação vinculada somente ao Ensino Fundamental público, não sendo possível a sua aplicação nos demais níveis (Educação Infantil, Ensino Médio e Educação Superior) e nem em instituições privadas. No Ensino Fundamental, os recursos do FUNDEF podem ser aplicados no ensino regular como também nas modalidades de Educação Especial e, mesmo que as matrículas não sejam consideradas, ainda pode ser aplicado na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Conforme a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o FUNDEF é composto por recursos que são provenientes da transferência de impostos: do Estado – Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp); dos municípios –Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ICMS e IPI-Exp. Há ainda o repasse por parte da União de 15% dos recursos da chamada Lei Kandir para compensar perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação. É importante salientar que outras transferências constitucionais, no caso dos municípios, federais (ITR, IRRF) e estaduais (IPVA) e os impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI) não entram na composição do FUNDEF.

No ano de 2006, foi incluída a proposta de criação de um novo fundo que contemplasse as diferentes etapas da Educação Básica e modalidades de ensino. Foi então que, em 2007, pela edição da Emenda Constitucional nº 53/2006, de 19 de dezembro de 2006, criou-se o FUNDEB, o qual foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007, com duração de 14 anos. Com previsão de fim para o ano de 2020, o novo fundo preservou a natureza contábil do fundo que o antecedeu, o FUNDEF, sendo agora composto por 27 fundos independentes. Isso quando se refere aos Estados e Distrito Federal (SENA, 2008).

O FUNDEB atende a todas as etapas da Educação Básica: educação infantil, ensino

fundamental e ensino médio. É justamente a inclusão das demais etapas da Educação Básica uma das principais alterações trazidas pelo FUNDEB e que também contribuiu para o aumento na expansão do número de matrículas nesse nível de ensino. Os recursos destinados ao FUNDEB compõem-se de 20% dos impostos e também das transferências constitucionais a seguir: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR) e receita da dívida ativa e de juros e multas que incidem nas fontes referidas.

A sistemática de transferência de recursos consiste, portanto, na destinação de recursos pelo Governo Federal a programas sociais relacionados à Educação Básica de forma que o repasse seja realizado aos entes federados. Além disso, complementa com os recursos do FUNDEB (BRASIL 1988) junto aos Estados que não atingiram o valor mínimo nacional de investimento para cada aluno na Educação Básica da rede pública.

Em princípio, é mister reconhecer que os esforços para arrecadar fundos para a educação não é uma tarefa fácil, especialmente considerando-se as lacunas e assimetrias nos planos de desenvolvimento econômico, cultural e social entre regiões e entes federados do Brasil.

No entanto, após vários anos de lutas sociais e mobilizações dos setores da sociedade civil e de entidades ligadas ao campo da educação, o Brasil passou a garantir a vinculação dos recursos tributários na Constituição Federal a fim de assegurar os investimentos de forma específica para promover o desenvolvimento da educação no Brasil, de maneira que, segundo o artigo 212 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 69,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, p. 27-28).

Cabe ressaltar que não somente a CF/88 e a LDB tratam sobre a questão do financiamento da educação, mas essa questão também é discutida na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) em seu art. 7º, que trata da União e seus entes federados sobre a sua atuação em regime de colaboração,

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014, p. 45-46).

Do exposto, pode-se depreender que o Brasil tem buscado, nos últimos anos, realizar um esforço maior para aumentar os investimentos em educação. Ao analisar o ano de 2005, pode-se verificar que os investimentos na educação correspondiam a 4,5% do PIB, e no ano de 2017, o investimento em educação chega ao patamar de 6,3% do PIB. Dessa forma, conclui-se que o país tem empreendido esforços no investimento público em educação (BRASIL, 2018). Contudo, esse percentual ainda está abaixo do estabelecido pelo FUNDEB, que é de 10% do PIB.

É importante ressaltar que, com a implantação do novo FUNDEB, a educação está dando um passo fundamental, mesmo que não seja o esperado, em relação à maior envergadura de recursos financeiros, de forma que os municípios possam cumprir efetivamente o seu papel no que se refere à garantia do direito à educação, com, pelo menos, as mínimas condições de funcionamento das escolas, lhes dando também maior autonomia e condição de planejamento de médio a longo prazo, pois o FUNDEB se tornou permanente. No novo FUNDEB, o percentual, que era de 10% de complementação da União, seguirá com aumento gradativo até 2026, dessa forma: em 2021, 12%; em 2022, 15%; em 2023, 17%; em 2024, (19%); em 2025, 21% e, finalmente, em 2026, 23%.

O FUNDEB tem vigência até o fim de 2020. Em substituição e aprimoramento desse instrumento, tramitou, no Congresso Nacional, a PEC do novo FUNDEB (Lei nº 15/2015, de

16 de fevereiro de 2015, na Câmara dos Deputados, e a de nº 26/2020, de 26 de agosto de 2020, no Senado Federal). O novo FUNDEB, Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, agora com natureza permanente, surge como consolidação dos efeitos positivos do fundo anterior. Com sua aprovação, evitou-se um colapso das redes públicas de ensino em todo o Brasil, em 2021. A Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, de 26 de agosto de 2020, que torna o FUNDEB permanente, passa então a vigorar de forma definitiva no ordenamento jurídico nacional de forma duradoura.

Pode-se dizer que se trata de uma mudança expressiva, pois tornou doravante permanentes as transferências redistributivas dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Dessa forma, a distribuição de maior parte dos recursos arrecadados para a educação será feita, prioritariamente, conforme o número de matrículas em cada etapa de ensino, independentemente do montante de tributos apurados por parte de cada ente federado.

Com o novo FUNDEB, ficam mantidos os 27 fundos estaduais de natureza contábil existentes. Consta ainda a permanência da mesma cesta de recursos e também da redistribuição conforme a matrícula presencial na Educação Básica pública, sendo sempre respeitadas as áreas de atuação prioritária dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios), sendo que os Estados ficam com o Ensino Médio; já os municípios, com Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A temática do estudo está muito relacionada à área de minha formação inicial, com destaque para a questão do financiamento público nas/das políticas públicas. Tenho formação em Economia, pela Universidade Federal do Acre (UFAC,) em 2017; pós-graduação em Economia Regional e Políticas Públicas, em 2019, também pela UFAC e, atualmente, atuo como docente em uma instituição privada de ensino superior em Rio Branco.

Assim, o interesse pelo FUNDEB nasceu quando de minha experiência na graduação como bolsista no Programa de Educação Tutorial (PET Economia), oportunidade em que foram vislumbradas diferentes possibilidades de estudo sobre políticas públicas voltadas mais para a questão econômica e seus impactos. O fruto dessas primeiras aproximações resultou na monografia, na qual tratei sobre o Impacto do FUNDEB na proficiência em Matemática dos alunos do Ensino Médio no Estado do Amazonas, no período de 2005-2011. Essa pesquisa foi publicada em 2018 como capítulo do livro *Além do ensino, pesquisa e extensão: O PET –*

*Economia avaliando Políticas Públicas.*

O ingresso no mestrado em Educação da UFAC foi direcionado pelo interesse de continuar aprofundando estudos e análises sobre o financiamento da Educação Básica, concentrando o foco da abordagem do FUNDEB. Mesmo não dando continuidade ao projeto inicial proposto, o impacto do FUNDEB sobre a proficiência dos alunos do Ensino Médio, o projeto passou a assumir outra configuração frente ao interesse de analisar a expansão da oferta do Ensino Médio no sistema público de ensino no Acre, no período compreendido entre 2007 e 2020, após a implementação do FUNDEB.

Importante realçar que, a partir do ano 2019, iniciei a docência na Educação Superior, trabalhando em uma Instituição Particular de Ensino Superior, ministrando aulas nos cursos de Administração, Enfermagem e Psicologia da Universidade da Amazônia (UNAMA). Além das aulas, também atuo em palestras na instituição voltadas tanto para os discentes da instituição como também para o público em geral. Nesse campo, considero importante ressaltar também minha atuação como consultor junto ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), prestando consultorias, especificamente em Gestão Financeira, junto a empresas em vários municípios do Estado do Acre.

A presente pesquisa sobre a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica assegurada a partir da vigência do FUNDEB (2007) como política de fundos se insere nas discussões sobre financiamento da educação e se volta para a análise da oferta do Ensino Médio, etapa final da Educação Básica no Estado do Acre.

Para tal, o estudo está delimitado na realidade do sistema público de ensino acreano no período de 2007 a 2020, elegendo o Ensino Médio, última etapa da Educação Básica, e buscará apresentar os efeitos do FUNDEB como política de fundos no provimento de condições para ampliar o acesso a esse nível de ensino no Estado do Acre. O recorte temporal se justifica pelo fato de que, no ano de 2007, deu-se o início das transferências dos valores destinados à Educação Básica por meio do FUNDEB para os entes federados.

Destaque-se que na análise das matrículas não serão utilizados os dados de 2006, pois eles teriam registrado dupla contagem de alunos, conforme a Introdução da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 (BRASIL, 2008b, p. 6-7), onde se lê: “[...] mudanças no procedimento de coleta de informações do Censo Escolar, que, ao contar com informações dos indivíduos e ter data de referência modificada, [reduziram] de maneira drástica a dupla

contagem de alunos”.

O estudo, considerando-se as produções do campo da educação e a temática do financiamento da educação escolar pública com destaque para as análises de Carvalho (2014), Davies (2008), Martins (2008, 2011), Pinto (2007, 2015), Sales e França (2018). Dentre outros, esses autores têm, em suas análises, destacado e refletido questões importantes sobre o financiamento da educação ao enfatizarem as modificações, avanços, entraves e retrocessos presentes na legislação educacional brasileira, além de posicionarem o debate sobre a política de fundos a partir de sua regulamentação do FUNDEF e do FUNDEB.

Em linhas gerais, essas abordagens destacam a estrutura do financiamento da educação prevista na Constituição Federal de 1988, destacando sua importância, sem, contudo, deixarem de reconhecer que ainda existe grande desigualdade tributária entre municípios, Estados e regiões, o que torna imperativa a necessidade de formulação de políticas públicas que possam contribuir para corrigir assimetrias e distorções tão presentes na forma de atendimento do direito à educação.

Dessa forma, o problema da pesquisa está assim definido: em que medida o FUNDEB, como política de financiamento da Educação Básica, contribuiu com a expansão da oferta do Ensino Médio da rede pública de ensino no Estado do Acre no período de 2007 a 2020?

Para se fazer uma exposição geral de toda a oferta do Ensino Médio da rede estadual acreana, no período de 2007 a 2020, por dados estatísticos, recorreu-se às informações constantes no censo da educação, veiculado pelo INEP, as quais serviram de parâmetro para demarcar a taxa de crescimento e da oferta desse nível de ensino. Como decorrência do problema formulado, foram propostas ainda as seguintes questões auxiliares ao desenvolvimento da pesquisa:

- Como se deu o financiamento do Ensino Médio no Estado do Acre a partir da vigência do FUNDEB e quais políticas foram adotadas pela administração do sistema estadual de ensino para ampliar as matrículas do Ensino Médio da Rede Estadual Acreana?

- Em que medida podem ser mensurados os dados da oferta de matrículas do Ensino Médio da rede estadual no Acre antes e depois da implantação do FUNDEB?

- De que forma o FUNDEB contribuiu para a expansão da oferta de matrículas do Ensino Médio da rede pública estadual do Acre?

A partir dos questionamentos mencionados, definiu-se, então, o objetivo geral da

investigação voltado para problematizar os efeitos da implantação e execução do FUNDEB em relação ao crescimento da oferta de matrículas no Ensino Médio da rede pública estadual de ensino no período de 2007 a 2020 no Estado do Acre.

Do objetivo geral, se desdobram então os seguintes objetivos específicos:

- Compreender, a partir das bases legais, o percurso de desenvolvimento da política de financiamento da educação pública no Brasil tendo como eixo a questão da vinculação de recursos;

- Analisar a trajetória da institucionalização da política de fundos para garantir o financiamento da educação pública no Brasil;

- Discutir os efeitos da política de fundos consubstanciada no FUNDEB para ampliar a oferta do Ensino Médio no Acre;

- Analisar os indicadores da expansão de matrículas da rede pública estadual de ensino a fim de demarcar o crescimento da oferta do Ensino Médio no Estado do Acre a partir da implementação do FUNDEB no período de 2007 a 2020.

Para buscar sistematizar as questões de estudo, adotamos o método de abordagem quantitativa, possuindo também elementos de abordagem qualitativa. A abordagem quantitativa foi escolhida tendo em vista que serão levantados e analisados dados sobre o FUNDEB que se expressarão pelos valores transferidos para o Estado do Acre e por indicadores que denotam a evolução das matrículas no Ensino Médio das escolas estaduais de ensino nos municípios investigados.

A pesquisa, segundo Gil (2010, p. 26), é de natureza aplicada. O referido autor a descreve como aquela que “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem”. É então com o aumento das pesquisas que Gil (2010) relata que a pesquisa aplicada é direcionada à obtenção de conhecimentos visando à aplicação em determinada situação.

Em relação aos objetivos da pesquisa, iremos analisar os efeitos do FUNDEB no período de 2007 a 2020 na rede pública estadual no Estado do Acre. Com isso, esta pesquisa tem cunho exploratório.

Para Gil (2008, p. 27), a pesquisa exploratória

tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis

para estudos posteriores.

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa também ganhará corpo a partir de revisão bibliográfica, destacando-se, dentre outros, os seguintes autores: Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020), Cury (2007), Davies (2010), Macedo e Dias (2015), Sena (2008), Amaral (2012), Araújo (2007), Arretche (2014), Barbosa (2001), Carvalho (2012), Marcelino (2012, 2015, 2018), Davies e Alcântara (2020), Souza (2021), Gluz (2021), Nascimento (2021), França e Barbosa (2012).

Prodanov e Freitas (2013, p. 54) destacam a revisão bibliográfica como

[...] elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. Na pesquisa bibliográfica, é importante que o pesquisador verifique a veracidade dos dados obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar.

Dessa forma, fica evidente que a revisão bibliográfica não se trata de repetição de informações ou estudos que já foram publicados e/ou ditos sobre certos assuntos ou temas. Ela oportuniza uma forma de se arguir o tema por uma nova perspectiva ou até mesmo enfoque de maneira que se tenham conclusões que sejam inovadoras.

A pesquisa documental se assemelha à revisão bibliográfica, embora tenha como diferencial, segundo indicam as análises de Gil (2002, p. 45), a seguinte questão:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Dos documentos analisados na pesquisa documental, temos os documentos oficiais e

publicações parlamentares, tais como: relatórios, leis, anuários, projetos de leis, dentre outros que irão auxiliar na compreensão e entendimento basilar da criação e alterações dos fundos de financiamento da Educação Básica. Dentre os documentos, destacam-se: a Constituição Federal de 1988, o texto da atual LDB (Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996) e as leis que regem o FUNDEF (Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996), FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007) e o novo FUNDEB (Lei nº 14.113/2020, de 25 de dezembro de 2020), além de dados gerais da matrícula da rede pública estadual de ensino do Acre, oriundos das Sinopses Estatísticas do INEP e do Laboratório de Dados Educacionais.

Os dados estatísticos que serviram de base para as análises da pesquisa estão sítidos em órgãos particulares e também oficiais, dentre os quais destaco; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Laboratório de Dados Educacionais, Sinopses Estatísticas (2005–2020), além de dados de matrícula fornecidos pela administração do sistema público estadual de ensino no período coberto pela investigação.

O texto da dissertação que ora se apresenta está assim configurado:

Na parte introdutória, são tratadas as questões gerais que configuram o presente estudo.

No capítulo 1 será feita uma contextualização do financiamento da educação pública no Brasil a partir de uma breve regressão histórica, que toma como ponto de partida a Constituição Federal de 1934, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 61, pela Constituição Federal de 1988 e alcança a atual LDB nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Pretende-se com isso evidenciar alguns dos esforços para se reconhecer a questão do financiamento como elemento indutor da política de ampliação do acesso à educação escolar obrigatória no Brasil.

No capítulo 2 são tratadas questões pertinentes à institucionalização da política de fundos mormente à criação e aprovação da política de fundos quando da aprovação da Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, que cria o FUNDEF e a aprovação do Decreto nº 2.264/97, de 27 de junho de 1997, que trouxe a regulamentação da referida norma, passando, posteriormente pela aprovação e implantação do FUNDEB pela Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007, e do Decreto nº 6.253/2007, de 13 de novembro de 2007, até o momento da aprovação e constitucionalização do novo FUNDEB pela Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020. Serão realizadas análises acerca da institucionalização da política de fundos no Brasil,

seus efeitos, implicações e desdobramentos.

No capítulo 3, são abordadas questões específicas sobre a organização do sistema público estadual de ensino do Acre, enfocando o processo de ampliação do acesso ao Ensino Médio, etapa final da educação básica, circunscritas ao movimento de implantação do FUNDEB, estabelecendo interseções entre o advento do FUNDEB e a expansão da oferta do Ensino Médio pelo sistema estadual.

Por fim, nas considerações finais, retoma-se o objeto do estudo e a questão central, assim como também seus desdobramentos, de forma que se apresente uma síntese geral dos achados da pesquisa diante das questões norteadoras e aos objetivos propostos nesta pesquisa.

## **2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS**

Este capítulo visa a descrever as alterações vinculadas ao financiamento da Educação Básica no Brasil, seus condicionantes históricos, políticos, legais e seus percursos para a consolidação da Educação Básica. Essa abordagem pretende mostrar como o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade no que se refere ao direito e também o modo como foi distribuída a responsabilidade da oferta de Educação Básica entre os entes federados.

Serão abordados os marcos da legislação educacional no Brasil que estabelecem a vinculação dos recursos para o financiamento da educação pública. Este capítulo está dividido em duas partes: na primeira, analisa-se o processo de distribuição de responsabilidades para a oferta da educação, partindo da Constituição Federal de 1934, 1937, 1946, 1967, culminando com a atual Constituição Federal de 1988. Na segunda parte, procura-se descrever a assistência financeira, perpassando as discussões em torno das LDBs (Lei nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961, e nº 9394/96, de 20 de novembro de 1996).

### **2.1 ALGUMAS DAS MARCAS HISTÓRICAS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

No percurso histórico do financiamento voltado para a educação, a vinculação constitucional das verbas tem destaque, apesar de o Brasil apresentar uma realidade econômica

marcada por oscilações e também inseguranças, com momentos de crises que vêm se arrastando ao longo dos tempos.

Diante dessas circunstâncias, os orçamentos públicos adquirem caráter de arena política. Com isso, os interesses dos partidos definem o percentual e qual deve ser a destinação de recursos. Assim, a educação, que deveria ser tratada como política de Estado, tem sido marcada por discurso de palanque e práticas nem tão republicanas assim. Garantir a proteção dos recursos públicos destinados à educação deve ser um instrumento eficaz para consolidar o investimento e aplicação dos percentuais mínimos em relação à manutenção e ao desenvolvimento da educação.

Pode-se verificar no Quadro 1 a seguir, que toma por base os textos constitucionais, a apresentação de síntese geral do contexto histórico referente à vinculação de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Quadro 1 - Vinculação dos recursos nas Constituições Brasileiras.

Ano	Dispositivo legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	20%
1937	Constituição Federal de 1937	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira e Adrião (2007).

Ao longo dos anos, o financiamento da educação no Brasil passou por expressivas mudanças, conforme as alterações nas esferas socioeconômicas e políticas no país. Antes de tratar da Constituição de 1934, torna-se necessário, mesmo que de forma breve, relatar sobre o marco que revoluciona a educação no país a partir da reunião de grandes intelectuais, em ato contra um governo, com vistas à defesa da Educação Pública.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 trouxe o modelo do conceito de

sistema escolar que deve ser público, gratuito, obrigatório e também laico, oferecido a brasileiros com idade até 18 anos. Coube a Fernando de Azevedo, diretor federal da Instrução Pública do Distrito Federal, a redação do documento, que foi assinado por 25 renomados educadores e intelectuais com o mesmo propósito: reconstruir o sistema educacional que fosse menos elitista e com abertura à interpretação das classes sociais. Atualmente, o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 é reconhecido como documento que embasou as diretrizes para a formulação de uma política educacional no Brasil.

A respeito do tema, Ferreira Júnior (2010, p. 70) ressalta:

[...] em março de 1932, foi publicado o documento intitulado A reconstrução educacional no Brasil, que era endereçado “Ao Povo e ao Governo”. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, como ficou conhecido o libelo educacional redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros 25 intelectuais, pode ser considerado como um dos mais importantes documentos produzidos pela história da Educação Brasileira no transcorrer do século XX. O “Manifesto de 1932”, depois de definir a educação como “uma função essencialmente pública”, propugnava pela escolaridade de todas as crianças de 7 a 15 anos, no âmbito de uma escola única e com formação idêntica para todos.

O modelo implantado logo após o início da década de 1930, denominado “Era Vargas<sup>1</sup>”, é conhecido como divisor de águas no processo histórico do Brasil. É então nesse período que se inicia o processo de industrialização, e com isso, surge a concessão de benefícios sociais sob o amparo do Estado. O então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, implantou o modelo populista, o assistencialismo, a participação dos trabalhadores sob rédeas curtas como tivesse, Getúlio Vargas, uma aproximação das necessidades que se tinha de produção, sujeição do operariado e de tecnologia.

Na área da educação, a década de 1930 trouxe um marco envolvendo um processo de transformação tanto no que tange à sua concepção como a sua forma de organização. É então a partir da Constituição Federal de 1934, que vem logo após a “Política do Café com Leite<sup>2</sup>”, que se vislumbra a intervenção do Estado nas estruturas ainda incipientes dos sistemas públicos de

---

<sup>1</sup> Esse período é dividido em três momentos: 1930-1934, conhecido como Governo Provisório; 1934-1937 Governo Constitucional, e 1937-1945, a ditadura do Estado Novo.

<sup>2</sup> Grande acordo nacional, político e econômico que regulou a lógica de poder durante quase toda a Primeira República, também conhecida como República Velha (1889-1930). O acordo que envolvia as oligarquias estaduais e o governo federal funcionava para manter o controle e o poder nas mãos das elites, grandes proprietários de terras do Brasil. Na política do café com leite os políticos paulistas e mineiros alternavam-se na cadeira de Presidente da República, por isso o nome do acordo.

ensino por meio da vinculação dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento.

É importante focalizar que algumas das iniciativas que estão propostas na Constituição Federal de 1934 já apareceram anteriormente nas normas nacionais, com 17 artigos, dos quais 11 estão vinculados ao item específico (cap. II, arts. 148 a 158) (BRASIL, 1934)

Pode-se evidenciar que a Constituição de 1934 trouxe avanços significativos em relação à melhoria na qualidade da prestação da atividade da educação por parte do Estado, pois destinou recursos dos orçamentos das pessoas políticas para sua realização. Há, aqui, a inserção do dispositivo constitucional que estabelece a competência privativa da União em delinear as diretrizes da educacional, conforme o Art. 5º, XIV (BRASIL, 1934).

Destaca-se, ainda, com respeito à gratuidade e também à obrigatoriedade que, em tese, se estenderia aos adultos analfabetos, a Constituição beneficiou o ensino privado através da isenção de tributos a quaisquer, conforme se depreende do art. 154, “estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos”.

Dentre seus artigos, pode-se ressaltar que a Constituição de 1934 contempla a questão do financiamento da educação, a saber:

- a) Atribuição às empresas com mais de 50 empregados de ofertar ensino primário gratuito;
- b) Das vinculações de receitas para a educação, cabe à União e aos municípios aplicar “nunca menos de 10%, os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, do que se arrecada dos impostos na manutenção e também no desenvolvimento do sistema educativo”;
- c) Estabelece para a profissão de professor a isenção de impostos (art. 113, inciso 36);
- d) Pela primeira vez, torna fixa a aplicação de receitas de cada ente federado para sua implementação, municípios aqui também estão incluídos;
- e) Prevê de forma expressa o direito à educação, gratuidade do ensino primário nas escolas públicas e a aplicação dos recursos públicos em educação.

A Constituição de 1934 apresentava-se inovadora, pois além de evidenciar o direito à educação, traz também a indicação de um fundo financeiro para assim efetivá-lo. Importante observar que a vinculação constitucional de recursos para a política educacional é basilar.

Cury (2005, p. 15), ao se referir ao texto da Constituição de 1934, apresenta a seguinte consideração:

Certamente, o pleno desenvolvimento da pessoa, marca da educação como dever de Estado e direito do cidadão, conforme o art.205 da mesma Constituição, ficará incompleto e truncado se tal princípio não se efetivar em práticas concretas nos sistemas e no chão da escola.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1934, ficou evidente que no Brasil iniciou-se a vinculação dos recursos que serviriam para a manutenção e também desenvolvimento do sistema de ensino do país. Importante realçar o que trata o artigo 156 da CF de 1934: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934).

Diante desse desejo, ocorre algo muito interessante para a educação com a gratuidade e também com a obrigatoriedade (CF. Art. 149). A Constituição Federal de 1934 determina em seu art. 157 que:

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Nunes Júnior (2019), quando faz referência ao período de vigência da Constituição de 1934, informa que ela vigorou até 1937, quando ocorreu o fechamento do Congresso Nacional. Como decorrência, foi elaborada, no período do Estado Novo, sob a presidência de Getúlio Vargas, a Constituição do Estado Novo, também conhecida como “Polaca”. Ela recebe esse nome devido a suas raízes serem advindas da constituição da Polônia, que possuía tendências fascistas.

A Constituição do Estado Novo trata do tema da educação nos artigos 15, IX, 16, XXIV e 124 a 134. Ao observar o texto da Constituição de 1937, identifica-se a vinculação da educação a valores econômicos e cívicos. É nesse período que houve a revogação da vinculação constitucional dos recursos destinados para a educação.

Do aludido texto se extraem informações que dizem que “a arte, a ciência e o ensino são

livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares” (CF. Art. 128) (BRASIL, 1937). Dessa forma, fica evidente que o Estado não tem compromisso com a educação, deixando-a em segundo plano. Conforme o art. 129, tem apenas função compensatória na oferta escolar destinada à “infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares” (art. 129) (BRASIL, 1937).

Ranieri e Alves (2008), referindo-se à Constituição de 1946, relatam que houve resgate dos princípios introduzidos na Constituição de 1934, a saber: a) vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação, com a responsabilidade de cada ente federal; e b) a necessidade de estabelecimento de diretrizes nacionais que norteiem a educação nacional.

Alguns decretos reformistas foram editados na área da educação, com destaque para os seguintes:

a) Decreto-Lei nº 8.529/46, de 02 de janeiro de 1946, e nº 8.530/46, de 02 de janeiro de 1946, reforma o ensino fundamental (Lei Orgânica do Ensino Primário);

b) Decreto-Lei nº 9.613/46, de 20 de agosto de 1946, reforma o ensino normal (Lei Orgânica do Ensino Normal);

c) Decretos-Lei nº 8.621/46, de 10 de janeiro de 1946, e nº 8.622/46, de 10 de janeiro de 1946, reforma do ensino agrícola (Lei Orgânica do Ensino Agrícola e institui o Serviço Nacional de aprendizagem Comercial (SENAC).

Retorna a questão da vinculação de recursos como fonte de financiamento quando, em seu art. 169, define que “anualmente, a União aplicará nunca menos de 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” (BRASIL, 1946o, p. 89). O sistema foi dividido em dois: a) federal e dos territórios, que seriam organizados pela União; e b) dos Estados e Distrito Federal. Ambos os sistemas teriam que possuir serviços de assistência educacional para o atendimento da clientela carente.

Relativamente à questão da assistência educacional, os artigos 170, 171 e 172 estabelecem que:

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com

auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946, p. 89).

De acordo com Dos Santos, Prestes e Do Vale (2006), foi calcado nesses artigos que o governo Dutra, junto com o ministro Mariani, lavra o Decreto nº 24.291, de 10 de dezembro de 1947, em que traz nova redação aos artigos 4º e 5º do Decreto nº 19.513/45, de 25 de agosto de 1945.

Art. 1º Os arts. 4.º e 5.º do Decreto nº 19. 513, de 25 de agosto de 1945, passarão a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Os auxílios federais, provenientes do Fundo Nacional do Ensino Primário, serão aplicados nos termos seguintes:

I - A importância correspondente a 70% do auxílio federal destinar-se-á a construções, reconstruções de prédios escolares, e a aquisição de equipamento didático, observados os termos do plano que for elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e aprovado pelo Ministro de Estado. As obras serão executadas pela unidade federativa interessada ou, quando conveniente, a critério do Ministro Estado, pela administração federal. Correrão a conta dessa parcela as despesas referentes execução do plano e fiscalização das obras.

II - A importância correspondente a 25% do auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos do plano de ensino supletivo que for aprovado pelo Ministro de Estado.

III - A importância correspondente a 5% do auxílio federal será aplicada na concessão de Bolsas de Estudo, na manutenção de cursos destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico - especializado de ensino primário e normal e no funcionamento de classes de ensino primário destinadas à demonstração de prática pedagógica, na forma do plano que for organizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e aprovado pelo Ministro de Estado.

Art. 5º A concessão do auxílio federal dependerá, nos casos das alíneas I, do artigo anterior, de acordo celebrado entre o Ministério da Educação e Saúde e o representante devidamente autorizado da unidade federativa interessada, atendidos os critérios gerais indicados nos artigos anteriores, e mediante prévia autorização do Presidente da República.

§ 1º Os acordos serão assinados anualmente, em qualquer época, tendo em vista as disponibilidades do Fundo Nacional de Ensino Primário.

§ 2º Ao Ministério da Educação e Saúde. Incumbirá fiscalizar, em todos os seus termos, a execução dos acordos celebradas na forma do presente artigo (BRASIL, 1947).

No período compreendido entre os anos de 1948 e 1961 (mais de uma década) se instaura aquilo que Ferreira Júnior (2010, p. 88) chama de “segundo tempo da disputa entre os defensores da escola pública, laica e os partidários das escolas particulares e confessionais”.

Conforme indicam as análises do autor supracitado, o que se percebia era que, de um

lado estavam os remanescentes do Manifesto de 1932, liderados por Fernando de Azevedo. Junto com os intelectuais de esquerda, destacamos aqui seu maior expoente, Florestan Fernandes; do outro lado, vemos a Igreja Católica, com os setores conservadores da União Democrática Nacional (UDN). Os debates em torno do projeto vislumbrariam então a primeira LDB do país. Esse momento da História no meio educacional foi conhecido como a disputa “entre católicos *versus* liberais”.

De acordo com Carvalho (1960), o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação ora apresentado pelo então ministro da Educação, Clemente Mariani, não abrigou posições descentralizadoras mais extremas. O que se buscou foi implementar diretrizes que fossem mais flexíveis, de forma que viabilizassem formas de colaboração mais harmônicas, que garantissem uma democratização da educação, com o objetivo de atender às transformações vivenciadas pela sociedade brasileira.

O que marca a atual Constituição, em seus dispositivos sobre o ensino, dizia o ministro em sua exposição de motivos é a oportunidade que abre para um sistema contínuo e articulado de educação para todas as classes, desde o ensino infantil até o superior. A Constituição de 1934 acenava com algo semelhante, esperança cedo frustrada. Reabre-se agora no país a oportunidade de organizar o seu sistema educacional, de modo a facilitar a qualquer brasileiro, pobre ou rico das cidades ou do campo, a possibilidade de subir o que os anglo-saxões chamam a “escada educacional”, até o último degrau, com a única limitação dos seus talentos e dotes pessoais. (CARVALHO, 1960, p. 209).

A aprovação da primeira LDB (Lei nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961) manteve as vinculações e estabeleceu metas que são quantitativas/e qualitativas por meio de um Plano Nacional de Educação, conforme segue:

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

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

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais

de educação, de sorte que se assegurem:

1. O acesso à escola do maior número possível de educandos;
2. A melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação;
3. O desenvolvimento do ensino técnico-científico;
4. O desenvolvimento das ciências, letras e artes (BRASIL, 1961, p. 16).

Foi, portanto, com a primeira LDB que se estabeleceu para o então denominado ensino primário, que tinha duração mínima de quatro séries, a possibilidade de se estender até seis séries. De acordo com a lei, esse nível de ensino objetivava, conforme o Art. 25, que “o ensino primário tem por fim o desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança, e a sua integração no meio físico e social (BRASIL, 1961, p. 5).

É importante evidenciar que o ingresso no ensino primário deveria se dar a partir dos sete anos de idade completos, conforme prescrevia o artigo 27 da lei:

O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento (BRASIL, 1961, p. 6).

Ao se reportar ao texto da primeira LDB, Meneses (2002, p. 96) pondera que:

com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei nº 4024, de 20/12/61– dá-se um importante passo no sentido da unificação do sistema de ensino e da eliminação do dualismo administrativo herdado do Império. Inicia-se pela primeira vez, uma relativa descentralização do sistema como um todo, concedendo-lhe considerável margem de autonomia aos estados e proporcionando-lhes as linhas gerais a serem seguidas na organização de seus sistemas, linhas estas que deveriam responder por uma certa unidade entre eles.

O autor supracitado prossegue, destacando ainda que:

mantendo a tradicional autonomia dos estados quanto à organização do ensino primário, a LDB limitou-se a um mínimo de dispositivos referentes a esse nível de instrução, não indo muito além da fixação de suas finalidades, duração e obrigatoriedade. (MENESES, 2002, p. 97).

A Constituição de 1967, formulada pós-golpe de 1964, trouxe, mais uma vez, um momento crítico para o financiamento da educação pública, posto que não assegurava a vinculação de recursos exatamente em um momento de organização do sistema público de

ensino sob diretrizes e bases nacionais. O documento trouxe a matéria da educação, especificamente nos artigos 8º, XVI, XVII, e § 2º, e 167, §4º, e 168 a 172. Cabe salientar que a Carta de 1967, através de seu art. 67, impede o Congresso de formular ou emendar leis que criassem ou até mesmo trouxessem expansão das despesas de qualquer natureza.

Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

§ 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.

§ 3º - Ao Poder Executivo será facultado enviar mensagem a qualquer das Casas do Legislativo, em que esteja tramitando o Projeto de Orçamento, propondo a sua retificação, desde que não esteja concluída a votação do sub anexo a ser alterado. (BRASIL, 1967, p. 96-97).

Analisando o caso da educação, reitera-se que a Carta de 1967, ao ser promulgada, suprimiu a vinculação entre o financiamento da educação e o percentual da receita bruta de impostos em um tempo em que se anunciava a suposta ampliação do ensino primário obrigatório gratuito, destacando-se ainda que a gratuidade estava prevista nos estabelecimentos primários oficiais, de acordo com o art. 167, 3º, inciso II.

No entanto, o art. 169, em seu §1º, mantém o dispositivo no qual cabe à União prestar assistência financeira junto aos entes federados (Estados e Distrito Federal), transcrito *in verbis*:

§ 1º: A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal;

§ 2º: Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1967, p. 132).

Dentro desses limites, é pertinente ressaltar que foi por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 15, parágrafo 3º, que se retomou para os municípios a responsabilidade de aplicação de, no mínimo, 20% da arrecadação dos impostos no ensino primário.

A ausência de garantia de aplicação desse percentual se configurava como um dos

motivos para interferência no ente:

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção;
- f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal (BRASIL nº 1 de 1969).

Em 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971, alterando a LDBEN de 1961 que, conforme determinações constitucionais, manteve a vinculação para municípios. Porém, manteve-se omissa a questão dos percentuais que deveriam ser aplicados tanto pela União como também pelos Estados. Essa mesma lei dispôs, no seu artigo 59, parágrafo único, que os municípios aplicassem no ensino de 1º grau, pelo menos, 20%, dos valores recebidos (transferências) do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), caracterizando, dessa forma, uma subvinculação.

É a partir da Lei nº 5692/71, de 11 de agosto de 1971, que o ensino primário passou a ser chamado primeiro grau, cujo objetivo era a formação da criança e/ou do adolescente de forma que ela estivesse preparada para o mercado de trabalho:

Art. 1º O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania (BRASIL, 1971, p. 1).

Analisando os objetivos dispostos na legislação anterior, pode-se verificar o acréscimo na evidência arrolada na formação da criança ou adolescente para o mercado de trabalho. Destaque-se ainda a duração do ensino de primeiro grau, oito anos, e a obrigatoriedade de se matricular crianças na faixa etária de sete anos nesse nível de ensino:

Art. 17. O ensino de 1º grau destina-se à formação da criança e do pré-adolescente,

variando em conteúdo e métodos segundo as fases de desenvolvimento dos alunos.

Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos (BRASIL, 1971, p. 3).

Meneses (2002, p. 116) analisa que a aprovação da referida lei trouxe “alterações radicais na política educacional. As mais profundas foram a fusão dos antigos primário e ginásial num curso único de oito anos e reorganização de todo o ensino de 2º grau (antigo ginásial) para dar-lhe feição terminal profissionalizante”.

A Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971, teve sua vigência por 25 anos, e após muitas conversas, discussões, lutas e reivindicações dos profissionais que atuam na educação, o Congresso Nacional sancionou a LDB nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

## **2.2 A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LDB DE 1996**

Importante aqui fazer a menção de que, antes da CF/88, a EC nº 24, de 1º de dezembro de 1983, conhecida como Emenda Calmon, em seu Art. 176, estabelece a obrigatoriedade da aplicação: “§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983, p. 1).

Em relação aos percentuais mínimos estabelecidos na Emenda Calmon, o que se pode averiguar é que a única alteração em relação a CF/88, está vinculada a ampliação do índice da União, que sai dos 13% para 18%. Tratando da alteração dos mínimos a serem aplicados em educação, Melchior (1997), conclui que a ampliação realizada, se deu no intuito de evitar a redução dos recursos federais destinados ao ensino. É então que por meio desta Emenda Constitucional que é restabelecida de forma plena a vinculação à educação, sendo consagrada posteriormente com a Constituição de 1988.

É então a partir da Constituição Federal de 1988, que se adota o regime do federalismo cooperativo e tripartite, de forma que a esfera municipal foi reconhecida como ente federado. Dessa forma, houve ampliação em relação à complexidade na distribuição das

responsabilidades.

Ficou estabelecido, por meio do art. 212 da Constituição Federal de 1988, que a União deve aplicar, pelo menos, 18% da sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, e 25% fica sob a responsabilidade dos Estados, municípios e Distrito Federal. Esses valores, prioritariamente, devem ser destinados ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Destaque-se que a educação fica então estabelecida como direito social, e para se poder cumprir esse direito, é então definido que o Estado e a família são responsáveis pelo provimento. Para ser garantido o cumprimento dessa determinação, a Constituição de 1988 estabelece quais são as fontes de financiamento que vão gerar os recursos que os entes federados devem aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, p. 125).

Nesse aspecto, a compreensão do capítulo da educação na CF 1988 é fundamental para a identificação das dinâmicas estabelecidas no que se refere ao financiamento da educação básica e das políticas impulsionadas nesse período e atualmente. Assim sendo, fica destacado, inicialmente, o Art. 212 da CF 1988:

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo revisto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de Financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988, p. 125)

Decorridos oito anos da promulgação da Constituição de 1988, foi aprovada a nova Lei

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que define um novo ordenamento para todos os níveis e também modalidades da educação, no que lhe concerne.

Para Amaral (2012), o texto constitucional estabeleceu somente os percentuais mínimos que deveriam ser aplicados em MDE. O Art. 69 da LDB 9.394/1996 reitera os mesmos valores, mas não existe empecilho para que Estados e municípios aumentem seus percentuais. No caso do Estado do Acre, a Constituição Estadual foi alterada através da Lei nº 20/2000, de 08 de dezembro de 2000, aumentando o percentual mínimo de vinculação para 30%.

Pode-se dizer que foi a partir da sanção da LDB nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, que os governantes passaram a ter maior atenção em relação ao cumprimento das novas diretrizes e normas estabelecidas, pois muitas implicavam na necessidade de produção de políticas públicas que deveriam se voltar para o objetivo de atender às demandas sociais por educação pública. Cabe destaque que, dentre tantas ações, algumas estavam interligadas diretamente à questão da remuneração do magistério público e com expansão no número de matrículas, o que iria reverberar no financiamento da educação pública.

A LDBEN de 1996, além de confirmar as normas da Constituição, detalha também os níveis e modalidades que constituem a educação nacional, a maneira como se organiza o sistema de ensino do país, as capacidades do ente federado, deveres e direitos dos profissionais da educação, formas de financiamento e a valorização do magistério. Reforçando sobre o financiamento da educação, destaca-se o Título VII da LDEB/96 “Dos Recursos Financeiros”, que compreende os artigos 68 a 77.

De forma ampla, percebe-se que a LDBEN de 1996, em seu art. 1º, define a educação como aquela que ocorre em qualquer ambiente, não dependendo de algo formal. Mas a educação, entendida de forma restrita, deve ser entendida como a que ocorre em ambientes que necessitam de formalidade, ofertada nas instituições de educação, seguindo as formalidades e também exigências da legislação, dessa forma, da LDBEN.

A LDBEN/96, em seu art. 2º, aponta quais são as finalidades/princípios da educação: “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, p. 1).

Com relação à organização da educação nacional, em seu art. 9º, fica claro o papel da

União:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL,1996, p. 3-4).

Atualmente, a LDB 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, em seu Art. 4º, Inciso I, estabelece que a Educação Básica deve ser obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, alteração dada pela Lei nº 12.796/2013, de 04 de abril de 2013, decorrente da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, de 11 de novembro de 2009. Essa mudança tem consequências importantes para os municípios, notadamente pelo atendimento deficitário na educação infantil (creches e pré-escolas).

Um estudo realizado por Pinto (2007), por exemplo, mostra que é evidente a movimentação das matrículas no país entre as redes de ensino, mostrando maior participação da rede municipal no que se refere à oferta educacional. Conforme o autor, a partir de informações do Censo Escolar (1991–1996), as matrículas municipais estavam em torno de 37%, sendo elevadas para 52% no ano de 2006.

Nesse particular, é importante evidenciar que a redefinição das responsabilidades educacionais, abarcando os entes federados, inserida no Art. 8º da LDB 9.394/1996 mostra que União, Estados, Distrito Federal e municípios devem atuar em regime de colaboração com os respectivos sistemas de ensino. Já o art. 4º, inciso II, alterado pela Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009, destaca haver indicação de que os entes federados devem trabalhar em regime

de cooperação no intuito de cumprir a meta de universalização da educação obrigatória.

Para Cury (2012, p. 42), “a construção produzida pela CF 1988 e LDB 9.394/1996 em torno da efetivação do regime de colaboração abarca a organização na educação nacional”. A proposta realça feições referentes à articulação, coordenação e também à inexistência de conflitos legais e integração para os mesmos fins.

Dessa forma, fica então compreendido que o papel da LDBEN/96 não é tratar de forma específica sobre recursos para a educação, mas sim, de apresentar um conjunto de ações que os três entes federados necessitam cumprir, e que, para o cumprimento dessas ações, há a necessidade de um vultoso montante de recursos. Com isso, para se poder atender a essa temática do financiamento da educação, após Constituinte de 1988, será abordado no próximo capítulo a institucionalização da política de fundos públicos para a manutenção e o desenvolvimento da educação.

### **3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FUNDOS PARA A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

Neste capítulo, discorre-se especificamente sobre a política de financiamento da Educação Básica no Brasil a partir de questões referentes à institucionalização da política de fundos. Para tanto, serão inicialmente referenciadas informações que gravitam no entorno da aprovação e implantação da Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996), passando pelo advento, implantação e desdobramentos do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007) e culminando, mais recentemente, com a aprovação do Novo FUNDEB (Lei nº 14.133/2020, de 25 de dezembro de 2020).

#### **3.1 DO FUNDEF AO FUNDEB: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE FUNDOS**

As questões observadas anteriormente permitem inferir preliminarmente que o Estado brasileiro, historicamente, não tem demonstrado maior compromisso para as questões afetas à definição de uma política de manutenção e desenvolvimento da educação escolar pública, cujas

consequências possam reverberar a melhoria da qualidade da educação, a ampliação do direito à educação, principalmente no que diz respeito aos interesses educacionais da classe trabalhadora.

Não seria exagero considerar ao longo dos anos e no contexto das políticas educacionais implantadas no Brasil, como o Estado tem se apresentado diante dessa questão fortemente marcada pelo patrimonialismo, autoritarismo, centralização e dependência entre os entes, sempre no intuito de preservar relações de subordinação e a ausência de um regime de colaboração que faça avançar as relações entre os entes em suas diferentes instâncias.

Para tanto, e considerando os limites dessa abordagem, cabe aqui realizar breve resgate histórico da década de 1990, principalmente no período da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, reportando-se a partir do ano de 1995, quando foi iniciada uma série de mudanças, principalmente na esfera econômica, nos direitos sociais, na área política, judiciária e também tributária, o que veio a refletir em diferentes planos da vida em sociedade.

O que se viu no Brasil foi uma reforma baseada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que buscou atingir os objetivos do neoliberalismo, em que se estabeleceu um modelo de Estado gerencial, se posicionando em oposição ao Estado patrimonialista que dominou a Administração Pública brasileira no último século.

A reforma tinha em seu bojo mudanças que visavam a beneficiar o país nas esferas econômica, social e política. Na esfera econômica, o que se buscava era a diminuição do déficit público (BRASIL, 1995, p. 17); na esfera política, visava a ampliar a participação do cidadão na gestão dos bens públicos, com a criação de programas de ação social comunitária (BRASIL, 1995, p. 22); enquanto na esfera social, o que se pretendia era aumentar a eficácia dos serviços financiados pelo Estado, proporcionando, dessa forma, melhorar o atendimento ao cidadão, atingindo as comunidades de baixa renda (BRASIL, 1995, p. 23).

Contudo, de forma adversa ao que foi publicado pelo documento da reforma, não se teve resultados muito animadores, pois a reforma previa apenas o “aumento da eficiência dos serviços financiados pelo Estado” e não a ampliação dos recursos desse setor.

Na análise de Peroni (2003, p. 60), a autora deixa evidente que

O cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do estado serão apenas os contemplados

pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais não serão contempladas, pois são consideradas, pelo MARE, serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada.

É então diante desse cenário que o Congresso Nacional cria o FUNDEF, fundo de natureza contábil<sup>3</sup>, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, de 12 de setembro de 1996, que é então regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264/1997, de 27 de junho de 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Negri (2014, p. 21) traz de forma sintetizada os relevantes aspectos do FUNDEF:

- a) Fundo transitório, com prazo para execução de 10 anos, onde estados, Distrito Federal e municípios ficam obrigados a destinar, pelo menos 15% de seus impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino e melhorar a remuneração dos professores;
- b) Os municípios devem aplicar mais 10% de seus impostos e transferências, priorizando a educação infantil;
- c) Já estados e Distrito Federal devem destinar mais 10% de seus impostos e transferências ao ensino médio;
- d) Mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, assume a função supletiva de equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Diante da criação do novo fundo, vê-se também nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece que os Estados, Distrito Federal e também os municípios devem aplicar à manutenção e também ao desenvolvimento do Ensino Fundamental não menos que 60% dos recursos dos 25% que o art. 212 da CF/88 estabelece.

Art. 60. 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, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996, p. 17).

---

<sup>3</sup> Reserva de recursos prevista no orçamento público com destino específico. No caso do FUNDEF, seus recursos são constituídos de parte de reserva já destinada constitucionalmente à educação. Também, significa que ele não tem órgão gestor ou personalidade jurídica.

Após o início da vigência do fundo, assegurou-se o repasse de uma parcela do investimento exclusiva para o Ensino Fundamental, definindo-se que 60% da vinculação de recursos deveriam ser transferidos de forma direta para o fundo. Com isso, ficou fixada a subvinculação dos Estados, municípios e Distrito Federal em 15% das seguintes fontes de arrecadação, conforme o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Fontes dos recursos do FUNDEF.

Unidade Federativa	Descrição dos recursos do FUNDEF
Estados e Distrito Federal	15% sobre:
	Quota Estadual (QE) do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal (ICMS). FPE (Fundo de Participação dos Estados). Quota Estadual (QE) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação. *
Municípios	15% sobre:
	Quota Municipal (QM) do ICMS. Fundo de Participação dos Municípios (FPM). FPE (Fundo de Participação dos Estados). Quota Estadual (QE) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação. *
União	Complementa-se, no Estado, o valor do FUNDEF por aluno se for inferior ao valor mínimo nacional (fixado anualmente pelo presidente da República). Deve gastar, no mínimo, o equivalente a 30% dos recursos do Artigo 212 na erradicação do analfabetismo e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Ensino Fundamental.

Fonte: Pinto e Adrião (2006 p. 36).

Com o FUNDEF, ficou estabelecido que os recursos federais seriam repassados aos Estados em que o gasto aluno/ano estivesse abaixo do mínimo exigido. De acordo com Sobreira e Campos (2008, p. 331):

O valor necessário para que as unidades federadas mais carentes atinjam o gasto anual

mínimo por aluno é repassado pelo governo federal a fundo perdido (Negri, 1997a e b). Importante ressaltar que tal gasto mínimo não necessariamente corresponde ao valor efetivamente aplicado por aluno na educação pública fundamental, podendo representar um valor potencial ou mínimo, dependendo da disponibilidade de receitas em cada estado.

Mesmo com as críticas ao FUNDEF após sua implementação, houve uma considerável contribuição à expansão de matrículas no Ensino Fundamental em detrimento do atendimento de crianças de 0 a seis anos e também da demanda do Ensino Médio.

Em relação a essa situação, Arelaro, Jacomini e Klein (2011, p. 11) evidenciam que:

A lógica do FUNDEF – e é essa a sua “perversidade” – não pressupõe aumento significativo do número de alunos existentes na data de sua aprovação, daí o mesmo ser falacioso, pois caso isto acontecesse, o Fundo se revelaria como uma estratégia esperta para parecer justo “socialmente”, sem alterar o status quo e as razões da desigualdade econômica e social do país. Com ele, os pobres distribuem a desigualdade entre si, e os menos pobres “congelam” suas expectativas de melhoria do patamar de seus direitos sociais, criando-se uma espécie de anomia e conformismo social, já que, contra qualquer movimento, o argumento é que “não dá para ser diferente do que se está vivendo”. Esse é, sem dúvida, um processo de despolitização social.

Diante de tudo o que estava proposto através da criação do FUNDEF é que surge a necessidade de implementar políticas públicas de financiamento que atendessem a toda a Educação Básica. Essa necessidade foi posta em pauta em junho de 2005, consoante a proposta de Emenda Constitucional que tinha como objetivo a criação do FUNDEB, em virtude da proximidade do fim da vigência do FUNDEF, considerando também a questão da abrangência do fundo.

Assim, a propositura do FUNDEB vinha com maior abrangência em sua cobertura, pois visava a buscar equalizar as desigualdades que o fundo anterior deixara, e essa equalização se deu através da distribuição dos recursos da Educação Básica, e não mais apenas cobrindo o Ensino Fundamental, mas sim, todo o Ensino Médio.

### **3.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS TERMOS DO FUNDEB**

Face ao eminente final da vigência do FUNDEF é que, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 dezembro de 2006, regulamentada pela MP nº 339/06, de 28 de dezembro de 2006, sancionada pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, e posteriormente através da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e por meio dos Decretos nº

6.253, de 13 de novembro de 2007, e nº 6.278, de 29 de novembro de 2007, de maneira respectiva, foi criado então o FUNDEB.

Cabe ainda demonstrar que a partir da aprovação do novo fundo, a redação do art. 60 do ADCT trouxe alterações em artigos da CF/88, destaque-se: 7º, 23, 30, 206, 208, 2011 e 212.

Art. 60. 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:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, 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;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da Educação Básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2006, p. 17).

É importante destacar que a partir da Lei nº 11.494/07, de 20 de junho de 2007, Estados e municípios em que a receita originalmente gerada não atingisse a garantia do valor por aluno/ano igual ou até mesmo superior ao valor mínimo nacional, esses entes receberiam da União complementação para complementar o valor por aluno/ano.

Essa questão ficava assim disposta:

Art. 15º. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei, referentes ao exercício imediatamente anterior (BRASIL, 2007, p. 4-5).

Considera-se que a complementação de 10% por parte da União no total nacional retrata um avanço significativo em relação ao FUNDEF. Essa complementação da

União, no que se refere à inclusão de matrículas (Educação Infantil, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos), não surgiu de forma pronta, mas foi inserida de forma gradativa, conforme se averigua no Quadro 3.

Quadro 3: Implementação gradativa do FUNDEB.

<b>IMPOSTOS</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Impostos remanescentes do FUNDEF	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10% do Total dos Fundos
Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais	Ensino Fundamental + 2/3 das demais	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

Fonte: Brasil (2009).

A implantação gradativa do FUNDEB denotou que, para efeito de depósito e recebimento dos recursos, todos os entes federados necessitariam obedecer ao escalonamento previsto até o alcance da plena implantação do fundo em 2010. É importante entender que talvez o referido escalonamento revele a causa dos diferentes prazos de vigência dos fundos, já que o FUNDEF vigorou por 10 anos (1996/2006) e o FUNDEB vigorará por 14 anos (2007/2020).

Contudo, o FUNDEB não alterou a maneira como os municípios e os Estados deveriam aplicar os recursos, podendo estes ser utilizados, indistintamente, entre as etapas e modalidades, desde que seja observado o que estabelece o artigo 211 da Constituição Federal, a Lei do FUNDEB e o Art. 70 da LDB.

O FUNDEB tem seus recursos compostos por 20% dos seguintes impostos e transferências constitucionais:

1. Fundo de Participação dos Estados (FPE);
2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
3. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96);

4. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI- exp);
5. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
6. Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
7. Imposto Territorial Rural (ITR); e
8. Receita da dívida e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima referidas.

De forma que os recursos do FUNDEB fossem fiscalizados e controlados socialmente, mantido então o que se já tinha na Lei do FUNDEF em relação à criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social nas esferas dos Estados, do Distrito Federal e também dos municípios:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2007, p. 6).

Mesmo com a criação dos conselhos, medida obrigatória, isso não foi suficiente no que concerne ao efetivo acompanhamento da correta utilização dos recursos do fundo. Sobre essa questão, Davies (2006) analisa que, tanto no contexto do FUNDEF quanto no do FUNDEB, demonstrou-se no trabalho que trata da predominância da representação estatal e também das estratégias utilizadas por intermédio do poder público para tutelar os conselheiros e também dificultar a ação fiscalizadora desses fundos.

Ao se tratar do financiamento das escolas públicas, não se pode deixar de evidenciar existir diferença entre o FUNDEB e o FUNDEF em relação à inclusão das matrículas de creche, pré-escola e também da educação especial das instituições escolares comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas com Estados, Distrito Federal e municípios.

O financiamento, como também a qualificação da oferta da educação pública no país, está intimamente inter-relacionada com a necessidade urgente de valorização do magistério, fato previsto nos dois fundos, com percentual mínimo de aplicação de 60% dos recursos

destinados para a remuneração, e o restante do valor, destinado a outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, conforme o que está disposto no art. 70 da LDB.

Nos termos do art. 212 da Constituição, ficou estabelecido que a União deve aplicar, pelo menos, 18% da sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e 25% fica sob a responsabilidade dos Estados, municípios e Distrito Federal. Esses valores, prioritariamente, devem ser destinados ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

O FUNDEB cobre todas as etapas e modalidades da Educação Básica, questão essa que também toma lastro no que está definido no art. 10 da CF/88:

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica:

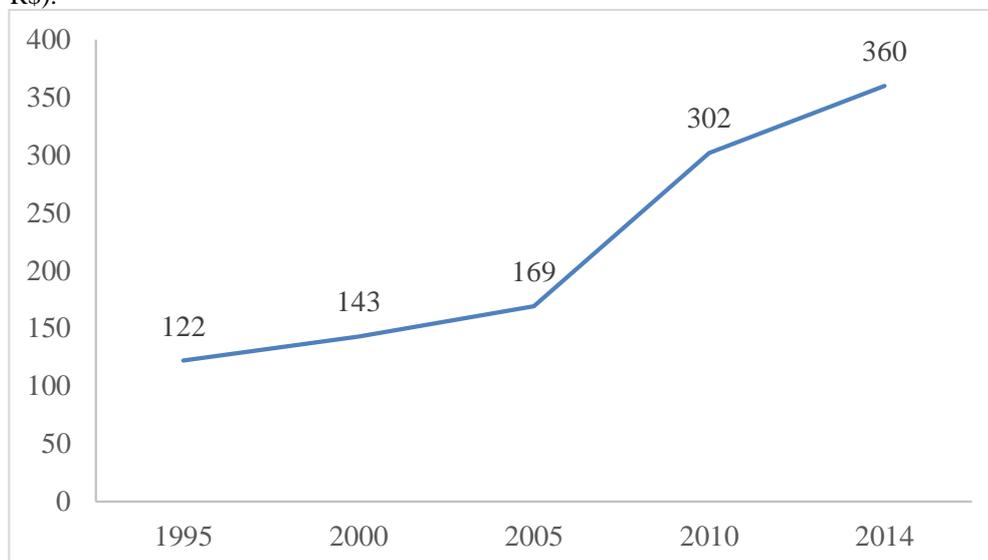
- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX - ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007, p. 3-4).

A inclusão, tanto das etapas como das modalidades da Educação Básica, a partir do FUNDEB, trouxe como contrapartida a ampliação do número de matrículas que compõem o fundo. Esse fato faz com que Estados e, de forma mais específica, municípios, possuam um adequado planejamento concernente a espaço físico como também de pessoal (docente e técnico).

Davies (2006), ao tratar do avanço no crescimento da cobertura do fundo, saindo de uma parte da Educação Básica para toda a Educação Básica, fica entendido que a obrigatoriedade da educação no Brasil não se deve iniciar apenas aos sete anos e culminar aos 14 anos, como antes da aprovação da EC n° 59.

Mesmo não sendo objeto de estudo desta pesquisa, considera-se importante apresentar, mesmo que de forma breve, números sobre a evolução do investimento público direto em educação (1995–2014, em bilhões – R\$), conforme o Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1: Evolução do investimento público direto em educação (período de 1995 a 2014 – em bilhões – R\$).

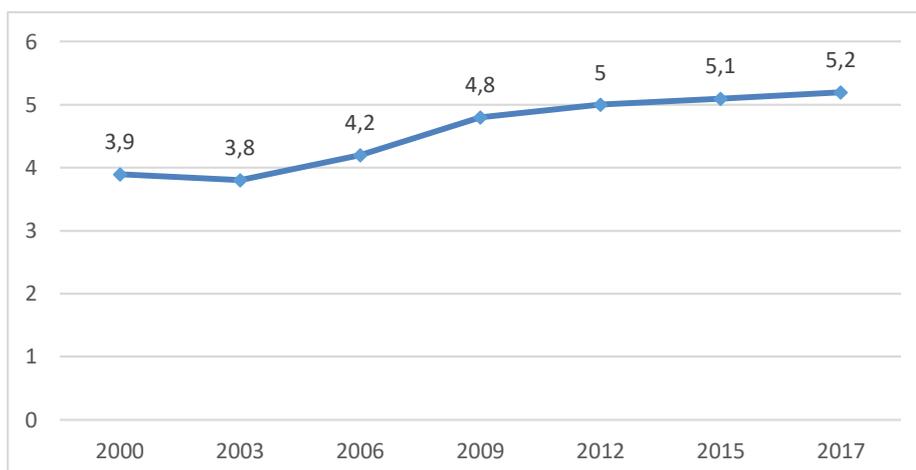


Fonte: INEP (2015a).

O que se pode perceber no Gráfico 1 é que os números vinham indicando, desde 1995, grande crescimento dos gastos públicos em educação. Analisando-se o período de 1995 a 2014, vê-se que os valores praticamente triplicaram, cabendo aqui destacar, para efeito de ilustração, o crescimento de algo em torno de 79% no período de 2005 a 2010.

No entanto, é importante averiguar a evolução do investimento público direto na educação, pois é a partir dessa análise que se pode medir se realmente existiu ampliação do esforço educacional, daí a necessidade de se avaliar a evolução do IPD em relação ao PIB.

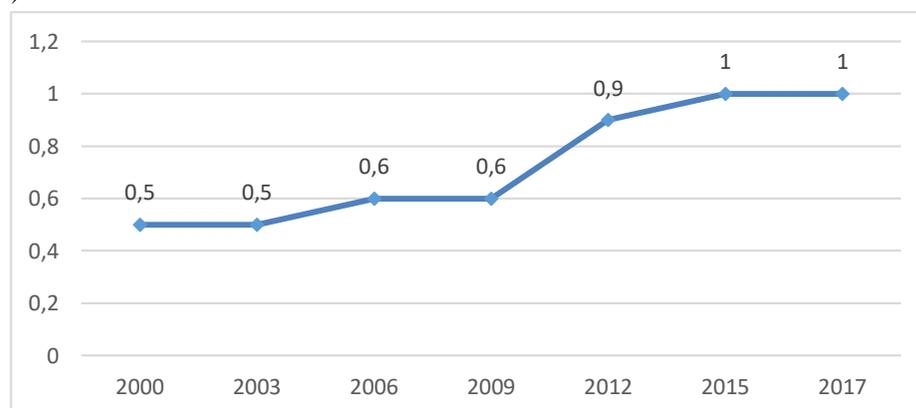
Gráfico 2 - Evolução do investimento público direto em educação (período de 200 a 2017 em bilhões - R\$)



Fonte: Inep/MEC – Gráfico elaborado pela Deed/Inep (2018).

Analisando os dados do Gráfico 2, percebe-se a existência de crescimento do esforço educacional dos entes federados, mas este ainda é tímido, com variação positiva de 33,33% no período 2000 a 2017. Ao ver a relação junto ao PIB, a ampliação é de apenas 1%. O crescimento ocorrido na análise dos dados do Gráfico 1 decorreu em virtude do crescimento do PIB no período (2005 a 2010). O que se averigua ainda nesse gráfico é que a partir da vigência do FUNDEB (2007), o investimento público direto na educação (% PIB) vem em um crescente, saindo de 4,2% em 2006, um ano antes da implementação do fundo, para 5,2% em 2017.

Gráfico 3 - Evolução do investimento público direto em educação – Ensino Médio (2000 a 2017) (% PIB).



Fonte: Inep/MEC - Gráfico elaborado pela Deed/Inep (2018).

Observando o Gráfico 3, no qual se vê os investimentos em educação apenas no Ensino Médio, percebe-se que o crescimento do percentual investido no Ensino Médio tem tendência

de crescimento após a implementação do FUNDEB (2007). No período analisado (2000 a 2017), o crescimento percentual do investimento público direto na educação, considerando apenas o Ensino Médio, foi de 100%, saindo de 0,5% do PIB em 2005 para 1% do PIB em 2017.

Contudo, o percentual investido no Ensino Médio, quando comparado com o total investido em todos os níveis de educação, ainda é muito pequeno, não passando de 19,23% do total do PIB investido, isso em 2017. Quando esse percentual é analisado para um ano antes da implementação do FUNDEB (2006), o percentual investido do PIB no Ensino Médio está na casa dos 19,28%, percentual maior que o observado em 2017. O maior percentual aplicado do PIB no Ensino Médio foi registrado em 2015 (19,60%).

Essa análise deixa evidente a importância que há na vinculação dentro da Constituição Federal dos recursos para a área do ensino. Dessa forma, a distribuição de recursos, tendo como base as matrículas presenciais do ano anterior, fica especificado da seguinte forma:

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei (BRASIL, 2007, p. 3).

O Gráfico 4 a seguir mostra a evolução da receita do FUNDEB no período de 2010 a 2019, conforme dados das Transferências Constitucionais e da Secretaria do Tesouro Nacional, em que no período em análise (2010–2019) houve crescimento de cerca de 20% na receita consolidada. É importante relevar que, conforme o art. 3º da Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007, o montante que compõe os recursos destinados ao FUNDEB representa 20% dos impostos e também das transferências constitucionais a seguir:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

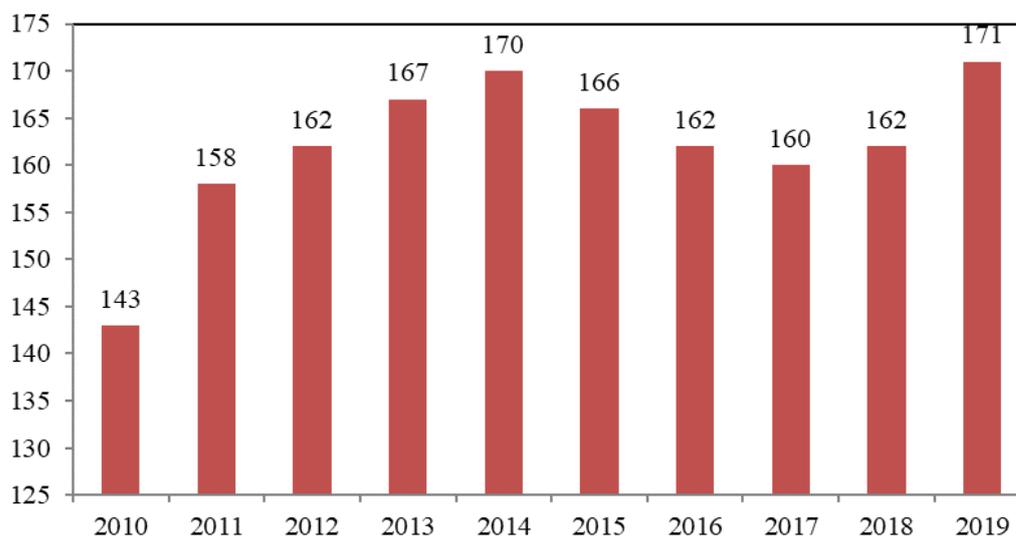
VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (BRASIL, 2007, p. 1-2).

Gráfico 4 - Receita consolidada FUNDEB 2010-2019 (em bilhões - R\$).



Fonte: Transferências Constitucionais/Tesouro Nacional (2020).

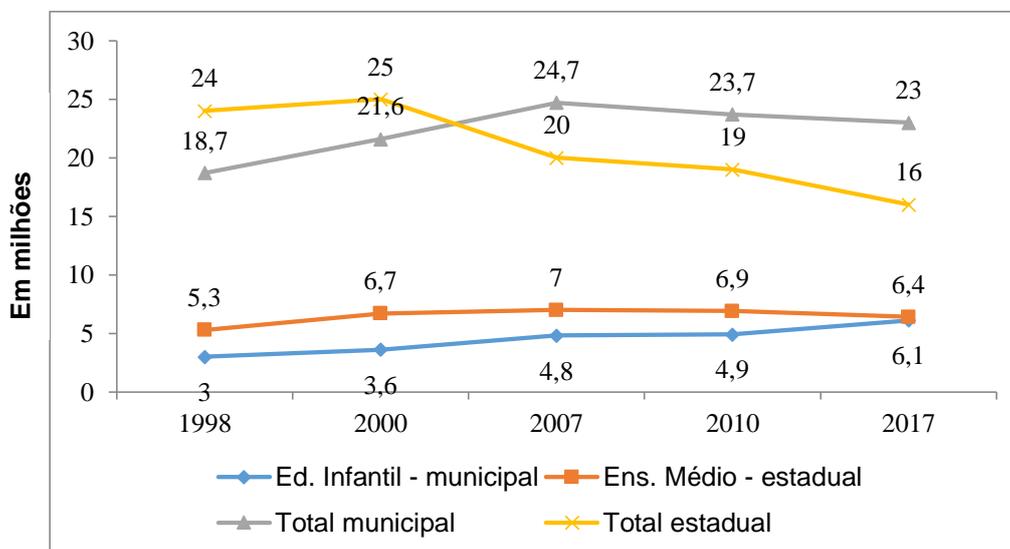
É importante expor que as principais fontes dos recursos do FUNDEB são o FPM, FPE e ICMS. Diante dessa informação, entende-se qual a motivação para que o fundo tivesse redução dos envios dos recursos na casa dos R\$ 10 bilhões no período de 2014 a 2017. Esse

período foi marcado por uma grande recessão econômica no Brasil, em que a taxa de crescimento saiu de um percentual de 4% ao ano para -2% ao ano. A consequência dessa diminuição no repasse do valor fez com que o número de matrículas também diminuísse na Educação Básica.

É a partir da implantação do FUNDEB que se criam expectativas nos entes federados (Estados e municípios) ao se comparar com os problemas que eles tiveram no período de 1997 a 2006 com o FUNDEF.

De acordo com Alves e Pinto (2020), com a política de fundos de financiamento da educação, inicialmente com o FUNDEF (atendendo o Ensino Fundamental) e agora com o FUNDEB (atendendo a Educação Básica), o que se viu foi a mudança em relação à divisão das responsabilidades na oferta da Educação Básica entre Estados e municípios.

Gráfico 5 - Matrículas da rede de ensino municipal e estadual no Brasil (1998-2017).



Fonte: INEP (2018).

O Gráfico 5 apresenta a evolução das matrículas na rede de ensino municipal e estadual no Brasil no período que compreende o período de 1998 a 2017, mostrando as etapas de prioridade exclusiva dos Estados e também dos municípios, como as matrículas totais na Educação Básica dos entes federados.

O que se pode aferir a partir do Gráfico 5 é a existência do processo de municipalização em relação à Educação Básica brasileira. Isso em virtude da diminuição das matrículas dos

Estados e que se associa ao crescimento da rede municipal de ensino. As matrículas totais da rede de ensino estadual caíram no período de 1998 a 2007 em torno de 33%.

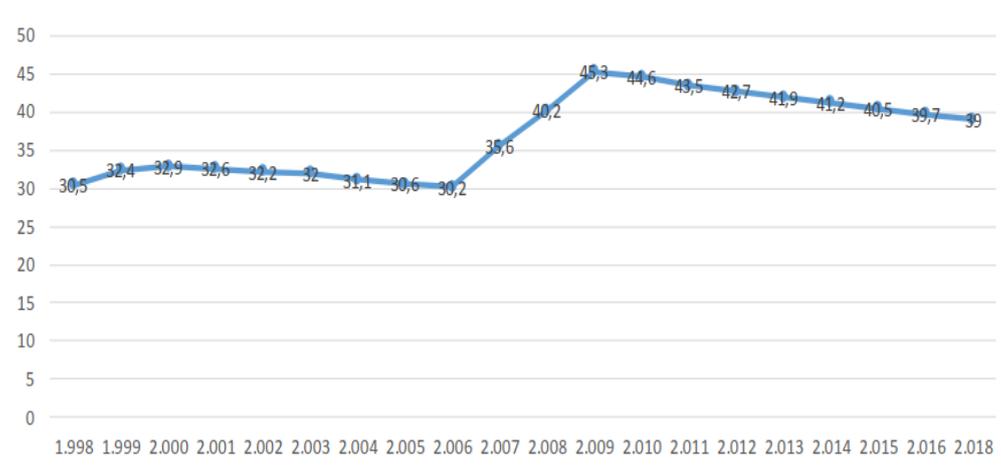
Ainda analisando o mesmo período, as matrículas totais da rede municipal de ensino tiveram incremento de 23%. Destaca-se o ano de 2007, quando ocorreu seu pico ao chegar ao aumento de 32%. Contudo, é a partir desse mesmo ano, 2007, que se inicia o processo de redução nas matrículas municipais em decorrência da implementação do FUNDEB.

Destaca-se que esse processo de crescimento da municipalização se dá por conta do custo por aluno que se tem na Educação Infantil, principalmente nas creches. Com isso, há um desembolso maior nas finanças dos municípios.

A política de fundos, em tese, foi estabelecida no intuito de ampliar o número de matrículas e com isso o aumento de recursos com vistas a garantir as condições apropriadas de oferta de ensino (acesso, infraestrutura, adequado número de aluno/turma, remuneração, jornada, materiais, dentre outros insumos).

No gráfico 6 a seguir, apresenta-se a evolução das matrículas no Brasil na vigência da Política de Fundos:

Gráfico 6 - Matrículas da rede de ensino municipal e estadual no Brasil (1998-2018).



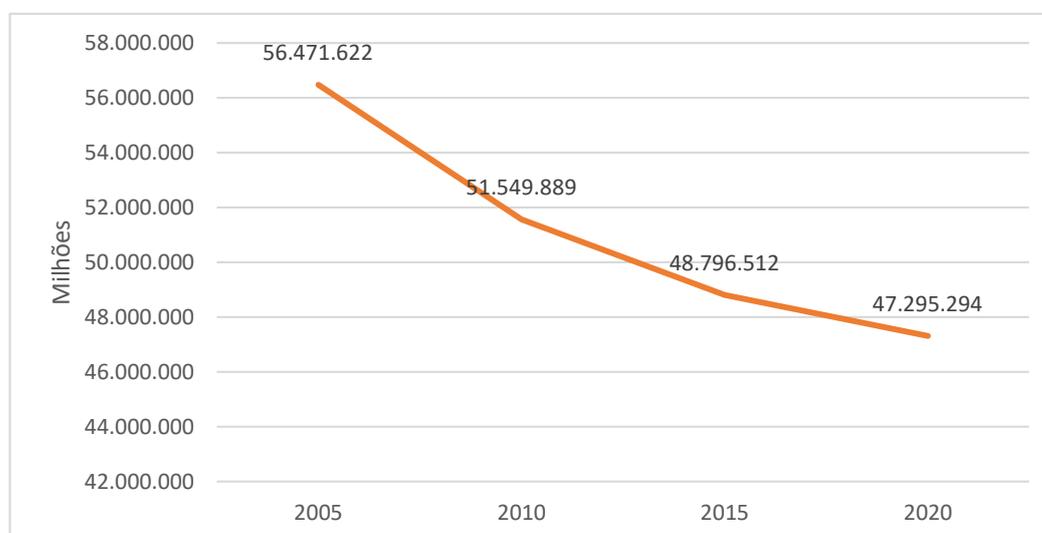
Fonte: Censo Escolar, INEP (2019).

Pinto (2018), analisando os dados de matrícula no Brasil, evidencia que o que “preocupa em relação ao FUNDEB é que seus recursos apresentam uma queda justamente quando as matrículas de estudantes que se beneficiam do fundo deveriam estar crescendo em função das

metas do PNE 2014 – 2024”. Assim, isso implica diretamente na ampliação da oferta em todas as etapas e modalidades e também na melhoria das condições de oferta, através do CAQi<sup>4</sup> e do CAQ<sup>5</sup> (Custo Aluno Qualidade).

Através do Censo Escolar, percebe-se que existe um desafio no que se refere à escolaridade obrigatória de 4 a 17 anos a ser assegurada no ano de 2016. Isso implica na matrícula na Educação Básica um quantitativo de mais 3,5 milhões de estudantes. Não aumentar a participação da União com maior aporte de recursos no FUNDEB trará um cenário perverso para o aumento do atendimento educacional no Brasil (FINEDUCA, 2016). No Gráfico 7 a seguir, fica comprovada a Evolução da Matrícula Pública na Educação Básica por Dependência de 2005 a 2018 no Brasil.

Gráfico 7: Evolução Geral das Matrículas Públicas na Educação Básica no período de 2005 a 2020.



Fonte: Censo Escolar, INEP (2021).

No Gráfico 7, vê-se que a evolução das matrículas na Educação Básica no Brasil evidencia os desafios que se colocam ao país. Sobretudo, reflete os efeitos de um sistema educacional que é desigual e que sempre negou uma educação de qualidade, quando não uma

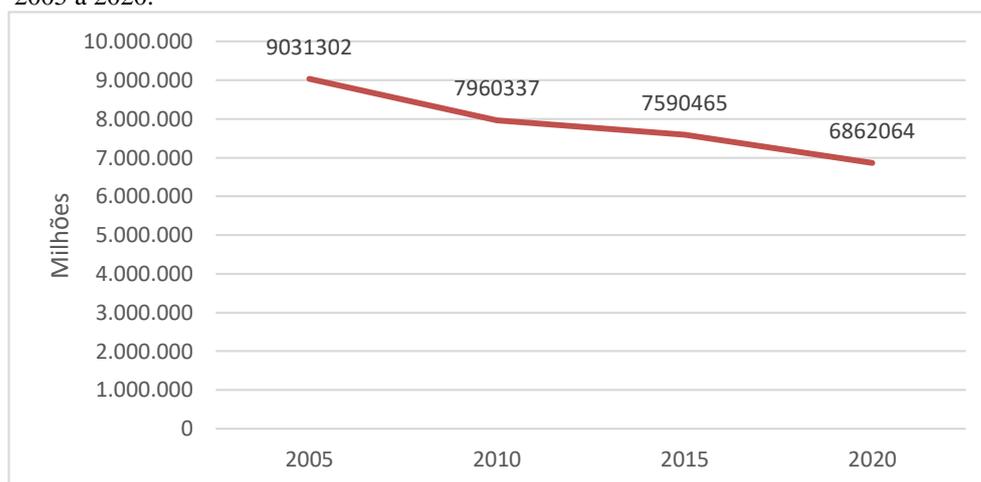
<sup>4</sup> Indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que esses equipamentos garantam um **padrão mínimo de qualidade** para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

<sup>5</sup> Considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil.

educação qualquer, aos milhões com direito a concluir seu Ensino Fundamental e Médio e a obter uma formação profissional técnica e superior.

O que se nota no gráfico 7 é que a partir do ano de 2005 as matrículas gerais na Educação Básica vêm diminuindo de forma brusca, em 2005, tínhamos no Brasil cerca de 56,47 milhões de estudantes matriculados, já em 2020, o número de matrículas está em cerca de 47,29 milhões de alunos matriculados, percentual negativo de – 16,25%.

Gráfico 8 - Evolução das matrículas públicas na Educação Básica referente ao Ensino Médio no período de 2005 a 2020.



Fonte: Censo Escolar, INEP (2021).

O Gráfico 8 apresenta a mesma tendência decrescente das matrículas no Ensino Médio quando comparadas com o número de matrículas gerais no Brasil. Em 2005, antes da implementação do FUNDEB, as matrículas estavam em torno de 9 milhões de alunos inseridos no Ensino Médio, representando cerca de 16% das matrículas gerais. Observando-se o número de matrículas em 2020, as matrículas no Ensino Médio decaíram para cerca de 6,8 milhões de alunos, número menor cerca de 24% em relação a 2005. O número de matrículas do Ensino Médio em 2020 em relação às matrículas gerais representa 14,5%. Esse percentual é menor 1,5% quando comparado com 2005.

Alves e Pinto (2020, p. 4), ao tratar da dificuldade de expansão, dizem que

as mudanças ocorridas na divisão de responsabilidade pela oferta da Educação Básica entre estados e municípios relacionam-se diretamente com o modelo de financiamento da educação. Atualmente, o financiamento das escolas estaduais e municipais de Educação Básica tem as seguintes fontes principais:

- Vinculação constitucional da receita líquida de impostos (RLI) de estados e municípios para custear despesas classificadas como manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE);
- Contribuição social do salário-educação como fonte adicional (Art. 212, § 5º, CF/88);
- Recursos adicionais do governo federal, principalmente sob a forma de complementação da União ao FUNDEB.

É importante frisar que, para a Fineduca (2016. p. 2), “qualquer nova discussão de um novo FUNDEB para a educação deve levar em conta a necessidade de expansão das matrículas”. Por seu turno, Pinto (2018. p. 9) afirma que, “na prática, o que está ocorrendo é que Estados e municípios não estão ampliando suas matrículas e, para reduzir custos, estão fechando escolas e ampliando o número de estudantes por turma”, afastando-se do comprometimento das metas quantitativas e qualitativas do atual PNE.

Com a proximidade do fim da vigência do FUNDEB (1997-2020), foi importante toda a movimentação para a aprovação do novo FUNDEB, agora com natureza permanente. Dessa forma, o que se pretendia era evitar que a política pública de financiamento da Educação Básica tivesse um fim abrupto, e com isso, a partir de 2021, toda a rede pública de ensino entraria em um grande colapso.

Conforme documento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), o novo FUNDEB aprovado pelo Senado Federal, em dois turnos e, com ele, também foi aprovado o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como também o Sistema Nacional de avaliação da Educação Básica (SINAEB).

A PEC 26/2020, que tramitou na Câmara dos Deputados (PEC15/2015), teve como primeira subscritora, à época, a deputada federal Raquel Muniz (PSD-MG), e relatoria, a deputada Dorinha (DEM-TO). Já no Senado, a matéria teve como relator o senador Flávio Arns (REDE – PR).

Com a aprovação da PEC, o FUNDEB torna-se permanente, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, de 27 de agosto de 2020. Vale lembrar que o fundo iria terminar no fim de 2020. É mantida a base do FUNDEB anterior com os 27 fundos estaduais de natureza contábil, além dos municípios com Educação Infantil e Ensino Fundamental, e Estado com o Ensino Médio.

Uma das principais alterações que ocorreu com o novo FUNDEB está relacionado ao repasse dos recursos por parte da União, que passa dos atuais 10% para 23%. Esse aumento no

percentual do repasse vai se dar de forma gradativa: 2021 começa com 12%; 2022 chega a 15%; em 2023, a 17%; 2024 chegará a 19%; chega a 21% em 2025 e, em 2026, chega aos 23%.

Conforme o Quadro 4, pode-se observar a evolução do novo FUNDEB ao longo dos próximos anos com a complementação do Valor Aluno Ano Total (VAAT<sup>6</sup>). Cabe aqui salientar o que Tanno (2020) trata sobre a cobertura que o VAAT traz, pois anteriormente, a complementação da União abarcava apenas nove municípios, e com essa alteração, esse número chega a 23 Estados. Em número de municípios, a abrangência vai de 1.407 municípios para 2.618 contemplados.

Quadro 4 - Evolução do novo FUNDEB ao longo dos próximos anos com a complementação do VAAT nas redes de ensino de maior vulnerabilidade.

UF	2.021		2.022		2.023		2.024		2.025		2.026	
	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat
AC	13	56.850	17	76.359	17	76.359	18	77.725	18	77.725	18	77.725
AL	81	444.620	83	463.178	84	465.470	84	465.470	84	465.470	84	465.470
AM	52	344.186	57	376.294	58	903.366	58	903.366	58	903.366	59	1.139.409
AP					2	10.329	3	14.219	3	14.219	3	14.219
BA	314	1.533.104	351	1.878.978	358	1.949.812	359	1.970.462	361	1.982.657	362	2.012.684
CE	171	1.218.883	177	1.283.197	178	1.284.991	179	1.299.101	179	1.299.101	179	1.299.101
ES			3	14.832	12	55.281	33	145.233	44	245.156	53	289.188
GO			2	19.707	7	62.629	9	65.008	23	157.765	32	193.711
MA	177	1.278.157	180	1.288.587	180	1.288.587	180	1.288.587	181	1.735.667	181	1.735.667
MG	3	11.309	124	286.179	221	484.772	321	619.663	419	3.124.725	491	3.260.390
MS			2	6.672	5	16.469	9	32.452	11	44.198	18	64.695
MT	2	9.533	14	47.896	25	91.006	35	106.655	46	125.202	59	626.033
PA	78	849.069	82	976.976	82	976.976	84	1.697.445	85	1.746.675	86	1.753.405
PB	130	344.987	184	418.292	186	419.498	189	453.303	192	807.700	193	808.098
PE	141	722.624	169	974.696	171	985.098	172	997.333	175	1.100.239	178	1.873.667
PI	180	460.919	203	481.530	203	481.530	203	481.530	204	481.869	204	481.869
PR					5	26.552	22	110.092	48	171.425	83	248.984
RJ					1	17.996	1	17.996	6	128.742	9	145.716
RN	65	154.286	122	279.843	130	298.977	133	300.669	137	329.863	138	330.433
RO			28	94.918	32	104.287	36	108.013	38	109.230	42	374.546
SC									3	5.731	8	20.561
SE			40	165.923	48	207.481	56	225.121	58	226.614	64	246.620
SP											1	1.146
TO			9	18.049	19	32.135	42	59.258	61	77.700	73	87.509
<b>Total</b>	<b>1.407</b>	<b>7.428.527</b>	<b>1.847</b>	<b>9.152.106</b>	<b>2.024</b>	<b>10.239.599</b>	<b>2.226</b>	<b>11.438.700</b>	<b>2.434</b>	<b>15.361.037</b>	<b>2.618</b>	<b>17.550.844</b>

Fonte: ET nº 24/2017

Outra alteração que ocorre está interligada à melhoria de infraestrutura, em que 15% do valor dos recursos devem ser destinados para despesas de capital (investimento, infraestrutura, melhoria de equipamentos e instalações), direcionados não apenas para as despesas correntes. De acordo com dados do Censo Escolar (2018), em torno de 12% de escolas públicas não possuíam banheiro; 67%, quadras de esportes; 31% não possuem abastecimento de água potável; 33% não possuem sequer internet e, em torno de 68% não têm biblioteca.

<sup>6</sup> O cálculo se dá através da somatória dos recursos do FUNDEB + 5% (cesta do FUNDEB) n+ 25% (RP) + Transferências FNDE / Matrículas ponderadas e do VAAR, que passará a valer a partir de 2023.

Outra novidade está relacionada ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que no novo FUNDEB servirá de parâmetro para se ter o padrão mínimo de qualidade no ensino. O CAQ está interligado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que versa sobre a perspectiva desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Diante dos desafios postos em relação ao financiamento da educação, cabe destacar o que o PNE (Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014) trata sobre esse assunto na Meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, p. 61).

Para o cumprimento dessa Meta 20, 12 estratégias foram elaboradas para o seu cumprimento. É importante destacar que algumas dessas estratégias corroboram com o estudo desta pesquisa.

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5o do art. 7o desta Lei (BRASIL, 2014, p. 62).

Ainda versando a respeito do PNE, seu objetivo da Meta 3 trata de “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%” (BRASIL, 2014, p. 10).

De acordo com o IBGE/PNADC (2021), o percentual de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio ficou abaixo do estabelecido no objetivo da Meta 3 (85%). Os números estão bem aquém desse percentual projetado. Considerando-se os dados no

Brasil, em 2016, apenas 67,4% dos jovens nessa faixa etária estavam matriculados no Ensino Médio, algo em torno de 6,6 milhões de alunos. Já analisando a Região Norte, esse percentual é mais baixo ainda, apenas 58%, um quantitativo de 584 mil jovens. Analisando a situação do Acre, o percentual de jovens matriculados no Ensino Médio em 2016 é de cerca de 66%, 37.400 alunos matriculados. Esse percentual analisado no Estado do Acre é bem próximo do que é visto no Brasil e acima do registrado na Região Norte.

Ainda conforme o IBGE/PNADC (2021), no ano de 2020 esse percentual aumentou em todas as esferas analisadas no parágrafo anterior, sendo no Brasil (75,4%), Norte (66,7%) e no Acre (75,3%). Contudo, esse percentual ainda está abaixo do que foi estabelecido no objetivo da Meta 3, que é de 85%.

Contudo, no intuito de cumprir não somente essa meta do PNE, mas também de manter o repasse financeiro para o financiamento da Educação Básica das unidades federativas e municípios, fica difícil a execução das metas contidas no PNE (2014–2024) no contexto da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabelece o Novo Regime Fiscal (NRF) e tem vigência por 20 exercícios financeiros (até 2036), de forma que abarca também o próximo PNE decenal, tornando-se assim praticamente impossível o cumprimento do PNE.

Assim, diante de análises realizadas, o que se pode vislumbrar sobre o novo FUNDEB são pontos que ressaltam a importância de se ter um fundo que contemple a Educação Básica, principalmente no que se refere ao efeito redistributivo, pois um dos objetivos é tentar reduzir as desigualdades que há entre Estados por conta da complementação da União.

## **4 O FUNDEB E A EXPANSÃO DE MATRÍCULAS NO ESTADO DO ACRE NO PERÍODO DE 2007 A 2020**

No capítulo 3, será abordado o efeito da implantação do FUNDEB sobre a evolução do número de matrículas no Ensino Médio do Acre, na rede pública estadual de ensino, a partir de dados e informações extraídas dos censos escolares educacionais para abordar a evolução das matrículas na rede pública estadual acreana no período de 2007 a 2020.

A educação no Estado do Acre tem como parâmetro a rede estadual de ensino, que está distribuída por seus municípios, destacando-se a cidade de Rio Branco, capital do Estado, onde está concentrada o maior percentual de matrículas da rede de ensino público estadual.

A Secretaria de Estado e Educação (SEE) administra no Estado do Acre as políticas educacionais na rede de ensino estadual, que possui em seu organograma: o secretário de Estado de Educação. Além da função de secretário, existem quatro diretorias: diretoria de ensino, que está responsável pela organização dos ensinos Fundamental, Médio, Especial, Indígena, Rural, Ensino Superior e Educação de Jovens e Adultos (EJA); diretoria de questões de gestão, composta pela diretoria de gestão, avaliação e fortalecimento institucional, assuntos estudantis, apoio aos núcleos da SEE/AC nos municípios do Estado, inspeção e registro escolar, relações comunitárias e zoneamento escolar; a terceira diretoria está responsável pelos setores de inovação. Junto a ela tem-se ainda direitos humanos, cidadania e diversidade, Ensino Superior e Educação à Distância; já a quarta diretoria contempla o setor de recursos: compras, licitações e contratos.

### **4.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ACRE A PARTIR DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE FUNDOS PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO**

Nesta seção, é importante destacar, mesmo que de forma breve, questões referentes ao financiamento da Educação Básica da rede pública estadual de ensino do Estado do Acre. Contudo, antes de adentrar nessa questão específica, considera-se importante descrever, em linhas gerais, socioeconomicamente o Estado do Acre.

Conforme dados do IBGE<sup>7</sup> (2021), o Estado possui uma população estimada de 906.876 habitantes em uma área de 164.123.040 km<sup>2</sup>. A par dessa informação, importa dizer que o Acre é uma das unidades federadas com a mais baixa densidade demográfica do Brasil (4,47 habitantes por km<sup>2</sup>)<sup>8</sup>. O Estado possui 22 municípios, dos quais a maioria ocupa áreas de florestas. De acordo com dados da WWF (2013), o Acre mantém em torno de 87% de sua cobertura florestal original. Tem ainda 13 povos indígenas e 36 terras indígenas em seu território (BRASIL. ISA, 2014).

Com relação à Região Norte, e em destaque o Acre, pode-se verificar grandes diferenças do restante do Brasil, por exemplo, quanto ao percentual de população rural, pois enquanto no Brasil, de acordo com dados da PNAD (2015), o percentual da população urbana é de 84,72%, e os brasileiros que vivem na zona rural são em cerca de 15,28%, no Norte do país, a população que vive na zona urbana é cerca de 75% e na zona rural, 25%. No caso do Acre, esses dados seguem percentual semelhante ao da Região Norte, onde pessoas que vivem na zona urbana são em torno de 72,5% e na zona rural 27,5%.

Em relação à questão educacional do Acre, o que se tinha eram algumas poucas escolas que ofertavam o Ensino Médio, tendo nem sua capital, Rio Branco, as que possuíam prédios exclusivos: Escola Estadual Lourenço Filho, Colégio Estadual de Rio Branco (CERB) e a Escola Agrícola Roberval Cardoso (esta última com menor público, pois era escola de ensino técnico de zona rural e seus alunos eram filhos dos agricultores oriundos de todos os municípios, funcionando no regime de internato) (ACRE, 2009).

Já no interior do Estado, as escolas que ofertavam Ensino Médio em prédio exclusivo eram: Escola Dom Henrique Ruth, em Cruzeiro do Sul; Escola Antônio de Oliveira Dantas, no município de Mâncio Lima; em Tarauacá, a Escola Djalma da Cunha Batista, e em Brasiléia, a Escola José Kairala. Conforme o Censo Escolar de 2019, tem-se o Ensino Médio sendo ofertado por um total de 242 escolas.

Os dados indicam que houve um crescimento, na rede pública estadual, nos últimos cinco anos, de instituições escolares que oferecem essa etapa de ensino na rede pública. Esse crescimento foi de 30%, saindo de 176 escolas em 2015 para 229 escolas no ano de 2019;

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama>. Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>8</sup> Acre está na 25ª posição no ranking populacional do Brasil e ocupa a 23ª posição no que se refere à densidade demográfica (IBGE, 2015a).

enquanto na rede privada esse crescimento foi de apenas 8,3% (CENSO ESCOLAR, 2019). Ao avaliar a distribuição das escolas por dependência administrativa, a rede estadual dispõe de 92,1% das escolas, e a rede privada, 5,4% das escolas.

Porém, nem sempre o cenário educacional acreano foi assim. Pode-se dizer que após a promulgação da constituição acreana de 1989, inspirada nos mesmos princípios definidos na CF de 1988, começaram a surgir mudanças e reformas na educação estadual que a partir das décadas subsequentes irão refletir sobre a questão do direito à educação.

Melo (2010), por exemplo, ao analisar a política educacional do Acre na década de 1990, destaca o cuidado que se deve ter em virtude das especificidades locais, pois demonstram características que são singulares, e estas intervêm na direção política das ações estatais.

Compreende-se que discutir as políticas sociais e, especificamente, as de cunho educacional nesse Estado, coloca alguns desafios difíceis de enfrentar. A diversidade que comporta, refletida em diferentes culturas (índios, seringueiros, nordestinos, religiosos, missionários, ecologistas etc.) e processos políticos, impede que se pense esta realidade, no singular, ao mesmo tempo que coloca limites a generalizações. Assim, é preciso entender além das particularidades do espaço físico e geográfico da região, fundamentalmente, as relações de poder, os conflitos pela terra, o protagonismo dos movimentos sociais e o papel desempenhado pelo Estado nesse processo marcado por desencontros com a sociedade, o que pode ser explicado por sucessivas crises nos governos, descontinuidades de experiências consideradas mais democráticas, corrupções, etc. (MELO, 2010, p. 42).

Relativamente à oferta do antigo segundo grau no Acre, hoje Ensino Médio, é preciso evidenciar que, durante as décadas de 1970, 1980 e boa parte de 1990, o que havia era o sistema modular, ou seja, as atividades curriculares eram ofertadas em módulos distintos da organização semestral com oferta regular de todos os componentes curriculares. Essa forma de organização da oferta tinha como um de seus objetivos atender às áreas de difícil acesso no interior do Estado, locais esses que não dispunham de professores legalmente habilitados em determinadas áreas de conhecimento, como as áreas de licenciatura.

Nesse sistema, as disciplinas tinham a mesma carga horária do ensino regular. A diferença estava na forma como era oferecida, por “módulo”. Dessa forma, o professor de cada disciplina se deslocava para os municípios e, a partir da conclusão da carga horária de sua disciplina, já se dirigia para outros municípios a fim de ministrar suas aulas.

De acordo com informações constantes em Acre (2000), até o ano de 1998, o Estado possuía, no ensino regular, cerca de 30 escolas de sua rede pública que ofertavam Ensino Médio.

Dessas, 23 tinham seu funcionamento com o Ensino Fundamental e utilizavam a mesma estrutura física e administrativa. Já as outras sete escolas não recebiam há um bom tempo nenhum tipo de investimento, de forma que a solução encontrada foi recuperar, pelo menos, a parte física dos estabelecimentos da rede estadual.

Outra alteração importante que ocorreu, a partir da aprovação das Resoluções nº 6/98, 1998, e nº 8/98, do Conselho Estadual de Educação (CEE), está inserida a definição da capacidade máxima de alunos por sala de aula, pois antes havia escolas com até 50 ou 55 alunos por sala. A partir da aprovação desses dois atos regulamentadores, ficou definido que as salas de aula atenderiam, no máximo, 40 alunos.

Na gestão do então governador Orleir Cameli (1995-1998), o cenário da educação pública estadual era caótico face à precarização das condições de funcionamento das escolas, o atraso de salários de servidores, dentre outros. Com a mudança de governo (1999-2007), na gestão de do então governador Jorge Viana, foram iniciadas as reformas educacionais com a implementação de um conjunto de políticas educacionais voltadas para o investimento na educação.

Damasceno e Santos (2011) tratam desse período ao afirmar que, “dentre as ações de maior destaque, no conjunto das mudanças ocorridas no período, encontra-se o amplo processo de reformas educacionais”. Ainda conforme as autoras, a partir da gestão do governo do PT (1999) houve a necessidade de se realizar grande reforma não somente no aparelho do Governo, mas também na forma de como se realizava a gestão pública.

Em relação às mudanças realizadas na educação do Estado, as autoras destacam, conforme documentos oficiais, que

a primeira proposta de reformas foi materializada pelas metas do Planejamento Estratégico Situacional (PES), elaborado, a partir de um diagnóstico institucional amplo em que, segundo o ex-Secretário de Educação, Arnóbio Marques de Almeida Júnior (2006), duas ações do ponto de vista da capacidade institucional foram consideradas centrais para a implementação de uma nova gestão. Uma dessas ações deveria combater, na perspectiva do governo, um “sistema gerencial deficiente”, caracterizado pela má utilização dos recursos destinados à educação e pela cultura institucional da própria Secretaria de Educação, que não cobrava resultados e não avaliava as ações dos profissionais ocupantes de cargos/funções de gestão (DAMASCENO E SANTOS, 2011, p. 174).

As autoras supracitadas destacam ainda outra mudança na implementação da reforma educacional do Estado no que se refere à relação entre governo e sindicato dos professores, pois

o sindicato tinha “corporativismo predominante”, sendo essa característica vista pelo governo como fator que aspirava a ameaça frente aos projetos de reforma.

Segundo Almeida Júnior (2006, p. 73), o governo, na época, comprovou que:

Olhando para o Plano de Carreira, os salários eram baixos, mas o gasto com a folha era muito alto. A resposta era muito simples e óbvia como parecia. Uma análise do plano de carreira demonstrou que: (1) os “salários de miséria” (como eram chamados nas assembleias) eram de 80% dos professores, mas 20% dos professores recebiam bons salários; (2) praticamente ninguém recebia os piores salários do Plano, pois a grande maioria dos trabalhadores estava concentrada no meio da carreira; (3) nenhum professor recebia apenas o salário, já que todos tinham acesso a um conjunto de gratificações que tornava a remuneração final quase o dobro do salário nominal do Plano de Carreira; (4) ninguém trabalhava 40 horas semanais, já que seus contratos haviam sido alterados de 20 para 40 horas semanais no início dos anos 80, a título de hora-atividade, apenas para o governo justificar um aumento só para os professores; (5) muitos professores tinham excelentes salários, já que tinham incorporado definitivamente a seus rendimentos a remuneração de cargos que ocuparam na administração pública, através de um artifício legal.

Olhando para o Sistema Público de Ensino do Acre, observava-se que o Ensino Médio ainda não acompanhava as alterações que foram trazidas pela LDB 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Vale apontar que as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, por meio da Resolução nº 03/1998, foram aprovadas um ano antes do início da gestão de Jorge Viana (PT) à frente do governo do Estado do Acre.

Assim, as mudanças no Acre exigiam um estudo mais aprofundado pela administração do sistema público estadual de ensino, de forma que se pudesse averiguar a realidade e também as demandas educacionais de cada município acreano. A partir desse estudo, o Estado estaria apto a ter aprovado o Projeto de Investimento para Educação no bojo das reformas que estavam sendo executadas no Brasil e tinham como financiador os organismos internacionais, como, por exemplo, o Banco Interamericano em Desenvolvimento (BID), pactuado assim que os governos, ao implementarem suas reformas, dessem ao organismo internacional a prioridade na negociação das mudanças e também poder para decidir quais diretrizes e ações das reformas educacionais dos Estados com diferentes setores da sociedade, sendo assim seu principal alvo com o setor privado. Damasceno e Santos (2011, p. 168) evidenciam que, para “entender esse processo de reformas educacionais, é importante identificar as particularidades, as características e as formas sob as quais se configuram em determinados locais e períodos”.

Ao tratar dessa situação, é pertinente a análise feita por Krawczyk (2003, p. 172), que esclarece:

A partir de 1997, aproximadamente, as Secretarias Estaduais de Educação passam a elaborar a pedido do Ministério da Educação, um documento-base com o planejamento de ações e metas nas áreas técnicas-administrativa e pedagógica previstas no âmbito da reforma da sua rede de ensino médio, objetivando ser beneficiadas com o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

A partir do que a autora descreve, o Governo do Estado do Acre produziu um documento que recebeu a nomenclatura de “Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio”, que versava sobre as necessidades que cada município tinha e quais seriam os investimentos necessários a atender a essas demandas e reivindicações da reforma em curso. No intuito de auxiliar a singularidade do local, a administração do sistema público de ensino, por meio da SEE/AC, criou a “Equipe do Ensino Médio”, que estaria responsável por responder sobre a inclusão da última etapa da Educação Básica.

Diante dessa necessidade, as DCNEM do Ensino Médio buscavam preparar a estrutura do Ensino Médio por áreas e suas tecnologias. A situação do Acre em relação à disponibilidade de professores em quantidade suficiente que atendessem à demanda de todas as áreas do currículo escolar não era diferente da dos demais Estados da federação.

Diante dessa situação, Krawczyk (2009, p. 188-189) descreve:

O número insuficiente de professores e a sua falta de capacitação para ensinar, com base da nova concepção curricular. Efetivamente, a composição do quadro do magistério é um tema crítico em quase todo país, pois persiste a carência de docentes habilitados para atuar em áreas como matemática, física química e biologia.

De acordo com Lira (2017), além das exposições feitas acima, no Estado do Acre ainda se tinha grande necessidade de docentes nas áreas das ciências exatas, de forma que atendesse ao dispositivo da legislação. À época, a Universidade Federal do Acre (UFAC) ainda não dispunha de cursos de licenciatura nas áreas de Física, Química e Artes, e conforme a autora, “o número de formandos em Biologia e Matemática era bastante inferior, se comparado aos formandos de Pedagogia e Letras, por exemplo” (LIRA, 2017, p. 81).

É diante dessa necessidade que se cria o Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica (PEFPEB), parceria entre Governo do Estado do Acre e UFAC, cujo objetivo foi ter maior percentual de docentes com formação em curso superior, pois conforme

o Governo do Acre, a falta de formação dos professores era um dos entraves que prejudicavam a universalização dos anos finais do Ensino Fundamental e Médio, justamente por não ter em seu quadro efetivo a quantidade que atendesse à demanda dessas etapas de ensino.

Uma medida que se mostra muito importante no que tange ao financiamento da educação está na vinculação dos recursos. No curso dessas análises, é fácil identificar que a vinculação das receitas tributárias da União, Estados e municípios tiveram suas vinculações implementadas nas Constituições elaboradas nos governos com perfil mais democráticos. Pode-se avultar aqui, de forma breve, as constituições nas quais houve a incorporação das vinculações de recursos para a educação, a saber: as CF 1934, 1946, 1969 e 1988.

A vinculação em vigência está declarada no Art. 212 da CF/88, consolidando o que já estava disposto na Constituição anterior, com o diferencial relativo ao percentual a ser vinculado por recursos de impostos especificamente da União elevado para 18%:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, p. 125).

Relatando sobre as constituições estaduais e leis orgânicas municipais, Bassi e Verçosa (2017, p. 308) destacam que

As constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, elaboradas e aprovadas na esteira da promulgação da CF88 (BRASIL 1988, artigo 25 e artigo 11 do ADCT), transpuseram a temática educacional em seus textos. No caso mais específico da vinculação na legislação estadual, por onde orbita o campo de estudo deste artigo.

Oliveira e Catani (1993, p. 34) conseguiram identificar variantes nas alíquotas, a despeito dos Estados que reproduzem o que está determinado na CF/88: “Vincularam 30% da receita de impostos, os estados de Goiás (artigo 158), Mato Grosso do Sul (artigo 198), Piauí (artigo 223) e São Paulo (artigo 255), e 35% no Mato Grosso (artigo 245), Rio Grande do Sul (artigo 202) e Rio de Janeiro (artigo 311) ”.

Recentemente, muitos Estados e municípios realizaram alterações sobre a vinculação das receitas destinadas à educação, alíquotas que estão acima do que está proposto na CF/88;

outros a reduziram ao mínimo estabelecido pela CF/88; outros não as cumpriram, amparados por decisão judicial.

Oliveira, Moehlecke e Catani (1993) trazem destaques sobre a situação dos Estados do Mato Grosso do Sul e do Estado de Goiás. Tratando sobre o primeiro, destacam a nova redação que o artigo 198 traz quando alterado em 1997: “[...] far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal” (MATO GROSSO DO SUL, 1989). Já com relação a Goiás, a alíquota foi reduzida para 28% no ano de 2003. Contudo, o texto do artigo discorre que 25% da receita destina-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, e os 3% remanescentes, para a política de ciência e tecnologia e também para a educação superior estadual<sup>9</sup> (GOIÁS, 1989).

Destaca-se, ainda, o que ocorreu nas alterações realizadas na Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Em 2001, foi aprovada pelo município a alteração (elevação) do valor percentual de vinculação, que era de 30% para 31%.

Porém, 6% (seis por cento) da nova alíquota foram desvinculados de MDE e subvinculados a programas e despesas assistenciais, culturais e esportivas que não se relacionam ao processo de ensino, embora o governo paulistano insistisse no seu vínculo educacional, ao nomeá-la educação inclusiva (BASSI, 2011). A alteração consolidou o não cumprimento da vinculação inicialmente instituída, em três oportunidades, em governos anteriores de filiação político partidária conservadora, sem que, nesse caso, a demanda por educação infantil, responsabilidade legal dos municípios, afeita ao campo de MDE, houvesse sido atendida (BASSI; VERÇOSA, 2017, p. 310).

A necessidade de se fazer esse breve percurso das vinculações no Brasil se dá em função da alteração da alíquota da vinculação regulamentada pela Constituição Estadual do Acre, promulgada por meio da Emenda Constitucional nº 19/2000, está enquadrada nessa última perspectiva.

Após esse resgate do percurso da vinculação de recursos para a educação, cabe abordar sobre o financiamento da Educação Básica no Acre, tendo como referência o ano de 2000, na gestão do então governador Jorge Viana, do Partido dos Trabalhadores (PT), pois foi em seu primeiro mandato à frente da gestão estadual que houve alteração na Constituição Estadual. Seu art. 197 e § 1º e 2º destaca que

---

<sup>9</sup> Em 2005, nova alteração é introduzida na constituição estadual, elevando ligeiramente a vinculação para 28,25%, mas mantendo a aplicação em MDE em 25% (GOIAS, 2005).

O Estado do Acre aplicará, anualmente, com a educação, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências da União.

§ 1º Oitenta e cinco por cento dos recursos de que trata este artigo serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º A ampliação dos investimentos na educação, prevista no *caput* deste artigo, deverá ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano, observando o disposto no art. 205 da Constituição Federal (ACRE, 1989, p. 34-35).

De acordo com Bassi e Verçosa (2017, p. 38), essa alteração realizada pelo governador do Acre, Jorge Viana “[...] ganhou repercussão nacional, no setor educacional, principalmente por destoar do contexto de restrição e austeridade fiscal, de inspiração neoliberal, adotado e imposto ao país pelo governo federal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ”.

A forma como foi adotado o neoliberalismo no Brasil, no governo de FHC, demonstra como ficou estabelecido um emaranhado de medidas tanto fiscais, como da reforma do Estado brasileiro, trazendo como impacto a diminuição de sua participação na economia, de forma mais brusca no financiamento das políticas sociais, e como consequência, afetando também os valores a serem repassados para a educação pública brasileira.

Como já citado nesta pesquisa, o foco na vinculação dos recursos junto ao Ensino Fundamental fez com que as outras etapas e modalidades da educação pública ficassem em segundo plano, o que trouxe muitas dificuldades em relação à ampliação da cobertura escolar. Através da Lei nº 20, de 20 de julho de 2000 (ACRE, 2000), o governo estadual realizou mudanças no *caput* do artigo e adicionou dois parágrafos com especificações, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Vinculação da receita de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação, conforme artigo nº 197 da Constituição do Estado do Acre de 1989 e Emenda nº 20/2000.

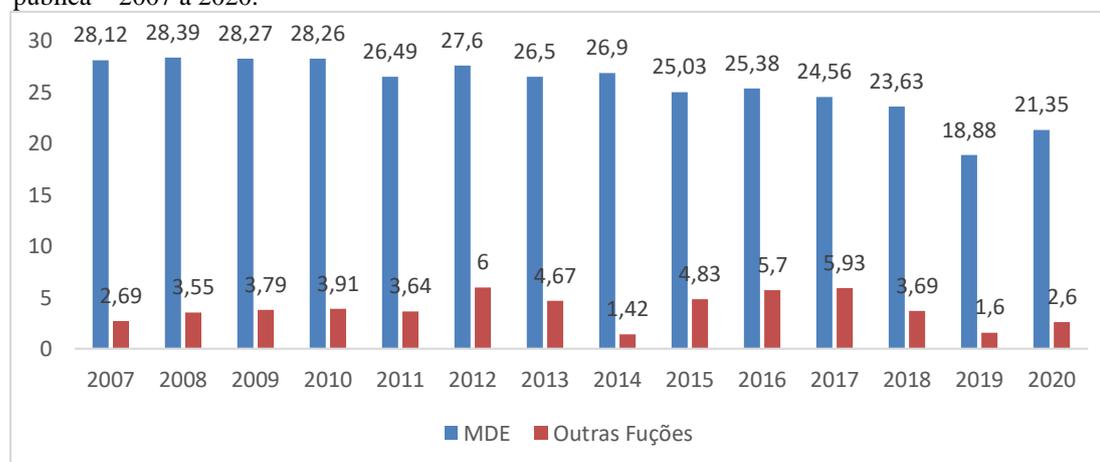
Redação original	Redação emenda constitucional nº20/2000
O Estado e municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	O Estado do Acre aplicará, anualmente, com a educação, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências constitucionais da União.

	<p>§ 1º Oitenta e cinco por cento dos recursos de que trata este artigo serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 2º A ampliação dos investimentos na educação, prevista no caput deste artigo, deverá ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano, observando o disposto no art. 205 da Constituição Federal.[...].</p>
--	--

Fonte: Bassi e Verçosa (2017).

Observe-se, através do Gráfico 9, a série histórica dos gastos em educação, por meio dos balanços gerais do Governo do Estado do Acre.

Gráfico 9 - Percentual mínimo de vinculação e percentuais aplicados em MDE e em funções de despesa pública – 2007 a 2020.



Fonte: INEP, 2020.

O que se pode aferir a partir das informações contidas no Gráfico 9, é que no período compreendido entre 2007 e 2016, o Governo do Estado do Acre cumpriu com a vinculação de recursos e com a aplicação em MDE, conforme sugerido pela CF de 1988 e também pela LDB nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Já a partir de 2017 a 2020, não se cumpre com o que está estabelecido.

O período em que o Estado do Acre mais investiu em MDE é justamente no governo do então governador Binho Marques (PT) (2007-2010) atingindo maior percentual em 2008, com 28,39%.

O percentual investido em MDE continua sendo cumprido na maioria do período dos dois mandatos do governo de Tião Viana (PT) (2011-2018), com ressalva para os últimos dois anos de seu mandato, quando se percebe que o percentual investido está um pouco abaixo do estabelecido pela CF de 1988 e pela LDB nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, sendo que em 2017 esse percentual é de 24,56%, e em 2018, é de 23,63%.

É no atual governo de Gladson Cameli, a partir de 2019, que não se cumpre com o que está estabelecido no repasse do percentual em MDE, sendo em 2019 o percentual investido de 18,88%, e em 2020, 21,35%.

Ainda se pode aferir que o percentual investido (0,5%) a mais para MDE não produz o efeito pretendido no objetivo estabelecido, pois os dispêndios abarcados com a vinculação do MDE deveriam, por seu turno, ser tratados de forma prioritária nos orçamentos em suas áreas específicas de igual maneira e não tendo a necessidade, dessa forma, de existir atrelamento de tais dispêndios à função educação.

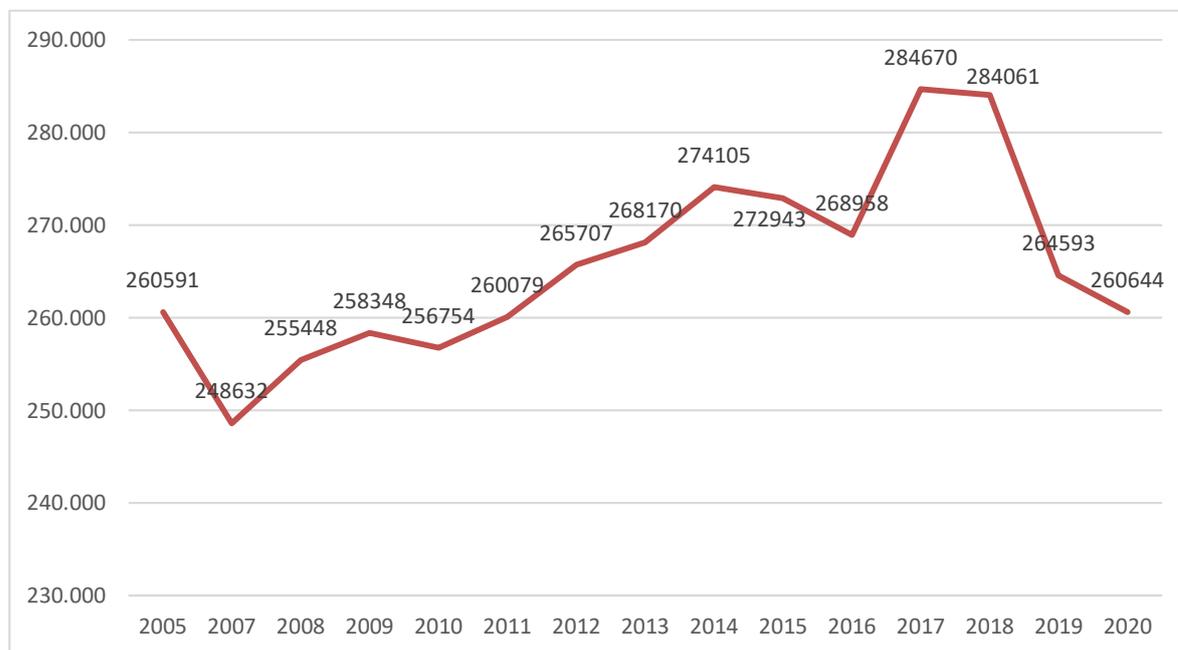
Essa incorporação de despesas não estritamente voltadas para a educação em sua vinculação é similar ao que ocorre na Prefeitura do município de São Paulo. Bassi (2015) destaca que há como justificar, através de hipótese, a alteração providenciada pelo Governo estadual do Acre, por meio de sua antecedência, o que trouxe a inspiração promovida na legislação paulista.

Diante do que foi exposto, fica explicitada a importância da política de financiamento da Educação Básica no Brasil a partir da implementação da política de fundos, como o FUNDEF (Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996) e do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 1997). Dessa forma, com o objetivo de compreender melhor a temática do financiamento da educação básica é que será discutida na próxima seção a expansão da oferta do número de matrículas após a implementação do FUNDEB no Estado do Acre no período de 2007 a 2020.

De maneira a estabelecer relação entre as políticas públicas educacionais no âmbito estadual, é importante descrever o percurso das matrículas nas redes de ensino no Estado, conforme o Gráfico 10 a seguir, apresentando o total geral de matrículas de todas as

dependências administrativas no período anterior (2005) e posterior (a partir de 2007) à implementação das políticas de fundos para comparar o número de matrículas do Ensino Médio com o total de matrículas no Estado.

Gráfico 10 - Número de matrículas total na Educação Básica no Acre (2005-2020).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Censo Escolar (INEP, 2005-2020).

Diante dos números expostos no Gráfico 10, pode-se verificar que antes da implementação do FUNDEB (2007), o número de matrículas geral na Educação Básica no Acre em 2005 (segundo mandato do governo de Jorge Viana (PT)) era de 260.591 alunos, no primeiro ano de vigência do FUNDEB. Vê-se que os números de matrícula diminuíram para 248.632 (-11.959 matrículas), cerca de 4,6% em relação a 2005.

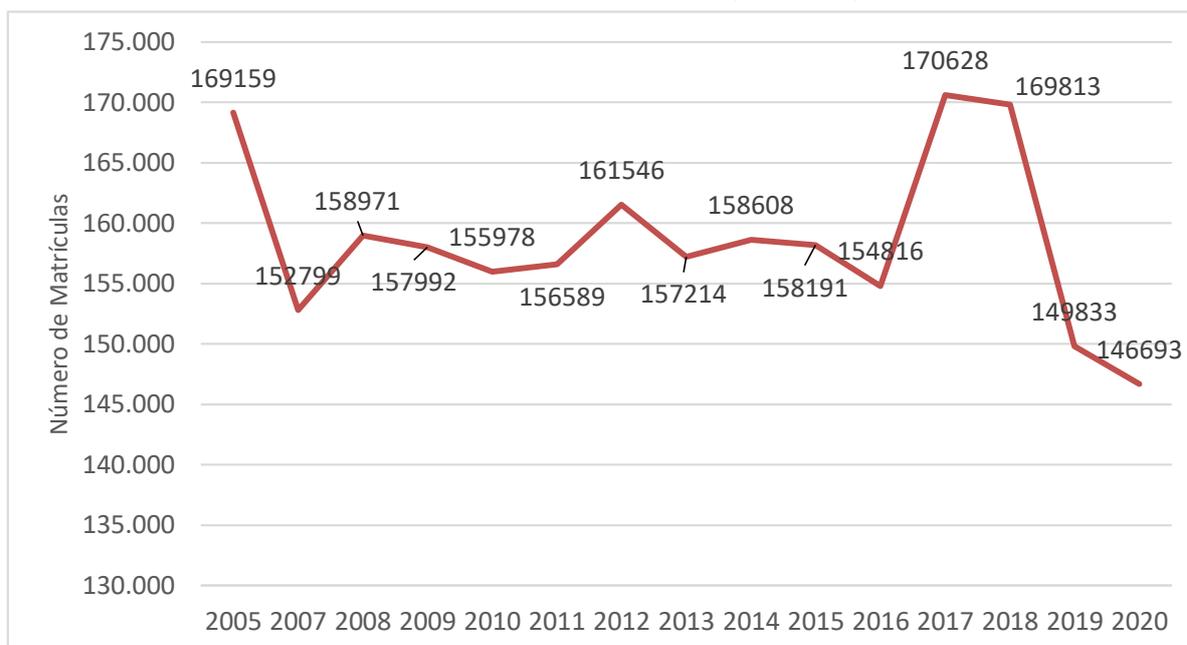
Analisando o período em que Binho Marques governou o Estado do Acre (2007-2010), vê-se que as matrículas totais do Educação Básico saíram de 248.632 em 2007 para 260.079 em 2011, um crescimento de cerca de 4,60%.

Considerando-se os dois mandatos do governo Tião Viana (PT), primeiro mandato (2011-2014) e segundo mandato (2015-2018), pode-se aferir que no primeiro mandato do então governador, o número geral de matrículas no Educação básica saiu de 260.079 (2011) para 274.105 (2014), um crescimento quantitativo de 14.026 matrículas (5,4%). Já em seu segundo mandato (2015-2018), é perceptível a ampliação no número das matrículas, sendo em 2015 o número de matrículas gerais 272.943 e em 2018 as matrículas atingem o segundo melhor

quantitativo desde 2005, apresentando 284.061 de alunos matriculados em toda a rede de ensino público no Acre, um crescimento percentual de 4,07%.

É então a partir da gestão do atual governador do Estado do Acre, Gladson Cameli (PP) (2019), que se observa uma queda no número de matrículas gerais da Educação Básica. Em 2018, o número de matrículas era de 284.061, indo para 264.593 (2019), quantitativamente menor 19.468 (-6,85%). Comparando o ano de 2019 com 264.593 de matrículas gerais na Educação Básica com o ano de 2020, que apontou o número de matrículas com 260.644 alunos, percebe-se diminuição de 3.949 matrículas, percentual menor cerca de 1,50%.

Gráfico 11 - Número total de matrículas do Ensino Médio no Acre (2005-2020).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Censo Escolar (INEP, 2005-2020).

A análise feita a partir das informações contidas no Gráfico 11 é bem similar à que foi realizada no Gráfico 10, pois os quantitativos de crescimento e decréscimo nas matrículas são bem similares no período mencionado. Destacando-se o ano anterior (2015) à implementação do FUNDEB (2007), o número de matrículas no Ensino Médio na rede pública de ensino no Acre, período este do segundo mandato do governo de Jorge Viana (PT), era de 169.159 alunos. No primeiro ano de vigência do FUNDEB, vê-se que os números de matrículas foram menores, totalizando 152.799 (-16.360 matrículas), cerca de -9,67% em relação a 2005.

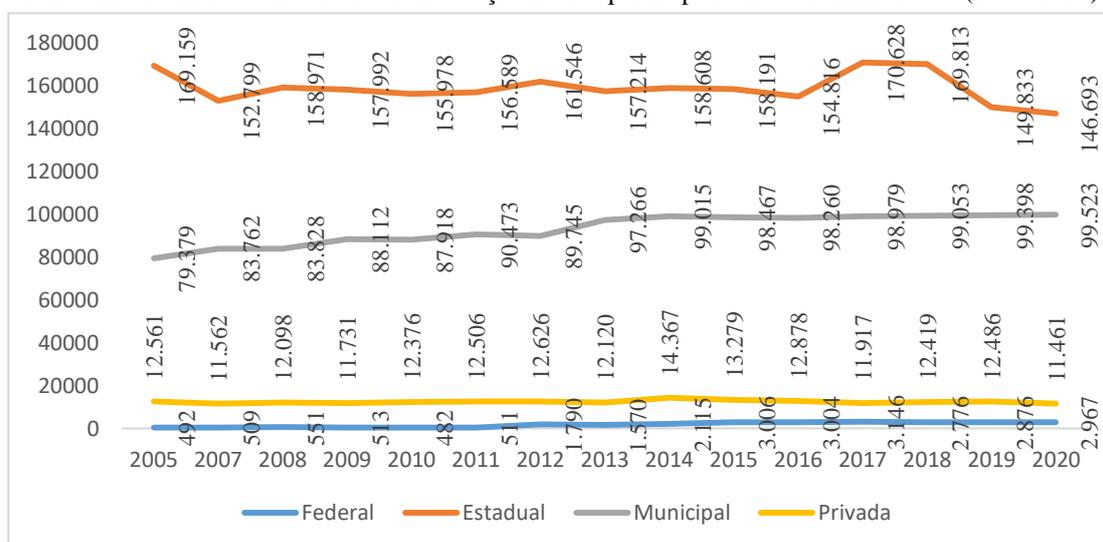
O próximo período a ser estudado compreende o governo de Binho Marque (PT), que administrou o Estado do Acre no período de 2007 a 2010. É possível ver que as matrículas no início de seu mandato eram de 152.799 em 2007. No fim de sua gestão (2010), esse número atingia 155.978 alunos matriculados no Ensino Médio, um crescimento de cerca de 2,10%.

Considerando-se os dois mandatos de Tião Viana (PT), primeiro mandato (2011-2014) e segundo mandato (2015-2019), pode-se aferir que no primeiro mandato do então governador, o número de matrículas no Ensino Médio foi de 156.589 (2011) para 158.608 (2014), um crescimento de 1,29%. Já em seu segundo mandato (2015-2019), é perceptível a ampliação no número das matrículas, sendo em 2015 o número de matrículas 158.191; em 2018, as matrículas atingem o segundo melhor quantitativo desde 2005, apresentando 169.813 de alunos matriculados no Ensino Médio da rede de ensino público no Acre, um crescimento percentual de 7,34%.

É então a partir da gestão do atual governador do Estado do Acre, Gladson Cameli (PP) (2019), que se observa uma queda no número de matrículas do Ensino Médio. Em 2018, o número de matrículas era de 169.813 indo para 149.833 (2019), quantitativamente menor 19.980 (-11,77%). Comparando-se o ano de 2019 com 149.833 de alunos matriculados com o ano de 2020, que apontou o número de matrículas com 146.693, percebe-se diminuição de 3.140 matrículas, percentual menor cerca de 2,10%.

O Gráfico 12 retrata o que foi ponderado até este momento para considerar as matrículas da Educação Básica por dependência administrativa, no período de 2005 a 2020.

Gráfico 12 - Número de matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa (2005-2020).



Fonte: Elaboração do autor a partir de Acre (2005-2020).

Examinando-se os dados, pode-se constatar que, no período anterior ao FUNDEB, ano de 2005, a rede estadual de ensino é responsável por quase 65% das matrículas gerais das dependências administrativas. Já as matrículas municipais representam 30,5% das matrículas gerais, sendo que a rede privada representa 4,8% e a rede federal com 0,19% das matrículas. Destaque-se aqui que à época o Estado tinha apenas o Colégio de Aplicação na Rede Federal de Educação básica.

Ao analisar os números de matrículas a partir dos governos estaduais, vê-se que nos últimos anos do governo Jorge Viana (PT) (2005-2006) o percentual de matrículas na rede estadual diminuiu de 64,9% em 2005 para 54,6% em 2007, primeiro ano após a implementação do FUNDEB.

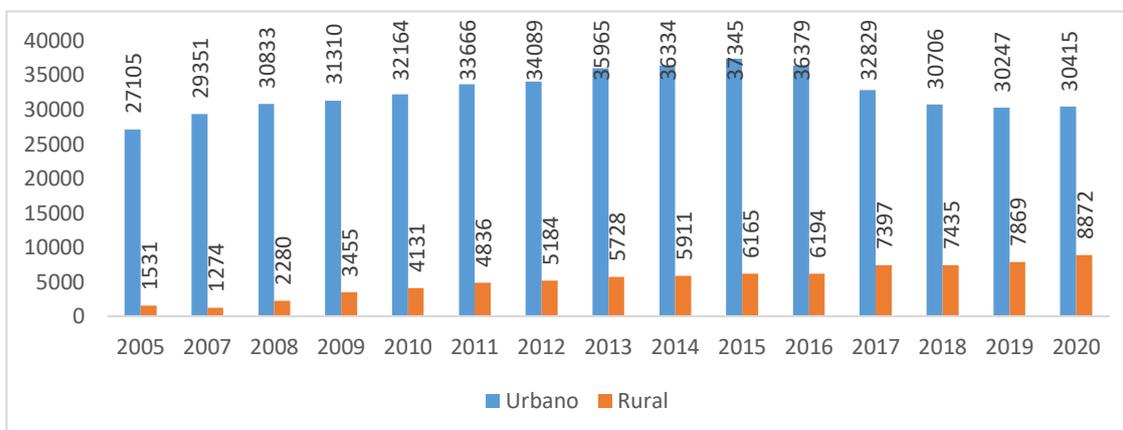
No governo Binho Marques (PT), a rede estadual de ensino representava em 2007 (58,64%) para 60,09% em 2011, um acréscimo de 1,45 p.p. A rede municipal teve um crescimento nas matrículas, saindo de 32,14% em 2007 para 34,72 em 2011. Analisando-se os dois governos de Tião Viana (PT) (2011-2019), as matrículas na rede estadual de ensino saíram de 60,09% em 2011 para 65,16% em 2018, um acréscimo de 5,07 p.p. Já a rede municipal de ensino teve evolução no mesmo período de 3,29%.

Considerando-se os dois mandatos do governo Tião Viana (PT), primeiro mandato (2011-2014), e segundo mandato (2015-2019), podemos aferir que no primeiro mandato do então governador, o número de matrículas no Ensino Médio foi de 156.589 (2011) para 158.608 (2014), um crescimento de 1,29%. Já em seu segundo mandato (2015-2019), é perceptível a ampliação no número das matrículas, sendo em 2015 o número de matrículas 158.191. Em 2018, as matrículas atingem o segundo melhor quantitativo desde 2005, apresentando 169.813 de alunos matriculados no Ensino Médio da rede de ensino público no Acre, um crescimento percentual de 7,34%.

De forma mais abrangente, pode-se perceber que as matrículas no Estado do Acre tiveram crescimento a partir de 2007. Houve um leve crescimento na rede estadual de ensino, de forma particular, no Ensino Médio, sendo que a rede estadual continua reunindo a maior parte das matrículas no Estado. Avaliando no âmbito nacional, o que se verifica é uma diminuição das matrículas do Ensino Fundamental. Uma das hipóteses para tal evento é a diminuição da população nas faixas etárias mais jovens, o que repercutiu nas matrículas.

Outro ponto a ser analisado está relacionado ao número de matrículas de alunos do Ensino Médio de acordo com a área de localidade desses estudantes, zona urbana e zona rural. Os dados estão dispostos no Gráfico 13 a seguir.

Gráfico 13 - Número de matrículas do Ensino Médio da rede estadual de ensino do Acre por Área de Localidade (2005-2020).



Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2007 – 2020.

Observando-se os dados do Gráfico 13, pode-se verificar que as matrículas dos alunos lotados em escolas localizadas na zona urbana vieram num crescente desde 2007 até 2015, com variação de 37,80%. É a partir de 2016, início do segundo mandato do governador Tião Viana (PT) que os números de alunos matriculados na zona urbana começam a diminuir e a variação de 2005 a 2020 é menor, ficando em 12,21%.

Os dados dos alunos matriculados nas escolas localizadas na zona rural mostram um movimento diferente do visto na zona urbana, pois as expansões das matrículas vêm crescendo a cada ano a partir da implementação do FUNDEB (2007). O percentual de alunos matriculados de 2005 a 2020 teve variação de 479,49% de matrículas, o que mostra o trabalho realizado pelo Governo do Estado do Acre no intuito de possibilitar o acesso à educação às comunidades mais distantes, pois o cenário acreano é diferente de muitos Estados brasileiros, com municípios de difícil acesso e com condições precárias.

É importante comparar dados relativos às matrículas no âmbito do Brasil, da região Norte e no Estado do Acre. As Tabelas 2 e 3 mostrarão o cenário das matrículas por Dependência Administrativa em 2007 e 2020 respectivamente. A Tabela 2 tem como objetivo mostrar que o Acre possui uma característica que vai de encontro aos números do Brasil e da região Norte, pois há concentração das matrículas na rede estadual de ensino.

Tabela 1 - Número de Matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa: Brasil, Região Norte e o Estado do Acre – 2007.

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica				
	Localização/Dependência Administrativa				
	Total	Total			
Federal		Estadual	Municipal	Privada	
Brasil	53.028.928	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
	Percentual	0,35%	41,34%	46,27%	12,04%
Norte	5.164.399	16.987	2.177.846	2.671.573	297.993
	Percentual	0,33%	42,17%	51,73%	5,77%
Acre	248.632	509	152.799	83.762	11.562
	Percentual	0,20%	61,45%	33,70%	4,65%

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2007.

Observando-se os dados da Tabela 2, fica evidente o movimento da concentração das matrículas no Acre na rede estadual de ensino. No ano de 2007 (61,45%), primeiro ano que o FUNDEB entra em vigor, movimento contrário é observado ao verificar as matrículas no Brasil e na Região Norte, percentuais bem abaixo daqueles observados no Acre, respectivamente, 41,34% e 42,17%. Observando-se as matrículas na rede municipal, o que se depreende é um movimento contrário, no qual o Brasil e a Região Norte têm maior concentração das matrículas, respectivamente, 46,27% e 51,73%. No Acre, esse percentual é de 33,70%.

Tabela 2 - Número de matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa: Brasil, Região Norte e o Estado do Acre – 2020.

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica				
	Localização/Dependência Administrativa				
	Total	Total			
Federal		Estadual	Municipal	Privada	
Brasil	47.295.294	405.997	15.199.500	22.898.611	8.791.186
	Percentual	0,85%	32,13%	48,41%	18,58%
Norte	4.852.075	41.998	1.696.081	2.678.811	435.185
	Percentual	0,86%	34,95%	55,20%	8,96%
Acre	260.644	2.967	146.693	99.523	11.461
	Percentual	1,13%	56,28%	38,18%	4,39%

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2020.

Os dados da Tabela 3 mostram que no ano de 2020 o Acre continua no movimento contrário ao observado no Brasil e na Região Norte, no que se refere às matrículas na rede estadual de ensino, com 56,28% das matrículas. Já o Brasil e a Região Norte, com 32,13% e 34,95%, respectivamente. As matrículas na rede municipal seguem o mesmo percurso observado em 2007, quando as matrículas na rede municipal no Brasil e na Região Norte estão com maior concentração, respectivamente, 48,41% e 55,20%. No Acre, esse percentual é de 38,18%.

Mesmo diante dos avanços a partir da implementação do FUNDEB, fica evidente que os aportes dos recursos destinados à Educação Básica ainda são pequenos diante do grande desafio posto, pois há situações diferentes em cada um dos municípios do Estado do Acre.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações descritas, ficou evidente que as políticas públicas no Brasil necessitam de períodos mais longos para que assim possam ser evidenciados resultados diretos. Ficou claro na pesquisa que o liberalismo educacional é impulsionado pelo liberalismo econômico e também político. Com isso, trazendo aumento nas desigualdades culturais e socioeconômicas nas regiões do Brasil. Diante desse cenário, ficou difícil a implementação de parâmetros mais uniformes e de acordo com as ações pedagógicas.

A partir dos dados e indicadores evidenciados na pesquisa desenvolvida fica evidente também que o financiamento da educação se estruturou em momentos diferentes no percurso de desenvolvimento da educação pública no Brasil, o que permitiu identificar que as políticas públicas de financiamento da educação estavam vinculadas às características de cada momento político da formação da sociedade e da educação brasileira.

Com a promulgação da Constituição de 1988, surge o modelo do federalismo cooperativo e tripartite, com o reconhecimento da esfera municipal como ente federado e com isso foram consagrados o direito à educação e também o dever que recai sobre o Estado de ofertá-la, o que contribuiu para que fosse institucionalizada a política de fundos como recurso para assegurar a manutenção e desenvolvimento da educação básica.

É a partir dos fundos contábeis implementados a partir do fim da década de 1990, com o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB, que surgiram repercussões no pacto federativo de maneira a alterá-lo, trazendo contribuições na forma de dispor, organizar e distribuir os recursos que estavam vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores e repasses automáticos de forma que esses viessem a garantir a sua regularidade no percurso do repasse.

Em linhas gerais, essas abordagens destacam a estrutura do financiamento da educação prevista na Constituição Federal de 1988. Porém, apesar de sua importância, não se pode deixar de reconhecer que ainda existem grandes desigualdades tributárias entre os entes federados, principalmente entre os municípios, sobre os quais recaem maiores demandas em termos de oferta e universalização do acesso à Educação Infantil, sobretudo em creches. Essas disparidades também se projetam entre Estados e regiões, o que torna imperativa a necessidade

de formulação de políticas públicas que possam contribuir para corrigir assimetrias e distorções tão presentes na forma de atendimento do direito à educação.

A pesquisa desenvolvida teve como objetivo geral investigar os efeitos da implantação e execução do FUNDEB em relação ao crescimento da oferta de matrículas no Ensino Médio da rede pública estadual no período de 2007 a 2020 no Estado do Acre. Nessa perspectiva, o objeto de estudo foi a implantação do FUNDEB, considerando a sua contribuição no processo de ampliação de oferta de matrículas no Ensino Médio da rede pública de ensino do Estado do Acre.

Nessa direção, uma das questões norteadoras deste estudo foi de que forma se pode mensurar os dados da oferta de matrículas do Ensino Médio da rede estadual do Acre antes e após a implementação do FUNDEB. Destarte, pode-se verificar o crescimento na oferta de matrículas no ensino médio, destacando-se o período em que esteve à frente da gestão do governo do Acre a coligação Frente Popular, no governo de Jorge Viana (PT), percorrendo o governo de Binho Marques (PT) e findando com os dois mandatos de Tião Viana (PT). Contudo, esse crescimento não pode ser percebido na atual gestão do governo de Gladson Cameli (PP), a partir de 2019, o que demandaria a necessidade de ampliar os estudos considerando, inclusive, os efeitos da pandemia da covid-19, que afetou tão fortemente setores essenciais da sociedade, como a educação, por exemplo.

Referindo-se à ampliação e também à democratização do acesso ao Ensino Médio no percurso do período investigado, foi possível se chegar a algumas considerações importantes: primeiramente, destaca-se o fato de garantir a oferta de matrículas de Ensino Médio em todos os municípios do interior do Estado, a considerar que foi somente nos anos de 2002 e 2003 que essa conquista tardia veio; a segunda consideração está imbuída no crescimento das matrículas de Ensino Médio na zona rural, com o aumento do número de estabelecimentos de ensino que, no caso, eram turmas, e não necessariamente, escolas de grande porte. Esses dois fatos são computados como elementos fundamentais para o processo de democratização do acesso à educação básica em sua etapa conclusiva, que é o Ensino Médio, especialmente para a população da zona rural.

A ampliação na oferta de vagas no atendimento do Ensino Médio no Estado foi crescente no período analisado, 2007 a 2020. Cabe, nesse particular, a ressalva de que a partir de 2019 os números de matrículas no Ensino Médio caem, contradizendo com os indicadores de matrícula

identificados no período de 2007 a 2018, pois nesse período houve um crescimento na expansão das matrículas em torno de 11,13%.

Parte desse movimento pode ser atribuído como resposta às ações do governo local, refere-se aos 20 (vintes) anos em que a coligação Frente Popular esteve à frente da gestão do governo do Estado do Acre, que desenvolveu um programa de melhoria específico para o Ensino Médio, contemplando a organização, a construção de novas escolas, o aparelhamento e a reestruturação da rede de ensino.

Dessa forma, mesmo com importantes avanços notados no Estado do Acre em relação à ampliação da oferta do Ensino Médio aos municípios acreanos e também à ampliação considerável do volume de matrículas, ainda é angustiante a definição de estratégias que, de fato, possam contribuir para a correção das distorções e disparidades que ainda ladeiam a oferta da Educação Básica como direito individual indistinto.

Essas circunstâncias indicam que é preciso que a administração do sistema público de ensino do Acre esteja atenta e analise os dados que consubstanciam o censo da educação básica no sentido de criar possibilidades efetivas de crescimento e desenvolvimento da educação básica em todas as suas etapas, principalmente no momento em que são criadas fortes expectativas quanto à constitucionalização do FUNDEB, que doravante se tornou permanente.

Ficou evidenciado neste estudo que a implantação da Lei do FUNDEB trouxe pontos positivos em relação ao fundo anterior, o FUNDEF, destacando-se, dentre outros elementos, o investimento em todas as etapas da educação básica, a questão do equacionamento da complementação da União e a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação dos entes federados envolvidos nos repasses dos recursos, além de se indicar com a possibilidade de criação do espaço federativo de negociação entre os entes federados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques. **O Planejamento estratégico e a reforma educacional do Acre**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: Faculdade de Educação, 2006.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. **O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

BAQUEIRO, Dicíola Figueiredo de Andrade. **Equidade e eficácia na educação: contribuições da política de assistência estudantil na permanência e desempenho discente**. 2015. (Dissertação Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BASSI, M. E.; VERÇOSA, P. S. O financiamento da educação básica no Estado do Acre/BR: um estudo da vinculação da receita de impostos. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Araraquara, p. 303–321, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9951>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm). Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF. p. 27894. 23 dez.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm). Acesso em: 20 abril 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm). Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília, 2018.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rFuKs1>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 29 maio 2021

BRASIL. **Observatório da equidade.** As desigualdades na escolarização no Brasil. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009. 56 p.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa.** n.116, p.245-262, jun. 2002

CURY, Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. *In*: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Gestão Educacional: novos Olhares, Novas Abordagens.** Petrópolis: Vozes, 2005.

CURY, C.R.J. **A educação básica como direito.** 2008 (no prelo).

CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística.** São Paulo: Atlas S. A, 2012.

DAMASCENO, E. A.; SANTOS, L. L. C. P. A reforma educacional do Acre: um modelo híbrido. **Cadernos cenpec,** São Paulo, v.1, n.1, p. 167-196, dez. 2011. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/viewFile/43/49>. Acesso em: 22 maio 2021.

FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. **História da educação brasileira: da colônia ao Século XX.** São Carlos: EdUFSCar, 2010. 123p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

KRAWCZYK, N. A escola média: um espaço sem consenso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.120, p.169-202, nov. 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola.** Tese (Doutorado em educação: conhecimento e inclusão social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

NEGRI, A.; HARDT, M. **Declaração: isto não é um manifesto.** São Paulo: SESC; N-1 Edições, 2014.

OLIVEIRA, J. F. de; MOEHLECKE, S.; CATANI, A.M. **A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito.** 2003. Mimeo.

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. *In: Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.* São Paulo: Xamã. 2003. p. 21-134.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Retratos da Escola.** Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/82/310>. Acesso em: 21 maio 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação.** São Paulo. Martins Fontes. 2016.

SENA, P. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio /ago. 2008.

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. **Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef.** Revista De Administração Pública, 42(2), 327 a 347, 2008.