

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
(IDEB): INVESTIMENTO OU BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO**

Análise comparativa entre os Estados da Federação

**JUAN CARLOS COSTA DE ARRUDA  
PEREIRA GONÇALVES**

Brasília-DF, 2022

**JUAN CARLOS COSTA DE ARRUDA PEREIRA GONÇALVES**

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
(IDEB): INVESTIMENTO OU BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO**  
**Análise comparativa entre os Estados da Federação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília-DF 2022

**JUAN CARLOS COSTA DE ARRUDA PEREIRA GONÇALVES**

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
(IDEB): INVESTIMENTO OU BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO**  
**Análise comparativa entre os Estados da Federação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 23 / 06 / 2022

**Banca Examinadora**

---

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - Orientador

---

Antônio Sérgio de Araújo Fernandes

---

Rafael Silveira e Silva

---

G635i Gonçalves, Juan Carlos Costa de Arruda Pereira

Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): investimento ou boas práticas de gestão - Análise comparativa entre os estados da federação/ Juan Carlos Costa de Arruda Pereira Gonçalves. – Brasília: IDP, 2022.

51 p.: il. Color  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof(a). Dr. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

1. Educação básica. 2. IDEB. 3. Gestão escolar. I. Título.

CDD: 379.81

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa





## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todos que, assim como eu, sempre sonharam e lutaram por um Brasil melhor.



## **AGRADECIMENTOS**

Meu mais sincero e profundo agradecimento aos meus pais, Antonio e Elis. Sem vocês, chegar até aqui seria apenas utópico.

Jane, cada batalha valeu a pena.

A todos que um dia me deram forças e energia para seguir em frente rumo ao sonho imaginado.

Walter e Mayra, isto é para que o futuro de vocês seja melhor do que o presente por minha geração vivenciado.





**“O Brasil não tem problemas. Apenas soluções adiadas.”**

*Luís da Câmara Cascudo*



## RESUMO

Os desafios para superar os resultados de aprendizagem nas avaliações escolares exigem investimentos e boas práticas de gestão. É importante avaliar o quanto a gestão é capaz de melhorar os resultados num cenário de recursos insuficientes. Esta pesquisa verifica se, para obter um rendimento melhor no IDEB, indicador que mede taxas de rendimento e de aprendizagem, é necessário melhorar as práticas de gestão, ou se prepondera a questão financeira. Será realizada aplicação de testes estatísticos sobre os dados dos IDEBs dos estados brasileiros e do Distrito Federal entre 2007 e 2019, para verificar o grau de importância dos quesitos supracitados. Além disso, realizou-se uma análise de correlação bivariada entre os dados da despesa empenhada para as unidades selecionadas e suas respectivas notas alcançadas no IDEB, no período selecionado. Aplicou-se também um questionário para quatro especialistas ligados a área de educação para balizar os resultados alcançados. Encontrou-se resultados heterogêneos após uma minuciosa análise de correlação. Ao analisarmos grande parte dos estados da federação, denota-se que tal relação das variáveis de investimento em educação com os resultados do IDEB foi pequena ou média, e em grande parte negativa. Desta forma, os resultados não indicam, entre as variáveis analisadas, uma correlação. Sendo assim, foi sugerido a partir dos resultados obtidos que outros fatores, como a gestão educacional, a infraestrutura escolar, a qualidade do ensino entre tantos outros, podem influenciar na melhoria qualitativa educacional do Brasil.

**Palavras-chaves: Educação; Avaliação Escolar; Gestão Escolar; Aprendizagem Escolar; IDEB.**

## ABSTRACT

The Challenges to overcome learning outcomes in required investment estimates and good management practices It is important to assess whether management is able to improve outcomes in a scenario of insufficient resources. This is whether, to obtain a better performance in IDEB, an indicator that measures performance and learning rates, is to improve management practices, or if the financial issue prevails. Statistical tests will be carried out on the IDEB data of the Brazilian states between 2019 and 2019, for the degree of importance of the aforementioned items. In addition, an analysis of selected data from the bivariate task was carried out between the selected units and, for the scores obtained in the period, in the IDEB. There is also one specialist to four specialists linked to an elaborate education area. Heterogeneous results were found after a thorough verification analysis. When analyzing a large part of the states of the generation, it is noted that such a relationship of the variables of investment in education is small with the results of IDEB or average, and largely negative. In this way, the results do not indicate as the only ones, a certainty, between. Thus, school, the quality from the results obtained that other factors, such as educational management, infrastructure can influence the improvement of educational education in Brazil.

**Keywords: Control: Education; School evaluation; School management; School Learning; IDEB.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADCT</b>	<b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</b>
<b>ANEB</b>	<b>Avaliação Nacional da Educação Básica</b>
<b>ANRESC</b>	<b>Avaliação Nacional do Rendimento Escolar</b>
<b>CAQ</b>	<b>Custo-aluno-qualidade</b>
<b>CONFAZ</b>	<b>Conselho Nacional de Política Fazendária</b>
<b>EJA</b>	<b>Educação de Jovens e Adultos</b>
<b>ENADE</b>	<b>Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes</b>
<b>ENEM</b>	<b>Exame Nacional do Ensino Médio</b>
<b>FNDE</b>	<b>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação</b>
<b>FPE</b>	<b>Fundo de Participação dos Estados</b>
<b>FPM</b>	<b>Fundo de Participação dos Municípios</b>
<b>FUNDEB</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica</b>
<b>FUNDEF</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental</b>
<b>IBGE</b>	<b>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</b>
<b>ICMS</b>	<b>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços</b>
<b>IDEB</b>	<b>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</b>
<b>INEP</b>	<b>Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais</b>
<b>IPCA – E (IBGE)</b>	<b>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo</b>
<b>IPIexp</b>	<b>Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações</b>
<b>IPVA</b>	<b>Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores</b>
<b>ITCMD</b>	<b>Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações</b>
<b>ITR</b>	<b>Imposto Territorial Rural</b>
<b>ITRm</b>	<b>Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural devida aos municípios</b>
<b>LDB</b>	<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</b>
<b>MDE</b>	<b>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>
<b>MEC</b>	<b>Ministério da Educação</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</b>

<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SIMCE</b>	Sistema de Medição da Qualidade da Educação
<b>SIOPE</b>	Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Gráfico 1**

Índice médio da despesa empenhada e do IDEB na rede estadual do Ensino Médio

67

### **Gráfico 2**

Comparação da média do IDEB por região, 2007 e 2019

79

### **Gráfico 3**

Evolução do IDEB por região, período de 2007 a 2019

80

## LISTA DE QUADROS

### **Quadro 1**

Alíquotas de vinculação de recursos para a educação no Brasil

.....**28**

### **Quadro 2**

Composição do FUNDEB

.....**35**

### **Quadro 3**

Esquematização de organização metodológica desta análise.

.....**55**

### **Quadro 4**

Análise comparativa da aferição do IDEB na rede estadual do Ensino Médio para as Unidades Federativas com relação a aferição anterior

.....**71**

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Estimativa do Investimento em Educação por valor no PIB .....44

### **Tabela 2**

Despesa empenhada, matrículas e investimento médio por aluno, rede estadual do Ensino Médio, período de 2006 a 2019 .....65

### **Tabela 3**

Evolução do IDEB na rede estadual do Ensino Médio nas Unidades da Federação, período de 2007 a 2019 .....69

### **Tabela 4**

Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sul, período de 2006 a 2019 .....73

### **Tabela 5**

Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sudeste, período de 2006 a 2019 .....74

### **Tabela 6**

Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Centro Oeste, período de 2006 a 2019 .....75

### **Tabela 7**

Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Norte, período de 2006 a 2019 .....76

### **Tabela 8**

Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Nordeste, período de 2006 a 2019 .....77

### **Tabela 9**

Percentual de jovens de 15 a 17 anos na escola, período de 2006 a 2019 .....78

### **Tabela 10**

Coefficiente de Correlação de Pearson por Unidades da Federação selecionadas, período de 2008 a 2019 .....82



# SUMÁRIO

## **1 INTRODUÇÃO ..... 18**

- 1.1 Contextualização e Pergunta de Pesquisa..... **18**
- 1.2 Objetivos.....**21**
- 1.3 Objetivos específicos ..... **22**
- 1.4 Justificativa ..... **22**

## **2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO .....26**

- 2.1 O Histórico do Financiamento da Educação Brasileira.....**27**
- 2.2 A base legal do financiamento da Educação – As Leis do FUNDEF e do FUNDEB, a LDB e a Constituição Federal ..... **31**

## **3 ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO, SUA CONTEXTUALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA EDUCACIONAL ..... 43**

- 3.1 Comentários iniciais..... **43**
- 3.2 Investimentos na Área Educacional: quadro geral ..... **45**
- 3.3 A Política de Avaliação Qualitativa Educacional Brasileira ..... **47**
  - 3.3.1 A avaliação qualitativa educacional brasileira..... **47**
  - 3.3.2 O IDEB e a aferição da qualidade educacional..... **51**

## **4 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA.....57**

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO ..... 66**

- 5.1 A Evolução do Financiamento na educação brasileira entre 2006 e 2019  
66
- 5.2 O IDEB e sua evolução nas unidades federativas entre 2007 e 2019 **70**
- 5.3 A evolução regional do financiamento em educação entre os anos de  
2006 e 2019..... **74**
- 5.4 O IDEB Regional e sua evolução entre 2007 e 2019..... **81**
- 5.5 Análise de correlação do IDEB e despesa empenhada pelas Unidades  
Federativas entre 2008 e 2019 ..... **83**
- 5.6 Posicionamento dos especialistas consultados..... **92**

## **6 CONCLUSÕES..... 99**

- REFERÊNCIAS..... **105**



## 1

# INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização e Pergunta de Pesquisa

Desde a década de 1990, é notório afirmar que o acesso à escola foi substancialmente ampliado pela política educacional brasileira. Ao início da década de 2000, foi aferido que mais de 90% da população dos 7 a 14 anos já tinha obtido atendimento escolar (BOMENY, 2001). O cerne da questão é que a melhoria qualitativa da educação não acompanhou o aumento da taxa de acesso e, sendo assim, a discussão sobre como melhorar a qualidade educacional brasileira é um dos tópicos mais urgentes nesse campo de políticas públicas. Ela tem se mostrado desafiadora em razão dos péssimos resultados brasileiros verificados em avaliações tanto internacionais quanto nacionais.

Na Constituição Federal de 1988, a educação é declarada como um de nossos direitos fundamentais. Nossa Carta Magna elenca que é dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade, assegurar o acesso a todas as crianças e jovens à escola. Textualmente:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Neste dispositivo constitucional é ressaltado todo o dever por parte do Estado, bem como sua obrigação para com a universalização da educação. Observando o crescimento e o declínio no que concerne à educação pública brasileira, dentro do escopo da análise histórica, é notório afirmar que o Brasil consolidou fundamentos que constituem avanços nas políticas públicas, principalmente no âmbito de nossa Constituição. O artigo 206 nos apresenta os princípios basilares do ensino básico público brasileiro:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;



- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade.
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

No presente trabalho serão debatidas as políticas de financiamento educacional, a permanência escolar, a igualdade de condições para o acesso e os padrões de qualidade.

No que tange à política de financiamento da educação básica pública brasileira, se faz necessário ressaltar que suas origens são datadas da época da educação jesuítica, sendo marcada, desde então, por vinculações e desvinculações de impostos que se destinam à manutenção da educação (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007).

Atualmente, quando se fala na política de financiamento educacional, pode-se inferir a ligação da educação atrelada aos impostos pagos pelos cidadãos. São instrumentos que ao longo da cronologia histórica asseguraram recursos para a educação em solo brasileiro, visando à universalização e melhoria do ensino ofertado: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, regido pela Lei nº 9.424/1996; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, substituto do FUNDEF (Lei nº 11.494/2007); o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), formalizado pela Lei nº 10.172/2001; e o novo PNE (2014-2024), formalizado pela Lei nº 13.005/2014. Esses instrumentos financeiros e normativos contribuíram na expansão de indicadores de estudantes matriculados nos ensinos fundamental e médio.

Desta forma, nesses 33 anos após a promulgação da Constituição Brasileira, obtivemos importantes e necessárias leis que fomentaram a transformação educacional no Brasil, fazendo com que mais pessoas pudessem ingressar na educação básica, auxiliando todos os estados a

melhorar qualitativamente o ensino público. Além disso, a criação e padronização de indicadores avaliativos educacionais referentes ao ensino público brasileiro iniciado na década de 1990 permitiu uma observação dos flancos abertos no ensino básico e propiciou a formulação de políticas públicas que pudessem auxiliar na qualidade e na universalização da educação.

Existem diferentes correntes quando se fala no financiamento da educação pública brasileira. Há quem defenda o aumento de recursos transmitidos como Amaral-Menezes Filho (2008), há quem fale que o problema é a gestão da educação como Rocha (2013) e, por fim, há quem esteja aberto ao debate em ambas as correntes como Oliveira e Adrião (2007).

Este trabalho assume essas indagações como questão fundamental de pesquisa, e pergunta: **o que é mais importante para o avanço educacional no Brasil, dinheiro ou gestão?**

Nesse âmbito, deve ser lembrado que a situação fiscal e o contexto de pandemia acabam prejudicando a destinação de recursos mais voluptuosos para o setor.

Cabe destacar ainda que, em um país continental e com realidades diferentes em todas as regiões, o debate sobre financiamento da educação deve se estender também ao ambiente familiar. Estudantes que possuam um nível socioeconômico baixo enfrentam um desafio maior que os demais para atingir níveis avaliativos esperados em suas respectivas faixas etárias. Desta forma, infere-se que o investimento financeiro e a situação socioeconômica dos estudantes são fatores que influenciam diretamente a absorção de conhecimento na sala de aula., como bem define o INEP através de nota técnica:

Em um país de dimensões continentais, com uma sociedade relativamente nova, se compararmos com a Europa Ocidental, não se pode ignorar certos fatores. Ao longo de nossa história, observa-se a desigualdade latente, principalmente no campo educacional. Não se pode falar em absorção de conhecimento sem esquecer da situação socioeconômica do indivíduo (INEP, 2014).

Por essa razão o nível socioeconômico, determinado a partir do nível de escolaridade e do rendimento da família, é um dos indicadores adotados pelo INEP, que define da seguinte forma:

Trata-se de uma medida cujo objetivo é situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade de seus pais (INEP, 2014).

## 1.2 Objetivos

Este trabalho pretende, como elencado na seção 1.1, analisar se os IDEBs das Unidades Federativas brasileiras são significativamente diferentes e se uma Unidade localizada em região menos desenvolvida do país, com clientela no mesmo patamar em relação ao número de matrículas, com práticas de gestão educacional bem-sucedidas, pode atingir resultados superiores do que Unidades localizadas em regiões mais desenvolvidas. Nesse caso, teríamos novos caminhos para compreender como e quanto uma boa gestão pode fazer a diferença na superação dos desafios de aprendizagem.

Por definição também do INEP, gestão educacional é:

Gestão escolar é o processo de administração de toda a instituição de ensino. Ela é formada por 7 áreas principais: administrativa, financeira, RH, acadêmica, pedagógica, comunicação e de TI. É chamada também de Gestão Educacional por atender a vários modelos educacionais. Aplica-se para escolas de educação básica, instituições de ensino superior, gestão de cursos livres ou de escolas de idiomas, e ainda, para a área de gestão corporativa de conhecimentos – ou Universidade Corporativa para colaboradores e clientes (INEP, 2014).

A comparação para responder a pergunta de pesquisa será feita entre todos os Estados da Federação e o Distrito Federal, buscando verificar o que é mais importante para um bom resultado educacional no IDEB, boas práticas de gestão ou maior financiamento na educação.

Este estudo verificará se há distinção significativa entre os IDEBs para os anos do Ensino Médio (1º, 2º e 3º) dessas Unidades selecionadas, entre os anos de 2006 e 2019. A delimitação se fez necessária em virtude da organização dos dados informados pelas Unidades Federativas brasileiras que, a partir de 2006, passaram a enviar os dados de forma uniformizada ao Ministério da Educação.

### 1.3 Objetivos específicos

- i) Descrever a conjuntura histórica do financiamento do ensino no Brasil.**
- ii) Analisar avanços e retrocessos no financiamento da educação básica pública no Brasil.**
- iii) Descrever e analisar a instituição da política de verificação da qualidade da educação brasileira;**
- iv) Analisar a correlação entre o IDEB e as despesas com a educação brasileira nas redes estaduais e municipais dos estados brasileiros entre 2006 e 2019.**
- v) Verificar o que é mais importante para obter um bom resultado no IDEB: boas práticas de gestão, ou um robusto financiamento na educação.**

### 1.4 Justificativa

Quando se fala no desenvolvimento socioeconômico do Brasil, uma das temáticas fundamentais que se apresentam ao debate é a política de financiamento da educação brasileira, bem como a robustez da gestão educacional. Nos exemplos internacionais que se podem observar de países que fizeram a transição de países em desenvolvimento para países desenvolvidos, é salutar observar que todos fizeram reformas na política educacional, observando a qualidade de ensino e aprendizado e a respectiva política de financiamento da educação. Pode-se exemplificar com a Coreia do Sul que em 1985 era mais pobre do que o Brasil em termos de Produto Interno Bruto. O país começou a investir fortemente seus recursos na educação básica, depois no ensino médio e no superior. Com a erradicação completa do analfabetismo, a Coreia do Sul é o país mais bem posicionado no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), realizado a cada 3 anos em mais de 70 nações atualmente.

A análise, o debate e a ponderação no que concerne à temática do financiamento da educação se fazem necessários por estarem dentro de uma importante política pública que é mola propulsora a qualquer país que deseje avançar o seu patamar socioeconômico. Compreender a história da educação e do ensino brasileiro, observando sua respectiva política de financiamento, é relevante para compreensão do contexto contemporâneo da educação pública.



Os investimentos em educação vêm progressivamente aumentando, e com esse cenário, trabalhos acadêmicos que dialoguem na dicotomia investimento *versus* qualidade em educação assumem importância crescente. Estudos semelhantes a esta dissertação foram propostos por Teixeira (2017) e por Amaral e Menezes-Filho (2008) ao avaliarem, respectivamente, o IDEB entre 2006 e 2015 e a verificação, para o ano específico de 2005, se o investimento educacional com alunos provenientes do ensino fundamental (4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries) impactaria diretamente na aprendizagem medida pela Prova Brasil. A conclusão a que tais autores chegaram é sobre a não existência de uma relação intrínseca entre os recursos dispendidos e a qualidade da educação. Os autores supracitados afirmam que somente aumentar recursos não é suficiente para que ocorra avanço no desempenho educacional. Para eles, se torna nítida a dependência entre a qualidade do ensino e situações relativas à política educacional que vão além da destinação de recursos.

Em um documento que integra a série de textos de debate da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Rocha (2013) e diversos outros autores fazem uma avaliação de correlação dos recursos municipais destinados à educação e sua respectiva suficiência para alcançar as metas do IDEB, em 2021. Eles alegam que não existe necessidade de aumentar os recursos para que se atinja a meta do IDEB. Os autores concluem que o investimento realizado é maior do que o necessário para que se alcancem as metas, deixando nítido que o problema em questão não seria falta de recursos.

Desta forma, é fundamental que a sociedade brasileira, seus gestores públicos e os detentores de mandato eletivo tenham como propósito também assegurar um nível de educação de qualidade, ainda que imerso em um cenário de contingenciamento de gastos ou de recessão econômica. Nota-se que, mesmo que um percentual mínimo de recursos dos estados brasileiros esteja reservado obrigatoriamente, por decisão da Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento da educação, com a queda na arrecadação de impostos acarretada pela crise econômica tende a haver diminuição do montante destinado à educação no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Sendo assim, uma política pública que possa fazer mais avanços qualitativos com menos recursos passa a ser responsabilidade dos agentes responsáveis por gerir os recursos públicos, também na área da educação.

Portanto, em um cenário como o atual de crise econômica e de aumento do gasto público na educação, diversas análises se colocam para investigar a política de financiamento e seus respectivos aportes no setor educacional com relação à qualidade e aos avanços medidos pelo IDEB, como Castro (2007), Davies (2006) e Teixeira (2017). Neste estudo analisaremos a dicotomia entre aumento do investimento financeiro na educação ou boas práticas de gestão: o que é mais importante para melhorar as notas dos entes federativos no IDEB?

Este trabalho fará uma revisão de literatura nos capítulos 2 e 3. No capítulo 2, trará um panorama histórico da política de financiamento da educação brasileira. No capítulo 3 veremos uma análise da política de financiamento nos dias de hoje. O capítulo 4 apresentará os aspectos metodológicos da pesquisa empírica. No capítulo 5 traremos os resultados desta pesquisa e as análises correspondentes. No capítulo 6 são apresentadas as considerações finais do trabalho.



## 2

## A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

“Educação nunca foi despesa. Sempre foi investimento com retorno garantido.” (Sir Arthur Lewis)

Quando observamos e analisamos o debate do financiamento da educação brasileira, devemos mostrar o contexto histórico das mudanças nesse campo no país. Uma análise ainda mais efetiva com relação ao financiamento educacional se situa dentro do escopo de suas origens, principalmente com relação a vincular ou desvincular recursos da política educacional através dos tempos, suas metas alcançadas pela Constituição, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e pelas políticas decorridas em virtude do FUNDEF e do FUNDEB.

Além dessa análise da política de financiamento educacional, se faz necessário realizar um estudo sobre a política de avaliação qualitativa da educação, observando o IDEB, que é nosso instrumento atual para esta medição. Se faz necessário também comparar a situação brasileira com a de outros países e fixar metas para alcançar níveis e patamares que possam melhorar a qualidade educacional de nossa sociedade, ofertando uma educação com garantia de padrão alto de qualidade, garantida por nossa Constituição:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL,1988).

## 2.1 O Histórico do Financiamento da Educação Brasileira

O início da história do financiamento da educação brasileira remonta ao século XVI, quando o Brasil ainda era uma das colônias portuguesas. Nesse tempo, a educação e o ensino eram realizados e administrados pelos jesuítas, cabendo à Coroa portuguesa apenas manter o ensino. “O rei destinava recursos financeiros para a manutenção e a vestimenta dos jesuítas; jamais para construções” (SAVIANI, 2014, p. 31). Os fundos aportados eram direcionados ao colégio da Bahia, realidade que só se alterou em 1564 dentro do plano da redízima (SAVIANI, 2014).

Ramos (2003, p. 232) confirma que, até o século XVIII, o Brasil não precisava de uma jurisprudência que incluísse ou vinculasse os recursos públicos destinados à educação. Ele afirma, ainda, que “as atividades catequéticas, bem como as atividades educativas da Companhia de Jesus tinham duas fontes de financiamento, e ambas eram viabilizadas pela coroa portuguesa”. Os principais recursos destinados inicialmente por Portugal foram aplicados na fundação do colégio na Bahia de Todos os Santos e depois nas demais capitanias brasileiras. Como fonte secundária, o Estado português doavam terras e animais explorados “que possibilitariam a sobrevivência e à multiplicação das escolas”.

O Estado português buscou a substituição do modelo aplicado pelos jesuítas logo após a expulsão destes. A ideia era a busca por um modelo que pudesse ter financiamento próprio na colônia (RAMOS, 2003). Foi instituído então um novo tributo. Saviani (2014) coloca que “entre 1759 e 1827, as reformas pombalinas com o objetivo de instrução pública acabaram instituindo as ‘aulas régias’, onde a manutenção era feita pela Coroa por meio do ‘subsídio literário’ criado em 1772”. Porém, dificuldades em relação à cobrança desse tributo acabaram impedindo a manutenção educacional adequada.

À época da independência política do Brasil em 1822 e da promulgação da primeira Constituição Brasileira em 1824, a educação era objeto de um debate tímido. O artigo referente à temática educacional na Constituição era apenas o último da redação final, estabelecendo gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos. Desta forma, com a forma gratuita do ensino primário, nossa primeira Constituição delegou a responsabilidade do financiamento desse grau de instrução ao Estado, sem determinar a contrapartida do

dever do governo central na efetivação em garantir tal direito (SAVIANI, 2013).

Somente em 1827, quatro anos após a promulgação de nossa primeira Constituição, foi elaborada a lei de escolas de atenção às primeiras letras, que versava sobre a necessidade de escolas com o ensino básico, que se trata da alfabetização, e primário, que equivaleria ao nosso ensino fundamental atual, nas vilas, cidades e lugares mais populosos. No entanto, antes da efetivação desta lei, o Ato Adicional à Constituição do Império datada de 1834 “colocou o ensino primário sob a responsabilidade de cada uma das Províncias, desobrigando o Estado nacional brasileiro de cuidar desse nível de ensino”. O desdobramento de tal ato é que todo o século XIX terminou sem desenvolver a escola pública dentro do Brasil (SAVIANI, 2013, p. 752).

Segundo Chaia (1965, p. 32, *apud* SAVIANI, 2014), no decorrer do Segundo Reinado, “a média anual dos aportes monetários para investimento em educação foi de 1,80% de toda a folha orçamentária do Estado Brasileiro, destinando para o ensino primário e secundário a média de 0,47%”. Com isso, conclui Saviani (2013, p. 750): “Era um investimento muito baixo. O Império Brasileiro, portanto, não conseguia cumprir sua responsabilidade com a educação de seu povo. Com isso, não garantia o acesso de seu povo a ela”.

No decorrer da primeira República, a educação brasileira obteve poucos avanços segundo Saviani (2014). Essa informação pode ser corroborada pelo índice de analfabetismo no país. Um total de 65% de toda a população.

Com a Constituição de 1934, já sob o governo de Getúlio Vargas, houve iniciativas mais abrangentes de investimento e financiamento para a educação. Parte disso foi em decorrência da influência do movimento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ocorrido no ano de 1932, que “propagava a total universalização e democratização do ensino público: vinculação através de uma lei de um percentual de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino” (MONLEVADE, 2012, p.4).

Mesmo sem possuir previsão na Constituição desde 1934, a obrigatoriedade da utilização de parte do recolhimento nos impostos aplicados diretamente na educação obteve, ao mesmo tempo, avanços e recuos. “Após 1934, a vinculação começou a aparecer e desaparecer a todo tempo nos textos constitucionais sucessivos, bem como na



legislação da educação decorrente”, afirmam Oliveira e Adrião (2007, p. 94).

Com o debate sobre vincular recursos diretamente para a educação, Saviani (2014) ratifica o trabalho de pesquisa de Oliveira e Adrião (2007) no que tange à inconstância de tal vinculação quando se observa que a Carta Magna de 1934 determinou que o Governo Central e os municípios necessitariam aplicar não menos de 10%, e as 20 unidades federativas mais o Distrito Federal 20% do total arrecadado de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação.

Com a Constituição promulgada no Estado Novo (1937), caiu o regramento de vinculação orçamentária da Constituição de 1934. Este regramento foi retomado apenas nove anos depois na Constituição de 1946. Nela, foi fixado em 20% o percentual da obrigatoriedade de investimento aos estados e municípios com a educação e, em 10% da União.

Ramos (2003, p. 238) corrobora com a situação apresentada por Saviani (2014) e Oliveira e Adrião (2007), observando que, após a Carta Magna de 1937, “essa destinação legalizada de verbas para a educação acaba aparecendo e desaparecendo dos atos normativos, de acordo com a face mais democrática ou mais autoritária do governo central.”

Com a retrospectiva demonstrada sobre o financiamento da educação e a respectiva vinculação de recursos para a educação ao longo de nossas Constituições, Saviani (2014, p. 38) explica que a “presente Constituição, promulgada em 1988, restabeleceu a vinculação fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios.”

É fato, a Constituição de 1988, no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, no art. 212, coloca que:

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).

A interrupção de toda essa política de vinculação e desvinculação de aportes financeiros para a educação é um tema lembrado por Ramos (2003) e por Oliveira e Adrião (2007). O Quadro 1 apresenta uma comparação entre as vinculações de aportes financeiros para o setor



educacional e as respectivas alíquotas aplicadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil, período de 1934 a 1988.				
Ano	Dispositivo Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	Decreto-Lei 4.958	nenhuma	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	LDB (Lei 4.024)	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	Emenda Constitucional 1	nenhuma	nenhuma	20%
1971	LDB (Lei 5.692)	nenhuma	nenhuma	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	20%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira e Adrião (2007, p. 92).

Um importante debate sobre a vinculação de recursos para a educação é feito por Ramos (2003, p. 242), quando afirma que: “é preciso expressar que os recursos vinculados, embora não sejam a garantia automática de meios indispensáveis ao ensino, se tornou um valioso instrumento para apoiar à luta por mais recursos para a

educação.” A autora coloca ainda que “a vinculação e a determinação da alíquota se trata exclusivamente de opção política.”

Não obstante, Oliveira e Adrião (2007) acabam defendendo que a indispensável crítica acerca da vinculação é que ela acaba engessando os orçamentos governamentais, deixando os governantes imobilizados e sem poder realizar dentro de seus governos as prioridades políticas.

Corroborando com os autores supracitados, Pinto e Adrião (2006, p. 44) colocam que o governo, com a presente forma de financiamento permite, mesmo que não explicitamente, implementar condições para atingir um patamar de qualidade da educação pública no Brasil. Em nosso país, ainda temos uma relação tensa entre a vinculação de recursos públicos garantidos por nossa Carta Magna e a qualidade do sistema educacional. “Nos momentos em que tal vinculação foi retirada, os gastos com educação diminuíram. Ao adotar tal situação, por si só, não se torna uma garantia de uma escola com um patamar qualitativo alto” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 44).

## **2.2 A base legal do financiamento da Educação – As Leis do FUNDEF e do FUNDEB, a LDB e a Constituição Federal**

A Constituição brasileira, vigorando desde 1988, trata da temática da educação em diversos dispositivos, principalmente nos artigos 212 a 214. No que tange ao financiamento da área educacional, esta temática está disponível nos artigos 212 e 213, bem como no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988).

A execução da arrecadação de impostos e sua respectiva vinculação ao financiamento do setor educacional, com especial observação ao desenvolvimento e manutenção do ensino, é examinada no artigo 212 da Constituição Federal, que normatiza os percentuais mínimos que devem ser aplicados em decorrência da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988).

Previamente a esse dispositivo, a Constituição de 1988 estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização dos seus respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

No âmbito da LDB, Lei nº 9.394/1996, a temática do financiamento da educação é parte integrante do Título VII - Dos Recursos financeiros, que inclui dez artigos referentes à regulamentação dos recursos públicos destinados ao setor educacional. O artigo 68 deixa claro os recursos que deverão ser utilizados na educação, elencando como fonte: a receita obtida com os impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; a receita advinda do salário-educação e de outras contribuições sociais; a receita obtida com as transferências constitucionais, como também outras transferências; a receita com incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996b).

Em face ao quantitativo percentual da receita obtida através de impostos e transferências constitucionais que tem de ser aplicado ano a ano na manutenção e desenvolvimento do ensino público, a LDB, no artigo 69, reforça o texto do artigo 212 da Constituição Federal:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita obtida com impostos, compreendidas as transferências constitucionais, no desenvolvimento e manutenção do ensino público (BRASIL, 1996).

Este dispositivo elencado pela LDB se mostra como um progresso ao Texto Constitucional de 1988. Enquanto este dispositivo citado acima acaba por não restringir especificamente a vinculação de recursos ao ensino público, a Constituição coloca a denominação “ensino público”, que para Oliveira e Adrião (2007, p. 108) “teria firmado o princípio da exclusividade da aplicabilidade dos aportes financeiros públicos para as escolas públicas”.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal (art. 213), como também a LDB (art. 77), acabam permitindo para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas recursos públicos oriundos das escolas públicas, desde que sejam atendidos os requisitos estabelecidos para tanto, como a aplicação de seus excedentes financeiros em educação, a comprovação de finalidade não lucrativa, a destinação do patrimônio a outra escola comunitária filantrópica ou confessional ou ao Poder Público, e, ainda, a garantia de prestação de contas dos recursos recebidos do poder público (BRASIL, 1996b).

O ensino público brasileiro atende à correlação da lógica da demanda estudantil e da disponibilidade dos recursos da arrecadação e, atualmente, a “a maior parte dos gastos ocorre em instituições públicas de responsabilidade da União, de 26 Estados, pelo Distrito Federal e de 5.5643 municípios” (MONLEVADE, 2014, p. 5).

O artigo 214 da Constituição Federal abrange toda a articulação da educação brasileira, fazendo jus ao disposto sobre a formulação do Plano Nacional de Educação, de duração de dez anos, com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento da educação em suas diversas modalidades, etapas e níveis. O inciso VI, do mesmo artigo, diz respeito ao estabelecimento de meta de aplicabilidade de recursos públicos no setor educacional como proporção do PIB (BRASIL, 1988).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Em nossa Carta Magna de 1988, os Constituintes elencaram o fator de mobilização de esforços na tentativa de erradicar o analfabetismo e de universalizar todo o ensino fundamental. Assim estava originalmente o artigo 60 (original) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), anteriormente às duas alterações em decorrência das Emendas Constitucionais nº 14, de 1996 e nº 53, de 2006, de instituição do FUNDEF e do FUNDEB, respectivamente.

No que tange ao empenho com relação à universalização do ensino fundamental, é importante citar a Lei nº 10.172/2001, que tem por escopo o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e, ainda mais

recentemente, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o presente Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Quanto ao empenho em relação à política de financiamento da educação no Brasil após 1988 (pós-Constituinte), se faz necessário destacar a criação, pela Lei nº 9.424/1996, do FUNDEF. Esta política pública foi implantada em 1º de janeiro de 1998, onde começou a vigorar em todo solo brasileiro, exceto no estado do Pará<sup>1</sup>, onde a implementação ocorreu anteriormente, mais especificamente em julho de 1997, através de uma lei estadual (BRASIL, 2004).

O pleno esforço para superar e melhorar a valorização salarial do corpo docente e a insuficiência de aportes financeiros destinados à educação, segundo afirma Monlevade (2012), iniciaram de forma mais expressiva em 1995 com a posse presidencial de Presidente Fernando Henrique Cardoso, e com a indicação e nomeação de seu Ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Neste contexto onde foi sugerida a implementação do FUNDEF, que foi inovador de diversas formas, principalmente: com a criação de fundos nos estados formados por 15% da receita dos mais relevantes impostos estaduais e municipais com destinação para as redes de educação proporcionalmente às matrículas do ensino fundamental; com o dever de destinação de 60% de recursos do fundo para o pagamento da folha de todos os professores (os 40% restantes deveriam ter destinação para as demais atividades de desenvolvimento e manutenção da educação); e, ainda, com a responsabilidade de complementação por parte da União, caso não se conseguisse atingir um patamar mínimo estabelecido nacionalmente por estudante em cada ano (BRASIL, 2004).

O Manual de Orientações do FUNDEF elenca a mudança no financiamento do setor educacional brasileiro:

A maior inovação acarretada pelo FUNDEF foi traduzida ao mudar estruturalmente a forma de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, através da subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, distribuindo recursos de forma automática observando o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais. (BRASIL, 2004, p. 8)

---

<sup>1</sup> O Estado do Pará implantou o Fundo em 30 de julho de 1997, através da Lei Estadual 5.409.

Toda a parte inovativa com a assunção do FUNDEF é debatida por Castro (2007, p.863) quando afirma que o FUNDEF “introduziu uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.”

Segundo Amaral (2001, p. 208), o FUNDEF é “constituído em cada estado e o efeito provocado pela sua constituição é o de redistribuir recursos dentro do próprio estado.” Acrescenta, ainda, que o fundo “retira os recursos de alguns municípios e os remete a outros, de tal modo que uniformiza em todo o estado, o valor gasto por estudante do ensino fundamental.”

Desta forma, o FUNDEF foi criado como uma ferramenta redistributiva dos recursos do ensino fundamental entre as redes municipais e estaduais de ensino, objetivando a redução de desigualdades dos gastos com cada estudante e o aumento da eficiência ao alocar tais recursos (VELOSO, 2009).

Uma vez que o desenho metodológico acerca da alocação dos recursos do FUNDEF era feito de maneira proporcional ao número de estudantes de fato matriculados no ensino fundamental em cada rede de ensino, estadual ou municipal, foi criada uma forma de incentivar que os municípios pudessem incorporar mais estudantes em suas respectivas redes de ensino, para que pudessem aumentar ainda mais os recursos aportados a estas cidades. Desse modo, o FUNDEF teve uma importante contribuição para efetuar a municipalização da oferta de vagas a estudantes no âmbito do ensino fundamental. (VELOSO, 2009).

Pinto (2007) realizou uma avaliação sobre a distribuição de competências com relação à educação básica brasileira após a constituição do FUNDEF, observando os dados informados pelo Censo Escolar e coletados pelo INEP. Para ele, o FUNDEF seria o fator primordial de mudança no perfil de atendimento da educação brasileira e de sua conseqüentemente melhoria e avanço, uma vez que grande parte dos recursos relacionados à educação estão ligados ao quantitativo de estudantes matriculados e que estejam cursando o ensino fundamental.

Quanto ao efeito redistributivo ocasionado pelo FUNDEF em relação às matrículas, Rodriguez (2001, p. 48) fala em “um forte impacto

sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontram aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente”.

No que concerne ao desempenho do FUNDEF para expandir o ensino fundamental, Veloso (2009) lembra que o fundo era exclusivo para esta respectiva etapa da educação básica. Mesmo assim, após dez anos de vigência desse fundo, foi observada a necessidade de viabilizar recursos para que os alunos pudessem concluir seus estudos. Desta forma, passou-se a defender a aplicação da política pública para alcançar o ensino médio.

Para que essa e outras distorções fossem corrigidas dentro do FUNDEF, foi concebido o FUNDEB. Para Sena (2008), “a experiência do Fundef e o aprendizado que este possibilitou trouxeram a reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo” (SENA, 2008, p. 320).

Sobre a ascensão do FUNDEB e natural troca pelo FUNDEF, Amaral (2012, p.135) coloca que o FUNDEB “procurou solucionar, em parte, alguns dos problemas existentes no Fundef”. Realizando uma avaliação para comparar esses dois fundos, Veloso (2009) reforça que o FUNDEB é um fundo para alcance e atendimento da a educação básica em todos os estados brasileiros, a exemplo do FUNDEF, mas incluindo dentro de seu escopo a educação infantil e o ensino médio. Em similitude do FUNDEF e do FUNDEB, todos os recursos são aportados proporcionalmente ao número de estudantes matriculados. Outro ponto de convergência que pode ser apontado é a aplicação de 60% de seus recursos para a remuneração do corpo docente.

Ainda comparativamente, Amaral (2012) verificou que o FUNDEB conseguiu ampliar o número de estudantes, uma vez que conseguiu abarcar toda a educação básica em seu escopo e, conseqüentemente, aumentar o volume financeiro em relação ao FUNDEF.

Segundo o Manual de Orientação do FUNDEB (2008), este fundo pode ser definido como:

Fundo de natureza contábil constituído em cada estado da federação, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Independentemente da fonte de origem, todo o

recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 2008b).

O FUNDEB é formado através de 20% do cômputo de arrecadação dos principais impostos estaduais, sendo eles o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). O fundo também computa as transferências da União aos estados por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), e recursos relativos a desoneração das exportações.

Constitui ainda o FUNDEB parte dos valores repassados da União aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR). Através do Manual de Orientação do FUNDEB (2008), podemos observar como funciona a formação financeira desse fundo (Quadro 2).

Quadro 2 – Composição do Fundeb						
UFs	Origem dos Recursos		Participação no Fundo			
			1º Ano (2007)	2º Ano (2008)	3º Ano (2009)	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	Receitas que compunham o Fundeb	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	16,66 %	18,33 %	20,00 %	20,00%
		Fundo de Participação dos Municípios (FPM)				
		Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)				
		Imposto sobre				



		Produtos Industrializados, proporcionais as exportações (IPIexp)*				
		Recursos relativos a desoneração de exportações (LC nº 87/1996)				
		Receita da dívida ativa tributária, juros e multas				
	Novas receitas	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de bens e direitos (ITCMD)	6,66 %	13,33 %	20,00 %	20,00%
		Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITRm)				
		Imposto que a União venha a instituir*				
União	Receitas que compõem o Fundef	Complementação Federal**	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

Fonte: Manual de Orientação do Fundef

(\*) Inclusive receitas correspondentes a dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(\*\*) Valores originais a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

No que concerne às despesas caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), deve-se observar o dispositivo no artigo 211 da Constituição Federal, onde se estabelece a atuação prioritariamente dos municípios nos ensinos fundamental e infantil, bem como dos Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Com relação ao Distrito Federal, o Manual de Orientação do FUNDEB (2008) responsabiliza com as despesas de MDE no que tange à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio. Dessa forma, este ente federado deve atuar nas três etapas da educação básica, fazendo o papel de município e de estado (BRASIL, 2008b).

As MDE estão definidas na LDB, elencadas nos artigos 70 e 71. Quanto a isso, Ramos (2003) explicita um paradoxo, afirmando que, em parte, é salutar a existência de uma ferramenta legal para definição das despesas caracterizadas como MDE e, de outra parte, se faz necessário lembrar que o instrumento legal, de forma isolada, não é garantia de que não haja evasão de recursos educacionais em *stricto sensu* para outras atividades-meio.

O artigo 70 da LDB estabelece como as despesas de MDE: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relacionados a maior qualidade e expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; aquisição de material didático-escolar e manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

O artigo 71, de forma oposta, especifica o que não pode ser caracterizado como despesas de MDE: pesquisa que não visasse ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública (militares, civis ou diplomáticos); programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de

infraestrutura; pessoal docente e demais trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à MDE (BRASIL, 1996).

O acompanhamento da forma de aplicação dos montantes do FUNDEB é efetuado através do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) e de parcerias, principalmente, com os Tribunais de Contas dos estados ou dos municípios. (BRASIL, 2008c).

Apesar de esses fundos de financiamento da educação possuírem muitos defensores, existem também alguns estudiosos que, embora louvem méritos e avanços dessas políticas públicas, tecem críticas, como explica Davies (1997):

Vale ressaltar, ainda, que o percentual vinculado à educação é mínimo, não máximo, como muitas autoridades costumam pensar, e que a obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo (o que nem sempre fazem), mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do Poder Público (ou melhor, Estatal). Se o percentual mínimo for insuficiente para atendê-las (o que é provável), ele deve ser ampliado até o valor que permita tal atendimento. Infelizmente, os órgãos encarregados da fiscalização do cumprimento das leis educacionais não demonstram muita eficiência nesta função, deixando os cidadãos, que sustentam tais órgãos com seus impostos, completamente desamparados frente ao Poder Estatal (DAVIES, 1997, p. 57).

Sobre a efetividade de garantia de avanço qualitativo da educação básica brasileira e sua política de fundos de financiamento, o mesmo autor coloca que:

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse

suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 755).

Por mais que explicitemos os avanços decorrentes do FUNDEB e do FUNDEF no financiamento da educação brasileira, existem questionamentos e críticas concernentes a determinados aspectos desses fundos, principalmente em relação ao total de recursos procedentes da complementação da União, que é entendido como pequeno. Existe também o fato de não se abarcar a ideia do custo-aluno-qualidade (CAQ) (AMARAL, 2012).

O CAQ (Custo Aluno Qualidade), por definição do INEP, foi criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de estabelecer um padrão de qualidade, por aluno, de uma educação de qualidade, comparável a países com bom desempenho educacional no PISA.

Não obstante, como avaliação geral, o FUNDEB retrata ser um valioso instrumento distributivo de recursos para aplicação imediata na educação pública básica e, certamente, colabora para que o acesso à educação seja ampliado. A maior dificuldade que se coloca nos anos vindouros parece estar na formulação e realização de políticas públicas capazes de melhorar de fato a qualidade da educação no país.



3



## 3

# ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO, SUA CONTEXTUALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA EDUCACIONAL

“Nos transformamos naquilo que praticamos com frequência.” (Honoré de Balzac)

## 3.1 Comentários iniciais

Inicialmente, é necessário fazer uma explanação sobre a organização do ensino público quanto à oferta de ensino no que tange à divisão de competências.

De acordo com o art. 211 da Constituição Federal, a educação infantil é prioridade dos municípios; o ensino fundamental, de estados e municípios; e o ensino médio dos estados. Ressalte-se que se trata de uma prioridade, ou seja, o ente federado não está proibido de oferecer outras etapas além das prioritárias. É por isso que existem locais em que os anos iniciais do ensino fundamental são oferecidos por diferentes escolas, que podem pertencer à rede pública municipal, estadual e federal.

Feita essa apresentação, devem ser destacados os resultados brasileiros muito ruins em avaliações internacionais e nacionais. Nos últimos resultados divulgados pelo Programa Internacional de avaliação de Alunos (PISA), em 2016, o Brasil ocupou o 65º lugar em Matemática, 63º, em Ciências, e 59º, em Leitura, em um total de setenta países.<sup>2</sup>

É importante compreender que o déficit acumulado de aprendizagem prejudica, de forma severa, a aprendizagem nas etapas seguintes. Os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) constituem a etapa de ensino que apresenta os melhores resultados. Uma das razões é que ela não sofre com o déficit acumulado de aprendizagem como as que a sucedem.

<sup>2</sup> <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2016-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>

Entre os 129 países avaliados no Relatório de Monitoramento Global (UNESCO, 2008), o Brasil ocupa a 93ª posição, agrupado com países identificados como subdesenvolvidos, com altas taxas de analfabetismo e com dificuldades de proporcionar o acesso de suas crianças na escola.

Para melhorar a educação, o Brasil precisaria investir mais. Andreas Schleicher, diretor da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e criador do PISA, disse à Revista Educação, em maio de 2019<sup>3</sup>, que a despesa por aluno no Brasil é significativamente abaixo da média em todos os níveis de ensino da educação básica em relação aos países daquela organização.

Ocorre que a crise fiscal que o país enfrenta dificulta maior alocação de recursos nas diferentes políticas públicas. A principal fonte de financiamento da educação básica vem do FUNDEB, que, na verdade, é constituído por fundos estaduais, determinados pela Constituição Federal, que vincula uma parcela de impostos estaduais a serem gastos obrigatoriamente em educação, como explicado no Capítulo 2. Os estados repartem esses recursos com seus municípios proporcionalmente ao número de matrículas escolares em cada um. Além disso, os municípios também contam com seus próprios recursos, que correspondem, no mínimo, à vinculação de 25% das receitas de seus impostos, o que nem sempre é muito, dada a disparidade econômica entre eles.

Nesse cenário, mostram-se surpreendentes os casos de municípios cujas gestões demonstram ser possível “virar a curva”, modificando suas realidades e abrir caminho para a melhora. Na última década observou-se com muita surpresa a evolução na educação no município de Sobral, estado do Ceará, localizado no semiárido nordestino. O sucesso tem sido atribuído a vários fatores, mais marcadamente às decisões de gestão, como indica a tese de doutorado chamada “Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE”, da Profª. Draª. Ilona Maria Lustosa Becskehazy Ferrão de Sousa.

O fenômeno de Sobral torna-se ainda mais surpreendente diante das pesquisas que demonstram o impacto negativo que o baixo nível socioeconômico de famílias pode exercer no aprendizado escolar, o que influencia também nas avaliações e nos resultados das escolas públicas,

---

<sup>3</sup> <https://revistaeducacao.com.br/2019/05/04/investimento-publico-em-educacao/>



em geral frequentadas por famílias de renda mais baixa. Nessa perspectiva:

Para os alunos da rede pública, foram encontradas evidências que confirmam o processo de persistência intergeracional na educação, uma vez que os alunos com histórico de reprovações e filhos de pais que nunca frequentaram a escola tendem a apresentar um pior desempenho. Outra evidência importante diz respeito à influência da violência sobre o desempenho escolar. Os resultados demonstram que existe uma correlação negativa entre violência e proficiência para os alunos do 5º ano das escolas públicas. (SOUZA; OLIVEIRA; ANNEGUES, 2008, p. 154)

Como apresentado anteriormente, neste estudo busca-se compreender até onde políticas bem-sucedidas de gestão podem superar insuficiência de recursos e baixos níveis socioeconômicos. Caso isso se confirme, estaremos diante de mais argumento em favor da relevância de se discutir gestão tanto quanto aumento de recursos.

### **3.2 Investimentos na Área Educacional: quadro geral**

O debate sobre o financiamento da educação e seu respectivo avanço na qualidade do ensino público brasileiro se torna pertinente perante a conjuntura onde se propõe o aumento de gastos governamentais com a educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB), bem como o progresso da qualidade educacional para que se chegue em um patamar dos níveis de países desenvolvidos (BRASIL, 2014).

Observando informações disponibilizadas pelo INEP, o índice de investimentos governamentais em relação ao PIB brasileiro oferecido a todas as etapas de ensino aumentaram de 4,6% no ano 2000, para 6,2% no ano de 2013, ratificado pelos dados presentes na Tabela 1.

**Tabela 1: Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino – Brasil 2000-2013**

Ano	Todos os Níveis de Ensino	Percentual do Investimento		Público Total em Relação ao PIB Níveis de Ensino			
		Educação Básica	Educação Infantil	De 1º a 4º ano ou Anos Iniciais	De 5º a 8º ano ou Anos Finais	Ensino Médio	Educação Superior
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	1,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: INEP/MEC – Quadro elaborado pela Deed/INEP.

Observa-se que, embora as informações elencadas mostrem o avanço ocorrido, ao contrapor o valor do PIB de investimento em educação com nações integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e levando em consideração que o Brasil possui uma demografia jovem, é seguro afirmar que este país investe pouco por cada estudante (MACIEL, 2013).

Pode-se acrescentar também a este problema o fato de o Brasil possuir níveis qualitativos bem distantes do que se deseja e discrepantes com os voluptuosos montantes aplicado à educação. Como afirma Condé (2018), o Brasil investe muito em educação, mas investe de forma ruim. Destaca-se que não se pode imputar a apenas um único fator o investimento no ensino brasileiro e toda a responsabilidade pelo avanço na qualidade educacional. Outros fatores também podem exercer interferência nos níveis qualitativos

educacionais como a gestão da educação, a prática pedagógica e a valorização de seus respectivos profissionais, entre outros.

### **3.3 A Política de Avaliação Qualitativa Educacional Brasileira**

A política de avaliação qualitativa educacional brasileira se colocou pela primeira vez na agenda da educação como política pública no Brasil ao longo da década de 1990 (RUBINI, 2017). É, portanto, uma política bastante recente, se compararmos ao conjunto de esforços com o financiamento educacional que datam à época do Brasil colonial. Ressalta-se que o ingresso, na educação teve significativos avanços no decorrer dos últimos anos, e a questão envolvendo a avaliação qualitativa surgiu nos cenários nacional e internacional contribuindo com o avanço da execução de sistemas avaliativos educacionais externos tanto no Brasil quanto na América Latina (COELHO, 2018).

#### **3.3.1 A avaliação qualitativa educacional brasileira**

A discussão sobre os problemas da educação no Brasil se tornou mais efetiva nos últimos anos em virtude da ampla divulgação de informações oferecidas por sistemas avaliativos externos, em larga escala, que objetivam observar o rendimento do corpo discente e a performance dos sistemas educacionais (COELHO, 2008).

Azevedo (2000) coloca que o debate sobre a necessidade avaliativa do sistema de educação no Brasil remonta à década de 1930. Ao final dos anos 1980, pesquisas na área educacional e sobre seu respectivo planejamento já estavam consolidadas, corroborando com a efetivação propositiva de um sistema avaliativo nacional. Ao final da década de 1990, foi estabelecido o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (WAISEENFISZ, 1991, *apud* COELHO, 2008).

Os sistemas avaliativos brasileiros iniciados nos anos 1990 constituem temática estudada por autores como Marchelli (2010, p. 566), que afirma que o Brasil “Está avançando lentamente, porém de forma determinada na direção da criação de sistemas específicos para a avaliação da educação básica.”

Ratificando Marchelli (2010) e Coelho (2008), Chirinéa (2010) garante que, durante os anos 1990, o Brasil centrou sua atenção no desafio qualitativo de ensino e sua respectiva aferição. Esta preocupação se formalizou através de avaliações externas como o SAEB, a Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), sem contar com indicadores de monitoramento qualitativo da educação, como o IDEB.

Observa-se então que o ensino básico brasileiro e sua análise de qualidade é uma temática que se destaca na agenda de políticas públicas brasileiras dos últimos anos. Antes disso, essa agenda se concentrou em formas de universalizar o ensino fundamental e, em seguida, de toda a rede de educação básica. Paralelamente, colocou-se o desejo de melhorar o desempenho dos estudantes (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

Esse debate não se restringiu ao Brasil. O tema concernente à avaliação externa, feita em larga escala, foi e é incitado por diversas organizações internacionais. A pesquisa sobre as diversas formas de internacionalização de políticas de educação feita por Beech (2009) mostra que a política avaliativa qualitativa educacional brasileira sofreu diversas influências externas. Organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e a OCDE tiveram um fundamental papel ao fomentar políticas públicas para a educação voltadas aos países latino-americanos.

Beech (2009) assegura que a idealização de um sistema avaliativo externo do processo educacional foi uma temática gerada através de reformas da educação nos países latino-americanos nas décadas de 1980 e 90.

Dentro do conjunto de semelhanças observadas nos normativos das diretrizes da educação dos países da América Latina, está a formação de sistemas centrais avaliativos do rendimento. Vários países latino-americanos estabeleceram sistema de avaliação do ensino, como por exemplo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai, afirma Beech (citando GVIRTZ; LARRIPA, 2002).

No que tange ao Brasil, o empenho das políticas de educação objetivando a melhoria qualitativa educacional podem ser observados:

nas leis disciplinadoras do sistema educacional, especialmente aquelas relacionadas ao financiamento educacional (FUNDEF e FUNDEB); nas duas versões do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (2001-2010 e 2014-2024); na LDB; no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; e ainda, na implantação ou aprimoramento de programas de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, oferecidos pelo Ministério da Educação. Essa base normativa e de políticas públicas concretas contribui no atendimento dos dispositivos da Constituição Federal que zelam pela garantia da universalização educacional básica, a melhora qualitativa da educação e a avaliação desta qualidade pelos agentes públicos (BRASIL, 1988).

O entendimento dos indicadores qualitativos educacionais deve ser analisado por uma perspectiva histórica. De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a concepção qualitativa na educação do Brasil teve diversas vertentes. No primeiro momento, essa qualidade estava associada a uma oferta escassa de oportunidades no ingresso escolar. Logo após isso, a qualidade passou a ser associada ao progresso dos estudantes dentro do sistema educacional. Hoje em dia, a qualidade pode ser medida através do desempenho dos alunos em testes de larga escala, a exemplo do IDEB, da Prova Brasil e do SAEB.

Internamente, o SAEB surgiu através da necessidade de obtenção de informações generalizadas sobre a educação brasileira. Esse sistema avaliativo caracteriza-se como um instrumento importante, objetivando “a contribuição para melhorar a qualidade da educação brasileira e para universalizar o acesso à escola, ofertando subsídios para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas que estejam voltadas para o ensino básico” (BRASIL, 2002, p. 9).

Em 2005, o Ministério da Educação (MEC) optou por reformular o SAEB, através da Portaria nº 931, de 21 de março, que dividiu tal sistema em duas novas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB é feita através de amostragem das redes de ensino, em cada estado brasileiro e no Distrito Federal, tendo como foco as gestões dos sistemas de educação. Por decidir pela manutenção das mesmas características, esta avaliação foi batizada com o nome do SAEB nas divulgações públicas. Já a ANRESC acabou sendo mais detalhista que a ANEB, colocando sua atenção na questão avaliativa das unidades

escolares. Ela possui caráter universal e, por isso, acaba recebendo a nomenclatura de Prova Brasil nas divulgações (BRASIL, 2005).

Sendo assim, o sistema avaliativo da educação básica brasileira possui um exame efetuado por amostragem (SAEB), com a Prova Brasil, e o IDEB, criado para “monitorar o progresso das políticas públicas pela análise combinada do desempenho dos estudantes nos exames Prova Brasil e SAEB e dos números de aprovação de cada unidade escolar” (COELHO, 2008, p. 231).

As avaliações supracitadas objetivam aferir o desempenho dos alunos do ensino fundamental e do último ano do ensino médio em matemática, língua portuguesa e foco na leitura. (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013).

Com relação à discussão da avaliação qualitativa da educação, Alavarse, Bravo e Machado (2013) colocam que se, de um lado, a concepção de qualidade não se confunde com o desempenho na solução de problemas ou com o desempenho em leitura, por outro lado, acabam sendo conceitos necessários para uma verdadeira qualidade dentro da educação. Afirmam ainda que tais conceitos são “suporte a todos os demais conhecimentos dentro do processo escolar” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013, p.18).

Observando a implementação do sistema de avaliação educacional do Brasil, Silva (2010) conclui se tratar de uma situação complexa de produção de importantes informações acerca do desempenho de estudantes e de todo o contexto interno e externo à escola. A autora ainda lembra que:

[...] deve haver parcimônia na utilização de seus resultados, uma vez que podemos utilizá-los, tanto como norteador no aprimoramento das políticas educacionais rumo à universalização da qualidade do ensino enquanto direito subjetivo dos cidadãos como incorrer numa simplificação do significado de qualidade de ensino, vertendo para uma lógica meritocrática, eficientista e, conseqüentemente, competitiva entre as unidades e redes de ensino (SILVA, 2010, p. 433).

Ainda sobre a implementação dos sistemas de avaliação educacionais latino-americanos, outro autor que pesquisou sobre a temática foi Casassus (2009), tecendo críticas aos sistemas padronizados de avaliação, aos quais ele denomina de “estandardizados”. Ele afirma que provas de múltipla escolha, como as

realizadas no Brasil (SAEB) e no Chile (Sistema de Medição da Qualidade da Educação - SIMCE), se propõem apenas a ranquear os estudantes examinados.

Silva (2010) elenca que pesquisadores e os agentes públicos que cuidam de formular políticas de educação devem colocar como fator primordial itens como valorização do magistério, infraestrutura, nível socioeconômico, formação docente, insumos e instalações, condições de trabalho e compreensão da qualidade de ensino. Do contrário, pode-se atribuir a qualidade boa da educação brasileira, ou seu fiasco, apenas ao desempenho escolar, dos professores ou dos estudantes. Sugere ainda que as informações coletadas nos questionários utilizados para aferir qualitativamente o ensino brasileiro devem servir para “desvelar alguns impasses e generalizações que se encontram presentes nos resultados do SAEB e do IDEB” (SILVA, 2010, p. 435).

### **3.3.2 O IDEB e a aferição da qualidade educacional**

Uma vez ampliado o ingresso na educação básica brasileira, as preocupações que giram ao redor das políticas públicas de educação concentram-se no tema da melhora qualitativa educacional. Dessa forma, o esforço por parte do governo passa a se direcionar a buscar soluções para reverter a situação observada pelas avaliações de proficiência dos estudantes ao longo de todo o ciclo de educação. (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

A preocupação com a qualidade do ensino é assegurada na Constituição Federal e na LDB. Na Constituição, a garantia da qualidade do ensino está incluída no rol taxativo de princípios do ensino. A LDB, em conformidade com o Texto Constitucional, reafirma ser dever do Estado com a educação escolar pública a garantia de “padrões mínimos de qualidade do ensino”, dispositivo idêntico ao da Constituição Federal, acrescentando a forma como esse padrão de qualidade será atingido, “definidos como a variedade e a quantidade mínimos, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2006).

A necessidade de uma política de avaliação da educação está disposta na LDB, em seu artigo 9º, inciso VI, no título que trata da organização da educação nacional. Este dispositivo afirma ser responsabilidade da União “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” (BRASIL, 2006).

Rezende e Jannuzzi (2008) apontam que a questão da quantidade prevaleceu em relação à qualidade da educação na preocupação dos governos e de suas políticas educacionais. O fato revelador da orientação para a qualidade do ensino foi a proposta “de uma medida concreta e objetiva para monitoramento e avaliação dos resultados das ações e programas voltados a essa dimensão educacional: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)” (REZENDE; JANNUZZI, 2008, p.122).

O IDEB é um dos mais importantes instrumentos de avaliação do rendimento escolar. Esse indicador educacional foi proposto pelo Ministério da Educação (MEC) no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de ser o instrumento utilizado para o monitoramento e avaliação dos resultados das ações e programas voltados à qualidade da educação. Cumpre ressaltar que o IDEB possui ampla divulgação no campo educacional e metas estabelecidas de elevação do investimento para os municípios de todo o país, para um período de 2 anos (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, legitima o IDEB como instrumento de avaliação da qualidade educacional:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir de dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007a).

Fernandes (2007) analisa que os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no país são, fundamentalmente, de duas ordens. Na primeira ordem estão os indicadores de fluxo, como por exemplo: promoção, repetência e evasão. Na segunda ordem apresentam-se as pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª série ou 5º ano e 8ª série ou 9º ano, ambos do ensino fundamental, e 3º ano do ensino médio). Esse autor ressalta,

ainda, que os estudos e análises sobre desempenho educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente.

Segundo apontam Rezende e Jannuzzi (2008, p. 132), o IDEB foi criado com o objetivo de “acompanhar a efetividade dos programas, estabelecer metas concretas a perseguir e focalizar as ações do MEC.” Afirmam ainda que a proposição do indicador da educação básica foi inspirada levando em consideração a perversidade tanto da “indústria da aprovação automática” quanto a “indústria da repetência”, ao combinar os resultados de desempenho escolar (obtido pela pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de cada etapa da educação básica - SAEB ou Prova Brasil) e os de rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na correspondente etapa de ensino) em um único indicador.

De acordo com Fernandes (2007), o problema da educação brasileira ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada taxa de evasão escolar, principalmente no caso de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados. Sendo assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto as informações de desempenho em exames padronizados quanto as informações sobre fluxo escolar.

Corroborando com Fernandes (2007), Chirinéa (2010) explica que o IDEB é um indicador estatístico, condutor de políticas públicas de melhoria da educação. Seu cálculo é baseado no tempo de permanência dos alunos na escola e na média de desempenho dos estudantes em testes padronizados. As metas do IDEB são bienais e servem para traçar a evolução dos índices de qualidade da educação no país, assim como para mobilizar uma série de ações estratégicas das escolas e sistemas de ensino para o alcance das metas estabelecidas.

De acordo com os estudos realizados por Rezende e Jannuzzi (2008), o IDEB apresenta características inerentes a um bom indicador, como a validade (retrata o conceito ou o objetivo para o qual foi criado), a confiabilidade (é computado a partir de dados de boa qualidade e de fontes e pesquisas consistentes), a inteligibilidade (há transparência quanto à metodologia de sua construção), a comunicabilidade (pode ser compreendido por diferentes públicos), a sensibilidade (tem

capacidade de refletir tempestivamente as mudanças), a especificidade (reflete as alterações decorrentes do objeto monitorado), a periodicidade, a factibilidade da disponibilidade do indicador (leva em consideração o custo e o tempo para a obtenção do indicador e sua real necessidade) e a historicidade (permite acompanhar tendências e comparar eventuais efeitos e impactos do programa ao longo do tempo).

Como explica Nota Técnica do Ministério da Educação, disponível no sítio do INEP<sup>4</sup>, o IDEB é resultado do produto entre o desempenho e o rendimento escolar. Para a melhor compreensão de como o indicador pode ser interpretado, segue o exemplo: para uma escola A com média padronizada da Prova Brasil igual a 5,0 em determinada etapa da educação básica e o tempo médio de conclusão de cada série de 2 anos, teremos o IDEB igual a 5,0 multiplicado por 1/2, ou seja, IDEB de 2,5. Ou ainda, para uma escola B com média padronizada da Prova Brasil igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, o IDEB será igual a 5,0.

De acordo com Marchelli (2010, p. 578) o IDEB é “decorrente de uma nova geração de indicadores para avaliar a qualidade do ensino no país.” Destaca ainda que, com base na nota obtida pelo IDEB, há a previsibilidade de distribuição de recursos adicionais para os municípios com escores de qualidade mais baixos.

Com relação às vantagens do indicador, Fernandes (2007) assegura que o IDEB:

possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (FERNANDES, 2007, p. 8).

Acrescentam-se, ainda, como vantagens do IDEB destacadas por Fernandes (2007) a possibilidade que tem esse índice de detectar as escolas ou redes de ensino que possuem alunos com baixo

---

<sup>4</sup>[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portaI\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)

desempenho, bem como de monitoramento da evolução temporal do desempenho dos alunos e da escola ou rede de ensino.

Com relação às críticas ao IDEB, Rezende e Jannuzzi (2008, p. 137) destacam como limitação a “padronização dos escores de proficiência”, o que “acarreta uma perda relativa de comensurabilidade das medidas originais, já que as escalas do Saeb e da Prova Brasil deixam de ser referência para o seu entendimento.”

Outra limitação apontada por Rezende e Jannuzzi (2008, p. 137) refere-se à “combinação das notas padronizadas de Português e Matemática, para o cálculo de uma nota média”, tendo como consequência a “perda de especificidade dos indicadores.” Portanto, “o Ideb por si só não é específico para programas de ensino em nenhuma das duas áreas.”

Rezende e Jannuzzi (2008) apontam como fatores limitantes do IDEB, ainda, o fato de não haver ponderação explícita dos dois indicadores considerados na composição do índice, o modo como está sendo usado na priorização de público-alvo na seleção de apoio financeiro do MEC e, para esses autores, a maior limitação do IDEB reside no fato de não considerar a dimensão do abandono escolar.

O Brasil, de acordo com informações do sítio eletrônico do INEP<sup>5</sup>, possui como meta atingir até 2022 níveis educacionais de países desenvolvidos, o que equivale a média 6 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio, em uma escala de zero a dez. No ano de 2015, as notas obtidas no IDEB, em nível nacional, foram; 5,5 pontos para os anos iniciais do ensino fundamental; 4,5 para os anos finais do ensino fundamental; e 3,7 para o ensino médio. Este indicador para o ensino médio está estagnado, a nível nacional, desde 2011 e nos anos de 2013 e 2015 não atingiu a meta, que era de 3,9 e 4,3, respectivamente.

Nos próximos capítulos veremos a metodologia e a análise desse trabalho para identificar também se o IDEB realmente está próximo do patamar das metas elencadas pelo INEP.

---

<sup>5</sup> [https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)



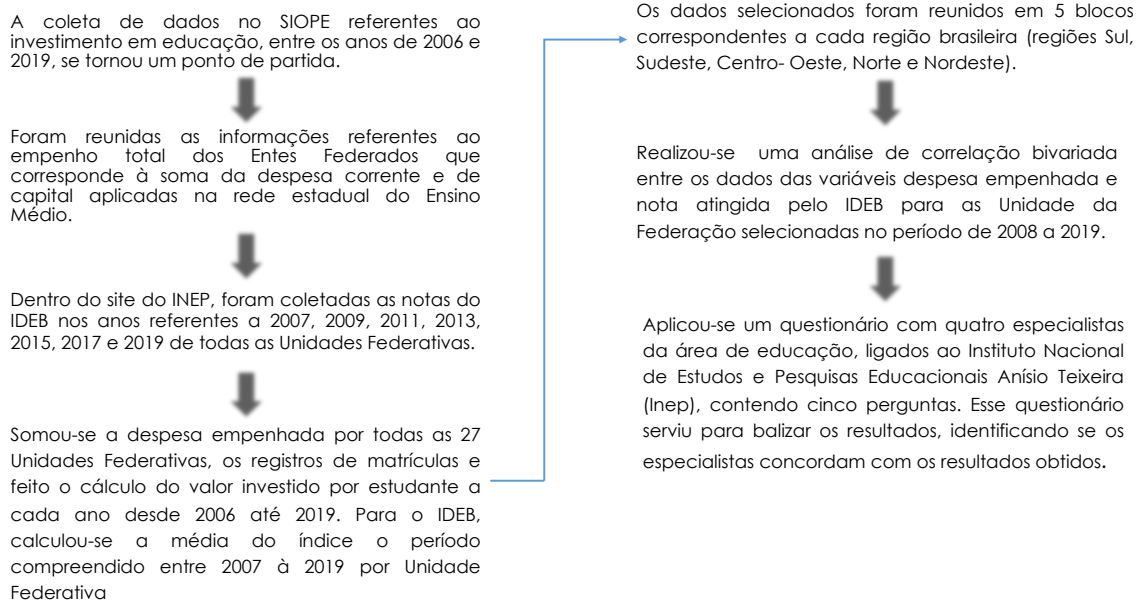
4

## 4

## METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

A metodologia deste trabalho obedeceu a seis etapas, sintetizadas no Quadro 3.

**Quadro 3** – Esquematização da organização metodológica da pesquisa



Fonte: elaboração própria.

Para efetuar o trabalho, a coleta de dados referentes ao investimento em educação se tornou um ponto de partida. Tal coleta realizou-se através da base de dados do SIOPE, no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O SIOPE nada mais é do que um sistema eletrônico criado pelo FNDE para processar o acesso público, a coleta de dados e a disseminação da informação referente aos orçamentos do sistema educacional brasileiro na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. O sistema calcula automaticamente a aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de cada ente federado e objetiva informar, por meio de dados declarados por esses entes, o quanto as esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2010).



Uma das responsabilidades dos estados brasileiros e do Distrito Federal é declarar os dados ao SIOPE, elencando seu balanço geral contábil. O envio de tais informações ao sistema deve ser realizado até 30 de abril de cada ano para os municípios, e até 31 de maio para os estados.

O SIOPE e suas informações estão integradas com o INEP, com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e com o FNDE. Tal integração impede que se declarem informações que não correspondam à realidade contábil. Sendo assim, é factível efetuar “filtros de consistência” nas informações declaradas que não estiverem de acordo com essas fontes. Tais filtros são informações oficiais, relativas a cada estado brasileiro, incluídas em um banco de dados, que são usadas no SIOPE para fins de cruzamento dos dados declarados (BRASIL, 2010).

Na pesquisa foram recolhidos os dados declarados pelos estados brasileiros concernentes à despesa empenhada com a Educação (função 12), modalidade Ensino Médio (subfunção 362) para todas as unidades federativas entre os anos de 2006 a 2019.

Escolheu-se o ano de 2006 como ano inicial em virtude de os dados estarem públicos a partir desse ano. Da mesma forma, 2019 foi o último ano com dados divulgados. Para este trabalho, as terminologias investimento e gasto se referem à despesa empenhada pelos estados brasileiros relativa à rede estadual do ensino médio. Escolheu-se o ensino médio, em detrimento dos ensinos básico, fundamental e superior, por uma delimitação de três anos, tempo que se leva para completar o ciclo do ensino, e pela organização dos dados apresentados pelo Ministério da Educação.

A classificação da despesa em função e subfunção é denominada classificação funcional. De acordo com Giacomoni (2005, p. 98), a classificação funcional tem como objetivo “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado.” Tal classificação reconhece em quais áreas a ação do governo que está sendo paga será realizada. Essa função se refere ao maior nível de agregação das diversas áreas da despesa pública. A subfunção representa uma partição da função agregando determinado subconjunto de despesa do setor público (BRASIL, 1999).



Os dados declarados do orçamento educacional presentes no SIOPE, no que tange à despesa, são divididos em Despesa Empenhada, Despesa Orçada, Despesa Paga e Despesa Liquidada. Nesta pesquisa foram consideradas as despesas empenhadas. A justificativa para utilizar apenas esses dados se dá em razão de que, ao se calcular o valor percentual constitucional mínimo de investimento no setor educacional pelos estados brasileiros, são consideradas pelo governo federal apenas as despesas empenhadas.

Despesa empenhada é aquela em que o empenho foi realizado. O empenho representa a primeira etapa da despesa orçamentária. Ele é registrado quando o serviço é contratado, bem como em amortização de dívidas, obra e aquisição de bem ou material. No artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho é estabelecido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.” (BRASIL, 1964)

Neste trabalho utilizou-se as despesas declaradas obtidas através de transferências do FUNDEB, as despesas vinculadas por normativos legais (investimentos obrigatórios) e as despesas com recursos próprios de cada um dos entes analisados.

Na classificação por categoria econômica, as despesas podem ser divididas em despesas de capital e despesas correntes. As despesas correntes correspondem às realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Já as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital, as amortizações de dívida e concessões de empréstimos (GIACOMONI, 2005).

Desse modo, foram reunidas as informações referentes ao empenho total dos entes federados que corresponde à soma da despesa corrente e de capital aplicadas na rede estadual do ensino médio. A data da coleta dos dados referentes ao orçamento da educação ocorreu em 12/02/2022.

O gasto empenhado declarado pelos estados brasileiros entre os anos de 2006 e 2019 foi corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA-E (IBGE), que é operado pelo Banco Central do Brasil, desde junho de 1999, para acompanhar os objetivos determinados no sistema de metas de inflação, sendo considerado o

índice oficial de inflação do Brasil. Para fins de correção, foi utilizada como data inicial o dia 31/12 de cada ano elencado, sendo os valores corrigidos até 31/12/2019.

Reafirma-se que a declaração anual ao SIOPE dos dados sobre orçamento em educação deve ser feita de forma obrigatória, estando todos aqueles estados que não enviaram seus dados ao sistema impedidos de efetuar eventuais termos de cooperação e convênios com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta vinculados a ele.

Para a confecção desse trabalho, um dos principais instrumentos e indicadores utilizado foi o principal indicador de qualidade da educação básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que foi criado em 2007, pelo INEP. Ele é calculado por escola, varia em uma escala de zero a dez, é construído a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente também pelo INEP. As médias de desempenho utilizadas são as das avaliações do SAEB, realizadas a cada dois anos.

Dentro do *site* do INEP, foram coletadas as notas do IDEB nos anos referentes a 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019. Evidencia-se que a projeção das metas a serem atingidas a cada medição tem como início da série o ano de 2005 (primeiro ano de medida do indicador), que exerceu um papel primordial como parâmetro balizador para estabelecer as metas das subseqüentes aferições. Como o escopo desta pesquisa delimita-se na última etapa da educação básica, o chamado ensino médio, considera-se o IDEB como o índice alcançado na rede do ensino médio estadual pública.

Dentro do escopo da distribuição de recursos investidos no setor educacional, o FUNDEB considera o número de matrículas informadas no Censo Escolar segundo níveis/modalidades de ensino por município/estado e disponibilizadas pelo INEP. Dessa forma, se tornou necessário recorrer também ao Censo Escolar dos anos que foram considerados (2006 a 2019), para obter o número de matrículas no ensino médio em cada estado brasileiro.

O registro das matrículas da rede estadual do ensino médio foi extraído do SIOPE a partir das informações fornecidas pelo INEP ao FNDE para calcular os indicadores da educação, como o valor gasto por

estudante por cada estado da federação entre outros. Necessitou-se coletar o número de matrículas para observar o verdadeiro aumento do investimento no setor educacional em comparação com o número de estudantes assistidos.

Depois de coletar os dados das despesas empenhadas, das notas atingidas no IDEB e das matrículas, realizou-se uma análise exploratória dos dados. Inicialmente, realizou-se uma análise para verificar a evolução do financiamento em educação em todo território brasileiro. De tal modo, somou-se a despesa empenhada por todos os 27 estados, foram verificados os registros de matrículas e feito o cálculo do valor investido por estudante a cada ano desde 2006 até 2019. Para o IDEB, calculou-se a média do índice no período compreendido entre 2007 a 2019 por estado, auferindo uma média por cada uma dessas unidades e também a média em nível nacional para a rede estadual do ensino médio.

Após esse processo, para obter informações sobre a evolução do financiamento em educação e a consequente melhoria da qualidade do ensino, medida pelo IDEB, nas regiões brasileiras, os dados selecionados foram reunidos em 5 blocos correspondentes a cada região (regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste). Para cada uma dessas regiões, se exploraram os dados com relação à despesa empenhada e ao número de alunos matriculados, considerando a rede estadual do ensino médio. Colocando como referência as duas variáveis, calculou-se o valor investido por aluno para cada ano. Outra informação explorada nessa etapa foi o IDEB atingido no terceiro ano da rede estadual do ensino médio.

Na etapa seguinte de pesquisa, realizou-se uma análise do IDEB em cada uma das regiões brasileiras. Para atingir tal informação, foi efetuada uma média aritmética do IDEB dos estados que compõem cada uma das regiões, tendo como referencial os anos em que houve medição do indicador a partir de 2007.

Na sequência da pesquisa, realizou-se uma análise de correlação bivariada entre os dados das variáveis despesa empenhada e nota atingida pelo IDEB para as unidades da federação selecionadas (todos os estados e o Distrito Federal), no período de 2008 a 2019.

A opção por tal método estatístico justifica-se em função da necessidade de verificar o grau dessas duas variáveis quantitativas, e se estão correlacionadas. De acordo com Garson (2009), a correlação

mede a força, ou seja, o grau de relacionamento entre duas variáveis. Outro autor que apresentou um conceito para tal fenômeno foi Moore (2007), que afirma que a correlação é um método estatístico capaz de mensurar a direção e o grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas.

Para efetuar tal análise de correlação, utilizou-se o *software* de estatística SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences* – Pacote Estatístico para as Ciências Sociais), versão 13.0 para Windows.

Ao efetuar a análise de correlação entre as duas variáveis que compõem este trabalho (despesa empenhada na rede estadual do ensino médio pelas unidades federativas e qualidade do ensino aferida pelo IDEB), verificou-se uma diferença no período de medição dos indicadores propostos. Com relação à despesa empenhada, a medição acontece anualmente. Como dito anteriormente, as unidades federativas informam os dados sobre o orçamento em educação até o dia 31 de maio de cada ano. Os dados declarados se referem ao orçamento das unidades realizado até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao da declaração. O IDEB é aferido a cada dois anos, tendo como parâmetros a nota atingida na Prova Brasil e o tempo de permanência dos alunos na escola. Dessa forma, para se equiparar a periodicidade da aferição da despesa empenhada por todos os estados brasileiros e pelo Distrito Federal ao do IDEB, foi calculada a média aritmética da despesa no ano anterior à aferição do IDEB e no ano de medida desse indicador.

Dessa forma, para a despesa empenhada nos anos de 2008 e 2009, foi feita a média aritmética simples e correlacionada ao IDEB atingido no ano de 2009. A seguir, a análise de correlação foi feita com a média da despesa empenhada nos anos de 2010 e 2011 e o IDEB de 2011; o IDEB atingido em 2013 foi correlacionado à média da despesa empenhada nos anos de 2012 e 2013; a média da despesa empenhada em 2014 e 2015 foi correlacionada ao IDEB aferido em 2015; 2016 e 2017 tiveram suas médias de despesa empenhada correlacionadas ao IDEB de 2017; por fim, as médias de 2018 e 2019 foram correlacionadas ao IDEB de 2019.

A análise de correlação entre a média da despesa empenhada em cada biênio e o IDEB foi realizada para cada unidade federativa, conforme explicado anteriormente. Nessa etapa, os dados das variáveis envolvidas na análise de correlação foram explorados para obter

melhor compreensão do resultado do Coeficiente de Pearson<sup>6</sup> para cada unidade pesquisada.

Por fim, detalhou-se o estudo do impacto do financiamento educacional na melhoria do índice de qualidade da educação brasileira, IDEB e realizou-se um questionário com quatro especialistas da área de educação, ligados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esse questionário serviu para avaliar os resultados, identificando se os especialistas concordam com os resultados obtidos. Os especialistas foram selecionados, utilizando como critério ter sido gestor de avaliação da educação básica nos últimos 10 anos (entre 2012 e 2022) e pertencer ao quadro ativo da autarquia atualmente. Dessa forma, sabe-se que foram especialistas que, nos últimos 10 anos, foram gestores do IDEB e da alocação de recursos do FUNDEB também.

Foram apresentadas as seguintes perguntas aos especialistas:

---

<sup>6</sup> O Coeficiente de Correlação de Pearson, segundo Peres (2001) é uma técnica para medir se duas variáveis estão relacionadas de maneira linear. Esta técnica também pode ser chamada de r de Pearson, Correlação Produto-Momento de Pearson ou mais coloquialmente de correlação de Pearson.

<p>1. Ao falarmos na situação educacional brasileira, o que é mais importante para obter um bom resultado no IDEB: boas práticas de gestão, ou um robusto financiamento na educação? Explique sua resposta.</p>
<p>2. O que explicaria a estagnação apresentada pelo IDEB alcançado no Ensino Médio em sua última aferição (2019)?</p>
<p>3. No Brasil, 38,6% dos adolescentes estão fora do Ensino Médio. Ou seja, mesmo com um cenário de melhora com relação ao acesso ao Ensino Médio, o Brasil ainda possui uma longa jornada para alcançar a totalidade de jovens na escola. Como sanar essa lacuna?</p>
<p>4. Na rede estadual de ensino, o investimento aumenta e o número de estudantes matriculados no ensino médio apresentou uma queda no período entre 2006 e 2019. O que explica esse fenômeno?</p>
<p>5. Com relação a eficiência do investimento no setor educacional e a melhoria qualitativa do ensino, referente aos estados aos estados, você concorda com os resultados apresentados? Qual sua opinião sobre os resultados obtidos na análise?</p>



5





## 5

**RESULTADOS E DISCUSSÃO**

“A educação exige os maiores cuidados, pois influi sobre a vida”  
(Sêneca)

No presente capítulo, analisaremos a pergunta de pesquisa através da metodologia elencada no capítulo anterior. Para isso, iniciaremos com a análise sobre a evolução do financiamento da educação brasileira nos 26 estados e no Distrito Federal entre 2006 e 2019. Depois faremos a análise sobre a evolução do IDEB nas mesmas unidades selecionadas entre 2007 e 2019. Com esses dados, será realizada uma análise de correlação entre a despesa empenhada para educação e os resultados obtidos no IDEB. Por fim, com tais resultados, será aplicado um questionário para quatro especialistas em educação, para que façam uma análise sobre os resultados obtidos.

**5.1 A Evolução do Financiamento na educação brasileira entre 2006 e 2019**

A política de financiamento público na educação básica brasileira apresentou crescimento de aportes financeiros, principalmente após a implementação do FUNDEF e do FUNDEB. Tais fundos contribuíram para esse resultado de forma expressiva pois possuem como meta permitir o acesso e a permanência do aluno a uma escola que possua padrões de qualidade aceitáveis, como afirmam Franco e Menezes Filho (2017).

No que concerne ao ensino médio, os repasses financeiros destinados à garantia do acesso e da permanência do estudante na escola consolidaram expressivo aumento ao longo dos anos. Ao analisarmos o investimento dos 27 estados na etapa final da educação básica entre os anos de 2006 e 2019, vê-se que em 2006 o investimento era de R\$ 11,2 bilhões, chegando ao valor de R\$ 90,9 bilhões em 2019, ou seja, mais de oito vezes maior, conforme a Tabela 2.

Apesar do aumento expressivo de financiamento, observa-se que as matrículas na rede estadual do ensino médio apresentaram uma diminuição. No ano de 2006, essa rede educacional possuía 7.584.000

estudantes matriculados. Apesar de a queda não ser expressiva ao comparar com o aumento de investimento, em 2019, o registro de matrículas na rede supracitada apresentou 7.234.000 alunos.

<b>Tabela 2 - Despesa empenhada, matrículas e investimento médio por aluno, rede estadual do Ensino Médio, período de 2006 a 2019.</b>			
<b>Ano</b>	<b>Despesa empenhada (em bilhões)*</b>	<b>Matrículas (em milhares)</b>	<b>Valor investido/aluno (em reais)*</b>
2006	11,2	7.584	1.471
2007	15,3	7.239	2.108
2008	20,9	7.177	2.906
2009	20,6	7.163	2.880
2010	27,2	7.177	3.794
2011	41,4	7.182	5.764
2012	41,1	7.111	5.764
2013	45,0	7.047	5.784
2014	46,6	7.584	6.891
2015	48,1	7.026	6.848
2016	49,7	7.137	6.976
2017	51,6	7.134	7.242
2018	54,7	7.196	7.608
2019	58,7	7.234	8.119

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE. (\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

Os dados referentes à despesa empenhada e ao número de estudantes matriculados permitem analisar o valor investido por aluno matriculado. Desse modo, observando a Tabela 2, constata-se que o valor médio investido por estudante, no ano de 2006, foi R\$ 1.471,00 (mil quatrocentos e setenta e um reais) e, em 2019, R\$ 8.119,00 (oito mil cento e dezenove reais). Tais dados permitem concluir que, em treze anos, o valor de investimento por estudante na rede estadual do ensino médio apresentou um aumento de quase 400%.

Como referido, pode-se verificar que o investimento aumentou e o número de estudantes matriculados apresentou queda no período entre 2006 e 2019. Diversos fatores podem estar contribuindo com a diminuição no número de estudantes matriculados.

Uma explicação possível é o número de estudantes ingressantes nos cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou em cursos

técnico-profissionalizantes, que não estão contemplados no íterim deste trabalho.

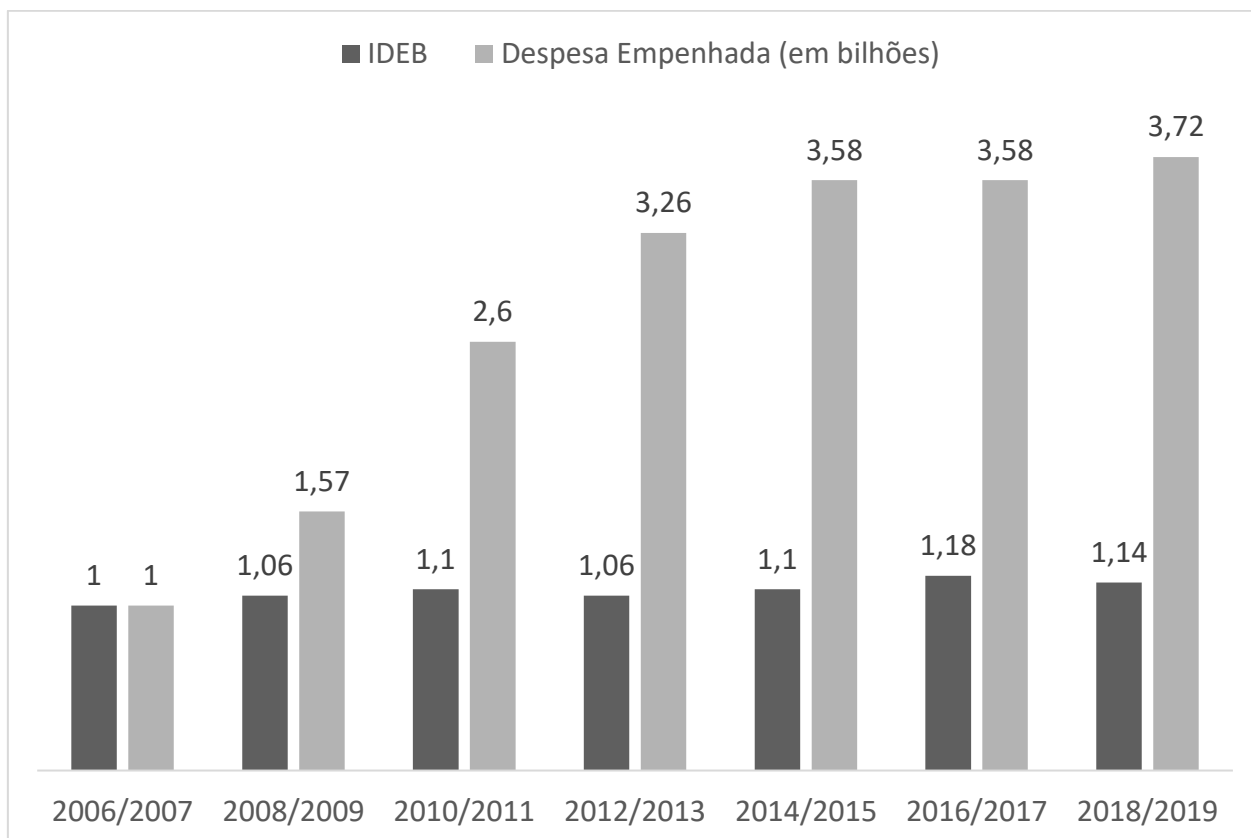
Apesar de registrar 3,77 milhões de matrículas, sendo que 35,1% do total se encontra no ensino médio, os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2019<sup>7</sup> aponta uma queda de 2,8% nas matrículas para a EJA. No que concerne aos números da educação profissional, observa-se uma manutenção de seu crescimento. Considerando o número de matrículas referentes à educação profissional subsequente, concomitante e integrada ao ensino médio, o aumento foi de 5,2%, atingindo o número de 1,79 milhão de alunos em 2019. Ressalta-se que, em 2018, 77% da população de 15 a 17 anos de idade estavam matriculados na escola. Isso mostra que o Brasil ainda tem uma longa jornada pela frente para cumprir a missão de universalizar a educação, em especial na última parte da educação básica, uma vez que estamos distantes da totalidade da inserção de jovens nas escolas.

O Gráfico 1 traça uma comparação da média do IDEB com a média da despesa para a rede estadual do ensino médio. Objetivando demonstrar o quanto o investimento apontou um aumento significativo ao longo do período pesquisado e, por sua vez, o IDEB esteve estagnado, realizou-se para os anos base de 2006 e 2007 uma conversão de valores das duas variáveis. Elencou-se o valor 1,00 para a despesa empenhada nos anos supracitados e para o IDEB alcançado em 2007. Nos biênios seguintes, os valores foram calculados tendo sempre como parâmetro o valor inicial de 1,00, chegando aos índices apresentados.

---

<sup>7</sup>[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)

**Gráfico 1-** Índice médio da despesa empenhada e do IDEB na rede estadual do ensino médio.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

Os dados do Gráfico 1 apontam que a despesa empenhada atingiu o índice de 3,72 em 2019, ao passo que o IDEB atingiu apenas 1,14. Infere-se dessa informação que, enquanto o investimento na rede estadual do ensino médio obteve um crescimento de 272%, a qualidade do ensino, mensurada pelo IDEB, obteve um crescimento de apenas 12% em 2019.

Pode-se verificar, então, que os dados referentes ao investimento público no setor educacional efetuado pelas unidades federativas em suas respectivas redes estaduais de ensino médio apresentaram um considerável crescimento, principalmente após 2007, ano em que foi implementado o FUNDEB, que possibilitou a ampliação de recursos financeiros para a educação básica, de forma geral, e não apenas para o ensino fundamental como ocorria quando da vigência do FUNDEF. Tal aumento ocorreu dentro de um contexto da diminuição do número de estudantes. Como consequência, o valor investido por estudante a cada ano para alunos das redes estaduais de ensino médio apresenta

tendência de aumento, corroborando assim com a análise de Rezende e Jannuzzi (2019, p. 102).

## **5.2 O IDEB e sua evolução nas unidades federativas entre 2007 e 2019**

Como foi mencionado anteriormente, o IDEB é o indicador oficial da educação brasileira. Esse indicador leva em conta o desempenho de alunos no início e no final do ensino fundamental, e no último ano do ensino médio, aferindo dessa forma a qualidade do ensino.

Criado a partir de dados obtidos na Prova Brasil em 2007, o IDEB teve sua série histórica iniciada nesse mesmo ano, a partir de metas de qualidade estabelecidas de forma bienal a serem alcançadas no âmbito nacional, estadual e municipal. Como explicado, este trabalho engloba os anos de 2006 a 2019. Para o IDEB, que tem seus resultados divulgados a cada dois anos (anos ímpares sempre), foram obtidos os dados referentes aos anos de 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019.

Na Tabela 3, desenvolvida a partir da coleta de dados disponibilizada pelo INEP, é apresentado o IDEB obtido pelas redes estaduais de educação do ensino médio entre os anos de 2007 e 2019.

**Tabela 3 - Evolução do IDEB na rede estadual do ensino médio nas unidades da federação, período de 2007 a 2019.**

<b>Unidade da Federação (UF)</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>Média por UF</b>
Santa Catarina	3,8	3,7	4	3,6	3,4	3,8	3,7	3,7
São Paulo	3,4	3,6	3,9	3,7	3,9	3,7	3,7	3,7
Paraná	3,7	3,9	3,7	3,4	3,6	3,9	3,6	3,7
Minas Gerais	3,5	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5
Rio Grande do Sul	3,4	3,6	3,4	3,7	3,3	3,5	3,3	3,4
Mato Grosso do Sul	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	3,4	3,5	3,4
Goiás	2,8	3,1	3,6	3,8	3,8	3,7	3,7	3,4
Espírito Santo	3,2	3,4	3,3	3,4	3,7	3,5	3,4	3,4
Acre	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	3,4	3,5	3,4
Pernambuco	2,7	2,7	2,9	3,6	3,9	3,8	3,8	3,4
Rondônia	3,1	3,7	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4	3,3
Roraima	3,1	3,5	3,5	3,2	3,4	3,3	3,2	3,3
Ceará	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Rio de Janeiro	2,8	2,8	3,2	3,6	3,6	3,7	3,7	3,3
Tocantins	3,1	3,3	3,5	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2
Distrito Federal	3,2	3,2	3,1	3,3	3,5	3,3	3,4	3,2
Amazonas	2,8	3,2	3,4	3	3,5	3,4	3,3	3,2
Paraíba	2,9	3	2,9	3	3,1	3,2	3	3
Maranhão	2,8	3	3	2,8	3,1	3	3,1	2,9
Mato Grosso	3	2,9	3,1	2,7	3	2,9	3	2,9
Bahia	2,8	3,1	3	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9
Amapá	2,7	2,8	3	2,9	3,1	3	2,9	2,9
Piauí	2,5	2,7	2,9	3	3,2	3	2,9	2,8
Pará	2,3	3	2,8	2,7	3	2,9	2,9	2,8
Sergipe	2,6	2,9	2,9	2,8	2,6	2,9	2,6	2,7
Rio Grande do Norte	2,6	2,8	2,8	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7
Alagoas	2,6	2,8	2,6	2,6	2,8	2,7	2,8	2,7
<b>Média Anual</b>	<b>3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

Observando os dados da Tabela 3, constata-se que São Paulo, Paraná e Santa Catarina são as unidades federativas que possuem a

maior média do IDEB no período estudado, obtendo a média de 3,7. Em seguida está Minas Gerais, com a média de 3,5. No lado oposto da tabela, com as piores notas no IDEB, estão Piauí e Pará, que obtiveram a média de 2,8, seguidos de perto por Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas, com 2,7 de média.

Analisando o avanço positivo qualitativo da educação na rede estadual do ensino médio nas unidades federativas aferidas pelo IDEB no decorrer dos anos pesquisados, verifica-se que, ao compararmos os dados de 2007 com o ano de 2019 (última aferição feita), o IDEB diminuiu nos estados da região sul (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná), ficou estável em Minas Gerais, Sergipe e Mato Grosso, e nas demais unidades federativas (21 unidades) o índice apresentou aumento, conforme a Tabela 3.

Dessa forma, verifica-se que o IDEB reduziu em 11% das unidades federativas analisadas e apresentou crescimento em 78% dessas, ao compararmos o ano inicial com o último ano da análise. Os maiores aumentos no IDEB foram alcançados pelos estados de Pernambuco, com 1,2 pontos, e Goiás com 1,0 ponto.

Entretanto, observa-se que, em várias unidades da federação, o aumento, a estagnação e o decréscimo do IDEB podem variar entre uma aferição e outra. Para apontar tal variação, apresentamos o Quadro 4 indicando a comparação do IDEB entre os estados brasileiros e o Distrito Federal em relação à medição anterior desde 2007 a 2019.

Nesse quadro, podemos verificar que entre os anos de 2007 e 2009 ocorreu aumento na qualidade do ensino na rede analisada. Nesse período, 89% dos estados brasileiros apontaram crescimento nos índices do IDEB, equivalendo a 24 entes federados. Minas Gerais, no período indicado, apresentou redução no índice. O Distrito Federal e o Rio de Janeiro conseguiram manter a nota do IDEB.



**Quadro 4 – Análise comparativa da aferição do IDEB na rede estadual do ensino médio para as unidades federativas com relação à aferição anterior.**

	<b>Aumento do IDEB</b>	<b>Diminuição do IDEB</b>	<b>Estagnação do IDEB</b>
De 2007 para 2009	SC SP PR MG RS MS GO ES AC RO RR CE TO PE AM PB MA BA AP PI PA SE RN AL	MG	DF RJ
De 2009 para 2011	SC SP MG GO TO PE RJ AM MG AP PI	PR RS ES AC RO DF PB BA AL PA	MS RR CE MA SE RN
De 2011 para 2013	RS GO ES RO DF PE RJ PB PI	SC SP PR MG MS RR CE TOAM MA MT BA AP PA SE RN	AC AL
De 2013 para 2015	SP PR MS ES AC RR CE TO DF PE AM PB MA MT BA AP PI PA RN AL	SC MG RS RO SE	GO RJ
De 2015 para 2017	SC PR RS RO RJ PB PI SE RN	SP MG MS GO ES AC PE RR CE TO DF AM MA MT BA AP PA AL	
De 2017 para 2019	MG MS AC TO DF MA MT BA AL	SC PR RS ES RR AM PB AP PI SE RN	SP GO PE RO CE RJ PA

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

Entre 2009 e 2011, o IDEB aumentou em onze entes federados, diminuiu em dez e estagnou em seis. A redução do IDEB ganhou destaque entre 2011 e 2013, quando dezesseis entes federados apresentaram queda no índice, representando uma diminuição do IDEB em 59% das unidades federativas brasileiras. Nesse período, nove entes federados apresentaram um aumento do IDEB em relação à aferição anterior e apenas dois continuaram com a mesma nota. Entre 2013 e 2015, observa-se um crescimento quantitativo de unidades federativas que aumentaram o indicador em relação a aferição anterior. Desse modo, vinte entes federados conseguiram aumentar o indicador, ou seja 74%, cinco. Já cinco diminuíram o índice e dois continuaram estáveis. Tal análise é corroborada com os resultados obtidos por Teixeira (2017)

O INEP elenca que o Brasil possui como meta alcançar um IDEB igual a 6,0 (sendo a escala de zero a dez) semelhante aos países desenvolvidos, até 2024<sup>8</sup>. No entanto, a média indicada para a rede estadual do ensino médio mostra que o IDEB passou de 3,0 em 2007 para 3,9 em 2019, como demonstrado na Tabela 3.

A conjuntura no que concerne à relação da média do indicador de qualidade educacional acaba revelando uma profunda preocupação por parte da sociedade civil que possui algum grau de envolvimento com políticas educacionais. Autoridades e educadores estão preocupados com a estagnação apresentada pelo IDEB alcançado no ensino médio<sup>9 10 11 12</sup>. Este fato se soma com as mudanças na Bases Nacionais Comuns Curriculares (BNCC), que alteraram os currículos dos Ensinos Fundamental e Médio<sup>13</sup>. O Ministério da Educação afirma que “tais mudanças intensificam um novo olhar sobre a educação e o protagonismo do aluno”. De toda forma, mudou-se o material didático, os temas de aprendizagem de cada ano, o ensino voltado para áreas onde o estudante quer se profissionalizar e a utilização de tecnologias em sala de aula.

### **5.3 A evolução regional do financiamento em educação entre os anos de 2006 e 2019**

De tamanho continental, o Brasil apresenta diferentes matizes e situações socioeconômicas díspares. A divisão regional do país é composta por cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul. Como o país possui diferentes contrastes regionais, se faz necessário analisar os dados referentes ao financiamento e à qualidade do ensino de forma segregada por regiões.

Abaixo são apresentadas tabelas abarcando dados referentes ao financiamento em educação por região do Brasil. Todos os dados são

---

<sup>8</sup> <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

<sup>9</sup> <https://novaescola.org.br/conteudo/19892/o-que-os-dados-do-ideb-2019-dizem-sobre-a-aprendizagem-dos-alunos>

<sup>10</sup> [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino\\_educacaobasica/2014/09/05/ensino\\_educacaobasica\\_interna,445778/ideb-mostra-piora-no-ensino-medio-mas-alcanca-meta-de-anos-iniciais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2014/09/05/ensino_educacaobasica_interna,445778/ideb-mostra-piora-no-ensino-medio-mas-alcanca-meta-de-anos-iniciais.shtml)

<sup>11</sup> <https://g1.globo.com/educacao/noticia/ideb-no-ensino-medio-fica-abaixo-da-meta-nas-escolas-do-brasil.ghtml>

<sup>12</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ensino-medio-nao-atinge-meta-projetada-para-2019-so-goias-bate-objetivo-do-ideb/>

<sup>13</sup> <https://sae.digital/o-que-muda-com-a-bncc/>

relacionados à rede estadual do ensino médio entre os anos de 2006 e 2019. Na última parte de cada tabela, é elencado o somatório nas colunas referentes a matrícula e despesa empenhada. Nas colunas referentes ao investimento por aluno e ao IDEB, é elencada a média.

Na Tabela 4, referente à região Sul do país, verifica-se que o Paraná é o ente federado que possui a maior rede estadual de ensino, com 4.106.000 matrículas, sendo também a unidade federativa que possui a maior despesa empenhada, cerca de 48% do total do gasto na região. Desse modo, a média do valor investido por estudante corresponde a R\$ 4.510,00, segundo dados declarados ao governo federal por meio do SIOPE. Sendo assim, o Paraná é o estado que mais investe em educação na região Sul.

<b>Tabela 4 - Investimento na rede estadual do ensino médio na região Sul, período de 2006 a 2019.</b>					
<b>Sigla da UF</b>	<b>UF</b>	<b>Despesa Empenhada (em bilhões)*</b>	<b>Matrículas (em milhares)</b>	<b>Investimento/Aluno (em reais)*</b>	<b>IDEB</b>
PR	Paraná	18,52	4.106	4.510	3,7
RS	Rio Grande do Sul	13,35	3.542	3.769	3,4
SC	Santa Catarina	6,34	2.149	2.950	3,7
		<b>38,21</b>	<b>9.797</b>	<b>3.900</b>	<b>3,6</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

Ainda sobre os números da região Sul, com relação ao financiamento da rede estadual de educação, os dados acusam que se trata da região que apresenta a maior média para o IDEB. A região Sul abarca também os dois estados que possuem a maior média no IDEB: Santa Catarina e Paraná.

A região Sudeste, por sua vez, detém a maior rede estadual de educação no ensino médio se comparadas com as demais regiões do Brasil. A região Sudeste possui também o maior quantitativo de investimento por estudante, sendo o valor de R\$ 4.683,00. É também a região que possui a segunda maior média de avaliação no IDEB,

alcançando a nota 3,4. A Tabela 5 apresenta os números do investimento estadual no ensino médio para a região Sudeste.

<b>Tabela 5 - Investimento na rede estadual do ensino médio na região Sudeste, período de 2006 a 2019.</b>					
<b>Sigla da UF</b>	<b>UF</b>	<b>Despesa Empenhada (em bilhões)*</b>	<b>Matrículas (em milhares)</b>	<b>Investimento/Aluno (em reais)*</b>	<b>IDEB</b>
ES	Espírito Santo	7,11	1.241	5.729	3,4
MG	Minas Gerais	23,00	7.146	3.218	3,5
RJ	Rio de Janeiro	18,19	5.239	3.472	3,3
SP	São Paulo	102,81	18.639	5.515	3,7
		<b>151,11</b>	<b>32.265</b>	<b>4.683</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

Os números mais altos para as variáveis elencadas na Tabela 5 são do estado de São Paulo. O estado apresenta também a maior rede estadual do país, com 18.639.000 matrículas, o que representa 57% dos estudantes matriculados na região Sudeste. Como consequência desse fato, o estado de São Paulo apresenta a maior despesa empenhada em valor, correspondendo a 68% do valor investido na rede estadual do Sudeste.

O Mato Grosso, na região Centro Oeste, é o ente federado que menos se destaca na nota alcançada pelo IDEB, conforme a Tabela 6. A média do valor investido por estudante por lá é de R\$ 1370,00 e a média da nota no IDEB de 2,9.

**Tabela 6 - Investimento na rede estadual do ensino médio na região Centro-Oeste, período de 2006 a 2019.**

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrículas (em milhares)	Investimento/Aluno (em reais)*	IDEB
DF	Distrito Federal	6,42	781	8.220	3,2
GO	Goiás	9,93	4.411	2.251	3,4
MT	Mato Grosso	6,08	4.437	1.370	2,9
MS	Mato Grosso do Sul	2,69	3.202	840	3,4
		<b>25,12</b>	<b>12.831</b>	<b>1.957</b>	<b>3,2</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

Entre os destaques positivos, o Distrito Federal aponta o maior valor na variável investimento por aluno. Ao comparar com os demais entes federativos, trata-se do segundo maior valor investido por estudante. Porém, possui a média no IDEB ao longo do período analisado por este trabalho, apenas 3,2.

O valor médio do investimento por estudante da região Centro-Oeste é de R\$ 1.957,00 e média de nota no IDEB de 3,2. O destaque fica com o Mato Grosso do Sul e Goiás, que revelam as maiores notas alcançadas no IDEB da região, 3,4. O estado de Goiás concentra 41% do total de estudantes matriculados na última etapa da educação básica, tendo 40% da despesa empenhada para esse nível de ensino.

A região Norte do Brasil, ilustrada pela Tabela 7, apresenta a segunda menor rede estadual de educação no país, com 7.164.000 estudantes matriculados nos anos abarcados por esse trabalho. A média alcançada no IDEB nesse período é de 3,1, superando apenas a região Nordeste. Essa é a região que apresenta também o menor valor investido por estudante: R\$ 4.165,00.

**Tabela 7 - Investimento na rede estadual do ensino médio na região Norte, período de 2006 a 2019.**

<b>Sigla da UF</b>	<b>UF</b>	<b>Despesa Empenhada (em bilhões)*</b>	<b>Matrículas (em milhares)</b>	<b>Investimento/Aluno (em reais)*</b>	<b>IDEB</b>
AC	Acre	1,16	356	3.258	3,4
AM	Amazonas	5,39	1.582	3.407	3,2
AP	Amapá	2,08	390	5.333	2,9
PA	Pará	10,00	3.269	3.059	2,8
RO	Rondônia	2,37	559	4.239	3,3
RR	Roraima	0,98	269	3.643	3,3
TO	Tocantins	3,11	656	4.740	3,2
		<b>25,09</b>	<b>7.081</b>	<b>3.543</b>	<b>3,1</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

O estado que menos investe seus recursos por aluno é o estado do Pará. Por lá, o valor de investimento é de R\$ 3.059,00, apresentando a menor média do IDEB na região, apenas 2,8. O estado do Pará investiu pouco mais de R\$ 10 bilhões, sendo esse valor aproximadamente 40% do valor de empenho na região, em uma rede educacional que representa quase a metade de matrículas da região Norte (48%).

O Estado do Amapá é aquele que mais investe por estudante na rede estadual de ensino médio, com uma média de R\$ 5.333,00. No entanto possui a segunda menor média do IDEB: 2,9.

Na Tabela 8 são apontados os dados referentes à região Nordeste. Essa região possui a segunda maior rede estadual de ensino, com atendimento de 21.345.000 estudantes entre os anos de 2006 e 2019. A região apresenta a menor média alcançada no IDEB nos anos elencados para essa análise: 2,8.

As notas mais baixas no IDEB estão em estados da região Nordeste: Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe com 2,7. Sergipe é o estado da região Nordeste e do Brasil que possui o maior valor investido por estudante: R\$ 8.513,00 em média no período pesquisado. O estado da Bahia atende pouco mais de 25% dos estudantes da região Nordeste em sua rede estadual. Sua despesa é de aproximadamente 29% do total do valor investido na rede estadual do ensino médio da região.

**Tabela 8 - Investimento na rede estadual do ensino médio na região Nordeste, período de 2006 a 2019.**

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrículas (em milhares)	Investimento/Aluno (em reais)*	IDE B
AL	Alagoas	3,00	1.062	2.824	2,7
BA	Bahia	22,06	5.428	4.064	2,9
CE	Ceará	17,03	3.537	4.814	3,3
MA	Maranhão	9,93	2.774	3.579	2,9
PB	Paraíba	4,09	1.186	3.448	3
PE	Pernambuco	6,89	3.507	1.964	3,4
PI	Piauí	5,93	1.408	4.211	2,8
RN	Rio Grande do Norte	4,17	1.241	3.360	2,7
SE	Sergipe	5,84	686	8.513	2,7
		<b>78,94</b>	<b>20.829</b>	<b>3.789</b>	<b>2,9</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(\*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2019.

Analisando as matrículas em cada região do Brasil entre os anos de 2006 e 2019, verifica-se que a região Sudeste abarca 40% dos estudantes da rede estadual de ensino médio em todo o Brasil no acumulado dos anos pesquisados. O Nordeste é a segunda maior em número de matrículas, com quase 28% do total. A terceira posição é da região Sul, com 15%. Em quarto lugar está a região Norte, com 10% de matrículas. A última posição é da região Centro-Oeste com apenas 7% das matrículas no país.

O percentual de jovens entre 15 e 17 anos matriculados no ensino médio em 2019 no Brasil foi de 84,8% segundo os dados do Observatório do Plano Nacional de Educação<sup>14</sup>. O indicador é calculado a partir dos dados elencados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Na Tabela 9 são apontados os percentuais de jovens entre 15 e 17 anos atendidos pela rede de educação entre os anos de 2006 e 2019, por região no Brasil.

<sup>14</sup> <https://www.observatoriodopne.org.br>



**Tabela 9 - Percentual de jovens de 15 a 17 anos na escola, período de 2006 a 2019.**

	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola (2006)	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola (2019)	Crescimento da Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola* (2006/2019)
Sul	77,3%	80%	2,7%
Sudeste	82,7%	86,8%	4,1%
Centro-Oeste	79,8%	80,8%	1%
Norte	74,8%	81,2%	6,4%
Nordeste	76,0%	82,5%	6,5%
Brasil	78,8%	84,8%	4,14%

Fonte: IBGE/PNAD/Observatório do Plano Nacional de Educação.

(\*) Cálculo do crescimento observado na taxa de atendimento educacional, de 2006 a 2019.

Os dados apontam um aumento no atendimento dessa faixa etária em todas as regiões do Brasil entre 2006 e 2019. Em 2019, a região Sudeste apresentou a maior taxa de jovens entre 15 e 17 anos nas escolas (86,8%), seguido pela região Nordeste (82,5%). Posteriormente estão as regiões Norte (81,2%), Centro-Oeste (80,8) e Sul (80%).

A Tabela 9 apresenta dados que permitem o cálculo de aumento do atendimento escolar para a população juvenil entre 15 e 17 anos. Sendo assim, as regiões que obtiveram o maior aumento percentual entre jovens de 15 e 17 anos atendidos nos sistemas de ensino foram a região Nordeste (6,5%) e Norte (6,4%).

No que tange ao acompanhamento educacional para o grupo de jovens entre 15 e 17 anos, observa-se que 61,4% da população dessa faixa etária está matriculada no ensino médio. No Brasil, aproximadamente 2,8 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos estão fora da escola.<sup>15</sup> Dentro desse grupo, quase 1,7 milhão são adolescentes que deveriam estar inseridos no ensino médio. Ou seja, mesmo com um cenário de melhora com relação ao acesso ao ensino médio, o Brasil

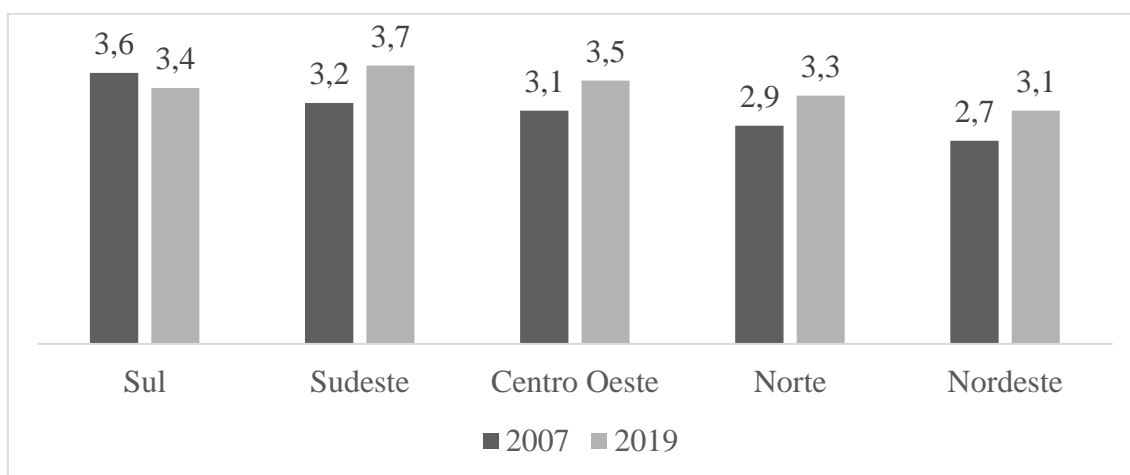
<sup>15</sup> <https://novaescola.org.br/conteudo/4749/censo-escolar-2016-28-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-estao-fora-da-escola>

ainda possui uma longa jornada para atingir patamares aceitáveis na educação.

## 5.4 O IDEB Regional e sua evolução entre 2007 e 2019

Como vimos anteriormente os dados sobre o financiamento educacional organizados por região do Brasil, faremos agora essa mesma representação para apontar outra variável que está compondo este trabalho: o IDEB. Dessa forma, o Gráfico 2 fará a comparação da média do IDEB no ano de 2007 com a média alcançada em 2019 em todas as regiões do Brasil.

**Gráfico 2** - Comparação da média do IDEB por região, 2007 e 2019.



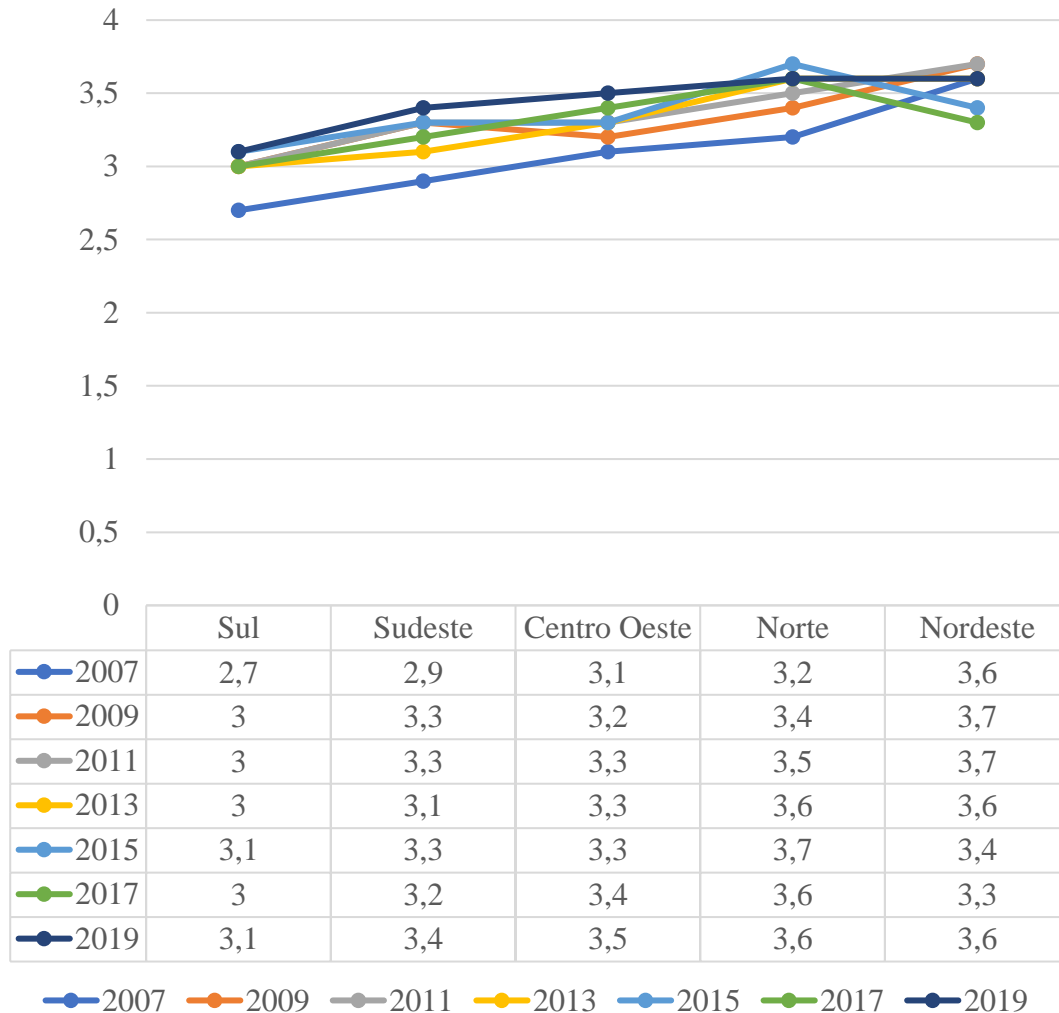
Infere-se do Gráfico 2 que as cinco regiões brasileiras apresentam consideráveis diferenças na média do IDEB. Investigando inicialmente o primeiro ano abarcado nessa pesquisa, verifica-se que a maior média alcançada no IDEB foi na região Sul. Em 2019, seu indicador ultrapassa em 0,4 pontos a região Sudeste, em 0,5 pontos a região Centro-Oeste e em 0,7 e 0,9 pontos, respectivamente, as regiões Norte e Nordeste.

No que tange ao desempenho, as regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sudeste apresentaram aumento na média do IDEB entre 2007 e 2019. No Sudeste, o aumento foi de 0,5 pontos. As demais regiões alcançaram uma diferença de 0,4 pontos positivos em relação a 2007. A região Sul apresentou uma diminuição no IDEB, caindo de 3,6 no ano de 2007 para 3,4 em 2019.

Com a aferição da média do IDEB para as cinco regiões do Brasil ao longo dos anos, observam-se índices que variam bastante, com

períodos de estabilidade, de queda e de crescimento. O Gráfico 3 apresenta essa variação de forma mais clara, mostrando também a evolução do IDEB regionalmente no Brasil entre 2007 e 2019.

**Gráfico 3** - Evolução do IDEB por região entre 2007 e 2019.



Fonte: Elaboração Própria.

As informações mostradas pelo Gráfico 3 apontam que a média do IDEB aumentou em todas as cinco regiões brasileiras entre 2007 e 2009. Nesse período, a região Norte foi a região que apresentou o melhor desempenho na média do IDEB, crescendo seu indicador em 0,4 pontos. No ano de 2011, se comparado com 2009, as regiões Norte, Nordeste e Sul do país ficaram estagnadas, alcançando a mesma média no IDEB. Por sua vez, as regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram aumento de 0,1 ponto. No ano de 2013, o IDEB permaneceu estagnado nas regiões Centro-Oeste (3,3) e Nordeste (3,0), com quedas nas regiões Sul e Norte, e crescimento no Sudeste. Em 2015, somente a região Sul

do Brasil apresentou desempenho menor que em 2015. No ano de 2017, boa parte do país registrou queda nos índices, exceto a região Centro-Oeste, que teve tímido crescimento. Em 2019, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram crescimento no índice, enquanto as demais permaneceram estagnadas. É importante ressaltar que os dados se referem à média do índice obtido por cada ente federativo componente da região.

Por meio da aferição do IDEB, pode-se constatar que, tanto de forma nacional quanto regional, a condição da qualidade educacional brasileira merece maior atenção, principalmente quando se observa um aumento de volume de recursos disponibilizados para a educação e pouco avanço na qualidade do ensino.

## **5.5 Análise de correlação do IDEB e despesa empenhada pelas Unidades Federativas entre 2008 e 2019**

Diferentemente do restante desta pesquisa, a delimitação temporal dessa análise de correlação se dá entre os anos de 2008 e 2019, em função de que os dados e informações sobre orçamento público no campo educacional são mais confiáveis e consistentes após 2008, em virtude do aprimoramento do SIOPE por parte do FNDE. Os dados declarados antes de 2008 estão disponíveis para utilização e confecção de análises, porém são carentes em organização e não se sabe se as informações estão completas, como verificado por Davies (2009, p.755).

A análise de correlação aqui realizada representa de forma integral e fidedigna as informações declaradas pelas unidades federativas ao SIOPE, no que tange à nota alcançada no IDEB e despesa empenhada entre os anos de 2008 e 2019.

Sendo assim, foram utilizadas com variáveis a despesa empenhada na rede estadual de ensino médio, declarada pelas unidades federativas, entre os anos de 2008 e 2019, e o IDEB alcançado entre os anos de 2008 e 2019.

A Tabela 10 apresenta o Coeficiente de Correlação de Pearson para as Unidades Federativas.

**Tabela 10 - Coeficiente de Correlação de Pearson pelos estados brasileiros e o Distrito Federal, período de 2008 a 2019.**

Coeficiente de Correlação de Pearson					
Grande ( $0,50 < \alpha < 1$ )		Médio ( $0,30 < \alpha < 0,49$ )		Grande ( $0,50 < \alpha < 1$ )	
Sinal Positivo					
Amapá	0,96	Espírito Santo	0,49	Goiás	0,26
Piauí	0,95			Paraíba	0,12
Pernambuco	0,92			Amazonas	0,08
Rio de Janeiro	0,91			Pará	0,02
Distrito Federal	0,87				
São Paulo	0,58				
Sinal Negativo					
Rondônia		Rondônia		Rondônia	
Minas Gerais		Minas Gerais		Minas Gerais	
Rio Grande do Sul	0,64	Rio Grande do Sul	0,64	Rio Grande do Sul	0,64
Sergipe	0,62	Mato Grosso	0,45	Roraima	0,22
Bahia	0,58	Ceará	0,36	Maranhão	0,02
Santa Catarina	0,53	Acre	0,35		
		Paraná	0,34		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

Tal classificação para distribuir os índices de Coeficiente de Correlação foi proposta por Cohen (1988), que considera os valores entre 0,10 e 0,29 como correlação pequena; os escores entre 0,30 e 0,49 considerados como médios; e os valores entre 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes. Ressalta-se ainda que, quanto mais o coeficiente de correlação se aproxima do valor 1, maior é o grau de dependência estatística entre as variáveis, independentemente do sinal, e, por outro lado, quanto mais o valor se aproxima de zero, mais fraca é a correlação.

Com a Tabela 10, podemos afirmar que doze unidades federativas, 44% do total (Amapá com 0,96, Piauí com 0,95, Pernambuco com 0,92, Rio de Janeiro com 0,91, Distrito Federal com 0,87, Rondônia com 0,64, Minas Gerais com 0,63, Rio Grande do Sul com 0,62, Sergipe com 0,62, São Paulo com 0,58, Bahia com 0,58 e Santa Catarina com 0,53) atingem

um Coeficiente de Correlação de Pearson considerado grande, denotando que tanto o IDEB quanto investimento em educação estão correlacionados. Dentro do universo dessas doze unidades federativas, seis possuem uma correlação positiva e outras seis negativa.

Sete entes federados apresentam escores considerados médios, segundo a correlação de Cohen (1988), sendo seis desses possuindo uma correlação média negativa e apenas um com correlação média positiva (Espírito Santo com 0,49, Tocantins com 0,49, Rio Grande do Norte com 0,47, Mato Grosso com 0,45, Ceará com 0,36, Acre com 0,35 e Paraná com 0,34).

O Coeficiente de Correlação de Pearson considerado pequeno foi apresentado por 8 unidades federativas (Goiás com 0,26, Mato Grosso com 0,26, Alagoas com 0,23, Roraima com 0,22, Paraíba com 0,12, Amazonas com 0,08, Pará com 0,02 e Maranhão com 0,02), apontando um pequeno grau de dependência estatística entre a despesa empenhada e a melhoria da qualidade educacional. No universo dessas correlações fracas, cinco possuem correlações positivas e seis apresentam correlações negativas.

Os estados do Amazonas, Maranhão e Pará apresentaram valores do Coeficiente de Correlação de Pearson inferiores ao mínimo proposto por Cohen (1988) para a classificação considerada pequena ( $\alpha < 0,10$ ), conforme a Tabela 10. No entanto, para fins didáticos, classificamos esses estados na correlação pequena, ressaltando, entretanto, que quanto mais próxima de zero, mais fraca é a correlação entre as variáveis.

Nos entes federativos que possuem uma correlação positiva, pode-se afirmar que as variáveis melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB e investimento na rede estadual da educação crescem no mesmo sentido, ou seja, o gasto com a educação aumenta e o IDEB também, embora o IDEB tenha crescido em proporções bastante menores comparativamente ao investimento.

Sendo assim, Amapá, Distrito Federal, Pernambuco Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo são os entes federativos que possuem correlação positiva e grande dentro das variáveis estudadas. É fato que todas essas unidades federativas possuem em comum o aumento da despesa empenhada na sua rede estadual do ensino médio, acompanhada da melhoria do desempenho no IDEB.

O maior coeficiente de correlação apresentado foi para o estado do Amapá, que obteve Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a 0,96. A média da despesa empenhada em 2009/2010 (aproximadamente R\$ 154 milhões) teve acréscimo de 18% até o biênio 2018/2019 (cerca de R\$ 182 milhões). Seguindo a mesma tendência de aumento, em 2009, o IDEB aferido foi igual a 2,8 e, na última apuração, atingiu a nota de 3,1 apresentando a diferença de 0,3 pontos entre as medições.

Pernambuco apresenta uma grande correlação positiva com Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ), sendo essa igual a 0,92. Nesse caso, em 2009, o IDEB atingido foi igual a 3,0 e, em 2019, apresentou a maior nota entre as unidades da federação, 3,9. Em 2008/2009 o empenho para a rede estadual do ensino médio foi de aproximadamente R\$ 570 milhões e, no biênio 2018/2019, superou a casa de R\$ 1 bilhão.

O mesmo fenômeno de Pernambuco ocorre no Piauí. Seu Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) atingiu 0,95, confirmando que as variáveis pesquisadas estão indo para a mesma direção, ambas apresentam crescimento. No caso da média da despesa, o aumento quase alcançou 140%, de R\$ 484 milhões no biênio de 2008/2009, para R\$ 1,15 bilhões em 2018/2019. O IDEB obteve aumento de 0,5 pontos. Sua aferição em 2009 foi igual a 2,7 e, em 2019, atingiu nota igual a 3,2.

O Distrito Federal apresentou um Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) de 0,87, conforme as informações indicadas pela Tabela 10. No primeiro biênio, a média da despesa empenhada foi de aproximadamente R\$ 525 milhões e o IDEB alcançado foi igual a 3,2. A média do investimento na rede estadual do ensino médio em 2018 e 2019 quase alcançou a casa dos bilhões (R\$ 932 milhões) e foi 78% superior à média da despesa empenhada em 2008/2009. Os acréscimos nos valores da despesa empenhada nos anos intermediários, 2010/2011 e 2012/2013, foram sempre constantes. Paralelamente ao aumento da despesa, o IDEB apresentou melhoria, passando de 3,2 no ano de 2009 para 3,5 em 2019.

No estado de São Paulo no biênio 2008/2009, a média da despesa empenhada foi de cerca de R\$ 4,35 bilhões. Ao longo do período abarcado pela pesquisa, a média da despesa apresentou alto crescimento. No biênio 2010/2011, o valor gasto foi de aproximadamente R\$ 10,81 bilhões, crescimento de mais de 148% em relação ao biênio



anterior. De 2009 para 2011, o IDEB subiu de 3,6 para 3,9. Em 2012 e 2013, a média da despesa empenhada foi R\$ 15,93 bilhões, aumento de mais de 47% em relação ao período anterior. Entretanto, o IDEB caiu 0,2 pontos, descendo de 3,9 para 3,7. No período de 2014 e 2015, a média da despesa atingiu R\$ 16,67 bilhões. Em 2016 e 2017, o avanço foi pequeno, tendo a média da despesa empenhada alcançando R\$ 16,98 bilhões, com IDEB de 3,9. No último período pesquisado, 2018 e 2019, a média da despesa empenhada teve valores de R\$ 17,23 bilhões, com os mesmos 3,9 alcançados no IDEB. Diante desse cenário, o Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) apresentado para São Paulo foi de 0,58, valor bem próximo da correlação considerada média na classificação proposta por Cohen (1988).

O Estado do Rio de Janeiro teve um Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a 0,91. O crescimento do IDEB entre o ano de 2009 e 2019 foi igual a 0,9. Em 2009 o IDEB atingido foi de 2,8, subindo para 3,2 em 2011. Em 2017 e 2019, poucos avanços foram registrados, registrando um crescimento para 3,7. A média da despesa empenhada para o ensino médio subiu de R\$ 1,93 bilhões no biênio 2008/2009 para R\$ 2,37 bilhões em 2019, o que representa um crescimento de cerca de 23%.

O Estado do Espírito Santo apresentou correlação positiva média, tendo um Coeficiente de Correlação ( $\alpha$ ) no valor de 0,49. Verifica-se que, no período 2008/2009, a despesa empenhada foi cerca de R\$ 400 milhões e, no período seguinte, (2010/2011) aumentou para cerca de R\$ 780 milhões, representando um crescimento de 95%. Nesse mesmo biênio, o IDEB caiu 0,1 ponto, passando de 3,4, em 2009, para 3,3 em 2011. No entanto, nos dois biênios seguintes, a despesa empenhada aumentou (R\$ 1,03 bilhões e 1,07 bilhões, respectivamente) e o IDEB subiu para 3,4, em 2013, e 3,7, em 2015, podendo ser esta variação fator indicativo para que a correlação tenha sido considerada média, uma vez que o comportamento das variáveis não foi constante no período. No período de 2018 e 2019, tanto o IDEB quanto a despesa empenhada apresentaram uma estagnação, com valores respectivamente de 3,7 e 1,19 bilhões. Pode-se verificar que o estado tende a aumentar a despesa empenhada ao longo dos anos.

Quanto aos estados do Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba, o Coeficiente de Correlação de Pearson é considerado pequeno e positivo, igual a 0,08. Observa-se também que os gastos com a educação aumentaram mais que 100% entre o primeiro e o segundo biênio, bem como houve aumento em mais de 0,2 pontos no IDEB no

período, que evoluiu de 3,2 para 3,4. No período final de 2018 para 2019, o IDEB conseguiu atingir 3,5 pontos, com um empenho de cerca de R\$ 860 milhões.

Em Goiás, o Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) foi igual a 0,26, conforme demonstra a Tabela 10. Na média da despesa empenhada na rede estadual do ensino médio, o primeiro biênio foi de aproximadamente R\$ 1,13 bilhões e no último biênio atingiu pouco mais de R\$ 1,30 bilhões, representando aumento de cerca de 15%. Nos anos intermediários aos limites temporais inicial e final da pesquisa, a média da despesa empenhada diminuiu em 2010/2011 (aproximadamente R\$ 1 bilhão), voltando a apresentar pequeno aumento no biênio 2012/2013 (cerca de R\$ 1,11 bilhões). Com relação ao IDEB, o desempenho apresentado quando consideramos o ano de 2009 (3,1) e o ano de 2019 (3,8) é satisfatório, com aumento de 0,7 pontos. Ressalta-se que o IDEB do estado de Goiás na rede estadual do ensino médio manteve-se estagnado nas duas últimas aferições, fato que pode ter influenciado na classificação do estado na pequena correlação.

O estado de Pará apresentou Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a 0,02 indicando que a correlação entre as variáveis é insignificante. Os dados mostram que a média de despesa empenhada no biênio 2008/2009 foi de aproximadamente R\$ 880 milhões e o IDEB apresentado foi igual a 3,0. Verifica-se que a variável que mede a qualidade do ensino em 2015 permaneceu estagnada mesmo quando se observa aumento do investimento. As variações no IDEB ocorreram em 2011 (2,8) e 2013 (2,7) e, ainda assim, com quadro de declínio

A Paraíba também apresentou correlação pequena, com Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a 0,12, quando se analisam as variáveis média da despesa empenhada e qualidade do ensino medida pelo IDEB. O IDEB apresentou comportamento variável nessas aferições. Assim, em 2009 o valor atingido foi igual a 3,0. Na aferição seguinte, caiu para 2,9, voltando a alcançar em 2013 o mesmo valor atingido no início da série. Em 2015 atingiu o valor de 3,1. Paralelamente, a média da despesa empenhada também apresentou comportamento irregular, tendo aumentado nos três primeiros biênios (R\$ 240 milhões, em 2008/2009, R\$ 393 milhões, em 2010/2011, e R\$ 580 milhões em 2012/2013) e diminuído no último biênio, 2018/2019, quando foi empenhado um valor aproximado de R\$ 440 milhões. Dessa forma, observa-se que, quando se analisam os dados utilizados para a análise de correlação, o aumento do IDEB nem sempre é acompanhado de

maior investimento na rede estadual do ensino, confirmando a pequena correlação apresentada para o estado e para os estados do Amazonas, Goiás e Pará.

Existe forte correlação também nas variáveis observadas para os estados da Bahia, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe, no entanto a correlação apresentou sinal negativo. Tal fenômeno indica que o crescimento no investimento em educação, embora exerça forte influência no indicador da qualidade do ensino, aponta para sentidos opostos.

Vamos analisar os dados das variáveis para o estado de Rondônia, que apresentou a maior correlação negativa entre os estados selecionados, com Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a -0,64. A despesa empenhada na rede estadual do ensino médio passou de cerca de R\$ 171 milhões, no primeiro biênio, para aproximadamente, R\$ 420 milhões, aumento de quase 145%. Por outro lado, o IDEB, que no ano de 2009 atingiu o índice de 3,7, diminuiu em 0,4 pontos, chegando à nota de 3,3 em 2015.

O estado de Santa Catarina apresentou Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a 0,53 negativo. Verificamos que em 2008 e 2009 foram empenhados, em média, R\$ 460 milhões na rede estadual do ensino médio e, nos dois últimos anos abrangidos pela pesquisa, a média do investimento foi da ordem de R\$ 807 milhões. Portanto, o aumento nos gastos com o ensino médio foi de 75%. Por outro lado, quando se analisa o IDEB, verificamos que, no ano de 2009, esse estado alcançou um índice de 3,7 e, em 2019, a apuração foi igual a 3,4. Dessa forma, concluímos que as variáveis caminham em sentidos opostos, o IDEB diminui em um período em que há considerável aumento no investimento na rede estadual de ensino.

Com relação aos dados referentes ao estado da Bahia, cujo Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) foi igual a -0,58, verifica-se que a média da despesa empenhada no biênio 2008/2009 foi aproximadamente igual a R\$ 1,81 bilhões e o IDEB atingido foi 3,1. No biênio seguinte, houve aumento de pouco mais de 30% na média da despesa, valor empenhado aproximado de R\$ 2,36 bilhões, com diminuição do IDEB para 3,0. Novamente, o fenômeno se repete no biênio 2012/2013, quando a despesa empenhada aumenta em 15% aproximadamente (R\$ 2,72 bilhões) e o IDEB diminui para 2,8.

Constata-se que nesses estados a variável despesa empenhada aumenta, enquanto o desempenho apresenta tendência de queda, ou seja, as variáveis caminham em sentidos opostos, justificando a correlação negativa.

No caso do estado de Sergipe, cujo Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) foi igual a 0,62 (negativo), o valor médio da despesa empenhada na rede estadual do ensino médio passou de R\$ 538 milhões (biênio 2008/2009) para aproximadamente R\$ 702 milhões (biênio 2018/ 2019), indicando um aumento superior a 30%. O IDEB aferido no ano de 2009 foi de 2,9 tendo caído para 2,6 em 2019, decréscimo de 0,3 pontos. Observa-se, mais uma vez, que as variáveis apresentam comportamento contrários, pois o investimento na rede estadual do ensino médio aumenta, ao passo que o IDEB diminui, comprovando a correlação negativa apresentada.

A correlação média negativa foi verificada nos estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Paraná e Tocantins. O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) apresentado no estado do Acre foi de 0,35 (negativo), valor classificado como médio por Cohen (1988). Observa-se que a média da despesa empenhada aumenta consideravelmente no período pesquisado, saindo de R\$ 3 milhões, no biênio 2008/2009, para R\$ 221 milhões em 2018/2019. Entretanto, o IDEB aferido em 2009 foi igual ao de 2015, valor de 3,5. Nas medições de 2011 e 2013, o indicador da qualidade do ensino ficou estagnado em 3,3. Constata-se que, enquanto a média da despesa empenhada apresenta significativo incremento, o IDEB permanece inalterado, apresentando diminuição e aumento alternadamente.

Exemplo semelhante ao do Acre, o estado do Ceará também apresentou Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) negativo e médio no valor de 0,36. No estado do Ceará, apesar do aumento da média da despesa empenhada na rede estadual do ensino médio ter sido expressivo, superando 150%, a nota atingida no IDEB permaneceu estável em 3,4, sendo que no biênio 2012/2013 o valor diminuiu para 3,3.

O estado do Mato Grosso possui Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) médio no valor de -0,45. De fato, a análise das variáveis demonstra que a média da despesa empenhada cresceu, em especial nos biênios 2012/2013 e 2014/2015, mas ao se comparar o crescimento do biênio 2008/2009 (R\$ 74 milhões) com 2014/2015 (650 milhões), atinge-se o percentual aproximado de 770%. Nesse contexto de alta de

investimento, o IDEB tem comportamento irregular, apresentando crescimento e queda alternadas, com saldo positivo de apenas 0,1 ponto nas medições de 2009 a 2015.

Outro ente federado que teve uma correlação média negativa foi o Paraná, com Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) no valor de -0,34. Nesse caso, a média da despesa empenhada passou de R\$ 1,78 bilhões em 2008/2009 para R\$ 2,55 bilhões em 2018/2019, aumento aproximado de 43%. Nos biênios intermediários houve sempre aumento em relação ao valor investido no biênio anterior. Por outro lado, a variável IDEB diminuiu de 3,9 em 2009 para 3,6 em 2019. Verifica-se que a variável da despesa aumenta enquanto a qualidade da educação diminui 0,3 pontos.

Para o estado do Tocantins, novamente o cenário de aumento da média da despesa empenhada se repete, enquanto o IDEB permanece estagnado, ao se comparar a aferição de 2009 com a de 2019, com variações de aumento e queda nas aferições de 2011 e 2013, respectivamente. O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) apresentado foi igual a -0,49. A média do investimento na rede estadual do ensino médio, em 2008/2009, foi de R\$ 208 milhões e, em 2018/2019, o valor gasto foi superior a R\$ 460 milhões. O desempenho no IDEB aumentou de 2009 (3,3) para 2011 (3,5); diminuiu em 2013 (3,2), voltando ao patamar inicial em 2019, com indicador de 3,3.

Nos estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Paraná e Tocantins, que apresentaram correlação média negativa, observa-se que a despesa empenhada apresenta tendência de crescimento, enquanto o IDEB apresenta variações, para mais ou para menos, ou ainda permanece inalterado.

Ainda em relação aos dados da Tabela 10, apresentaram escores considerados pequeno e negativo os estados do Maranhão, do Mato Grosso do Sul e de Roraima. O resultado apresentado no Coeficiente de Correlação de Pearson indica que o grau de dependência estatística linear entre as variáveis, média da despesa empenhada e IDEB, é fraco.

O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) apresentado pelo Maranhão foi igual a -0,02. A média da despesa empenhada, assim como observado para a maioria dos demais entes federados, aumentou nos anos pesquisados. O investimento médio na rede estadual em 2008/2009 foi próximo a R\$ 230 milhões. No biênio seguinte, esse valor foi superior a R\$ 1 bilhão. Nesse mesmo período, o IDEB permaneceu

estável com valor igual a 3,0. Em 2013, o IDEB apurado diminuiu para 2,8 diante de um cenário de aproximadamente 30% de aumento de investimento e, em 2019, aumentou para 3,1, acompanhado de aumento da despesa empenhada, que atingiu o valor aproximado de R\$ 1,85 bilhões.

A pequena correlação entre as variáveis despesa empenhada e IDEB nos anos pesquisados também foi observada no estado do Mato Grosso do Sul, que possui Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) igual a - 0,26. A média da despesa aplicada na rede estadual do ensino médio no biênio 2008/2009 (cerca de R\$ 300 milhões) foi cerca de quatro vezes menor que a empenhada em 2018/2019 (R\$ 1,31 bilhões), ao mesmo tempo que o IDEB permanece estagnado em 3,5. No ano de 2013, o IDEB diminuiu para 3,4.

Em Roraima, o Coeficiente de Correlação de Pearson ( $\alpha$ ) apresentado foi igual a - 0,22. Analisando os dados do orçamento declarado ao governo federal, verifica-se que a média da despesa empenhada aumentou de R\$ 75 milhões, em 2008/2009, para R\$ 169 milhões, em 2018/2019, representando aumento de 125%. Em paralelo, o IDEB ficou estagnado no valor de 3,5 em 2009 e 2011, diminuiu para 3,2 em 2013 e aumentou, em 2015, para 3,4.

Mediante análise do Coeficiente de Correlação de Pearson, pode-se concluir que, dos 27 entes federativos, onze possuem uma correlação positiva entre as variáveis despesa empenhada na rede estadual do ensino médio e melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB.

Com esses dados, é possível confirmar a afirmação de Teixeira (2017) de que o ensino melhorou ao longo dos anos no Brasil com investimento aplicado no setor.

## **5.6 Posicionamento dos especialistas consultados**

Através do questionário aplicado a cinco especialistas ligados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que responderam em formato de anonimato, podem-se complementar os achados e as análises desta pesquisa. O critério de seleção desses especialistas levou em conta o fato de ter sido gestor da área de educação básica da autarquia nos últimos dez anos (entre 2012 e 2022), e que permanecem no quadro de funcionários ativos enquanto essa

pesquisa se desenvolve. Ou seja, foram gestores do IDEB e da alocação de fundos do FUNDEB também.

Sobre a primeira pergunta aplicada a eles, sendo ela **“Ao falarmos na situação educacional brasileira, o que é mais importante para obter um bom resultado no IDEB: boas práticas de gestão, ou um robusto financiamento na educação? Explique sua resposta”**, o especialista 01 entende que deve ser um conjugado desses fatores (boas práticas somadas ao robusto financiamento), porque um é diretamente prejudicado sem o outro. Do contrário, um sem o outro não produz o efeito positivo em seu potencial máximo. A considerar também que os resultados são frutos de situações multifatoriais e não somente desses dois fatores. O que via de consequência culmina no resultado do IDEB. A especialista 02 discorda do especialista 01, argumentando que o mais importante são boas práticas de gestão, “afinal sem uma boa gestão, uma boa administração de recursos e um bom entendimento do que se deve fazer, mesmo com um valor financeiro considerável é improvável obter sucesso.”. O especialista 03 vai além e afirma:

“Acredito que sejam necessária a conjunção dos três fatores. Boas práticas de gestão de forma a verificar a efetividade na aplicação dos recursos, uma vez que falta, em a meu ver, fiscalização e orientação qualitativa das boas práticas aos estados e estes por sua vez aos municípios. Com o simples repasse de mais recursos, sem um norte de orientação de projeto pedagógico e modelo de educação inclusiva, fatalmente não haverá alteração na melhoria do ensino e consequente aumento do IDEB. Todavia, o desatrelamento da ideia de aumento de financiamento da ideia de melhoria no ensino poderá falsear o entendimento da necessidade de um robusto financiamento da educação. Sendo assim, a vinculação de despesa orçamentárias ao investimento na educação afigura-se, em meu entendimento, como necessária no atual momento histórico, como forma de evitar retrocesso na qualidade da educação e consequente recuo do IDEB”.

Para a especialista 04, “em qualquer setor, não se pode garantir um bom resultado com um robusto aporte financeiro nas mãos de maus gestores.”

Na segunda questão aplicada, que versa da seguinte forma: **“O que explicaria a estagnação apresentada pelo IDEB alcançado no ensino médio em sua última aferição (2019)?”** o especialista 01 afirma que a principal explicação seria a:



“desmotivação de um dos principais agentes da educação, o professor. Diante de uma política que não tem a educação como prioridade, ao revés, insiste em contrapor às práticas educacionais, sem apresentar propostas ou soluções, sem qualquer diálogo. Ademais o outro agente importante, o aluno, é desestimulado com práticas e falas que apontam a educação, especialmente a superior, como algo a ser alcançado pela elite. Ainda, a crise econômica retirou muitos jovens e adultos dos estudos ao trabalho, ainda que informal, por questão de sobrevivência.”

Ainda sobre a segunda questão, a especialista 02 coloca que a explicação se dá pelo fato de “Haver poucas ideias concretas a longo prazo. Ou seja, estão focados demais no agora sem observar que os problemas na Educação já duram anos, principalmente na educação fundamental, onde os recursos deveriam ser maiores.” O especialista 03 afirma que o problema se dá em função da “Falta de modelo e monitoramento dos modelos pedagógicos das unidades escolares e falta de modelos de gestão para melhor aproveitamento dos financiamentos da União, Estados e Municípios. Não se veem projetos de apoio às unidades federada por parte da União, visando a melhoria da qualidade de ensino e contenção da evasão escolar”. A especialista 04 aponta que o problema se dá pela “falta de gestores capacitados, o que pode ocasionar uma baixa qualidade de ensino e uma ausência de programas de incentivo de frequência escolar. Além disso, poderemos ter fatores socioeconômicos e familiares, que infelizmente influenciam o desempenho escolar”.

Na terceira pergunta aplicada, foi questionado: **“No Brasil, 38,6% dos adolescentes estão fora do Ensino Médio. Ou seja, mesmo com um cenário de melhora com relação ao acesso ao Ensino Médio, o Brasil ainda possui uma longa jornada para alcançar a totalidade de jovens na escola. Como sanar essa lacuna?”**. O especialista 01 afirma que a solução seria “Proporcionar mais programas de apoio aos jovens e adultos com perspectivas de estudo. Porque sem apoio, diante de um quadro de crise, a maioria não consegue se manter nos estudos. Além de políticas de incentivo, mostrar que a educação é o caminho para o escape da pobreza. Buscar conectar iniciativa privada com trabalho capacitado, com troca de contrapartidas em ambos os lados.” A especialista 02 traz como solução “Fazer com que esses jovens não precisem sair da escola para trabalhar, como acontece frequentemente, já que os mesmos precisam ajudar financeiramente em casa.” O especialista 03 coloca que:

“A solução Passa pela diminuição das diferenças econômicas regionais e melhoria das condições econômicas e sociais do país. Note-se que a necessidade de abandono da escola por motivos econômicos afigura-se patente e somente propiciar o acesso sem que se dê possibilidade de continuidade dos estudos, por si só, não se afigura capaz de evitar o desânimo para permanência na escola após a conclusão do ensino fundamental”.

A especialista 04 elenca que “melhorando a qualidade do ensino, infraestrutura das escolas, meios de transporte, formação continuada de professores, aproximação do vínculo escola-aluno-família, programas que incentivem a permanência dos alunos até a finalização do Ensino Médio”.

Na quarta questão, os entrevistados se depararam com a seguinte pergunta: **“Na rede estadual de ensino, o investimento aumenta e o número de estudantes matriculados no ensino médio apresentou uma queda no período entre 2006 e 2019. O que explica esse fenômeno?”**. O especialista 01 acredita que se trata de um fenômeno:

“Multifatorial. Em que pese a relevância, os números devem ser incluídos em contextos próprios e múltiplos, para que se tenha uma ideia mais precisa desse fenômeno, especialmente na questão qualitativa da análise. E só pra incluir mais um fator, existe a qualidade do gasto e efetiva quantidade dele que chega na ponta.”

A especialista 02 acredita que se trata de um fenômeno social. Para ela, “Não pensem na vida do jovem fora da escola, já que algumas famílias não possuem recursos necessários para uma alimentação digna, por exemplo.” Por sua vez, o especialista 03 argumenta que o grande problema é um:

“Modelo pedagógico pouco atrativo e atualmente uma visão de que sem uma reforma do ensino para tornar atrativo ao jovem, a tendência de diminuição de matrículas permanecerá. Ademais, cresce a tendência da visão de mundo consumista em que o ensino formal propiciado pelas escolas não trará ao jovem melhoria em suas condições de vida ou ascensão social”.

Por sua vez, a especialista 04 afirma: “Aumentar o investimento e entregá-lo para a gestão de pessoas que não estão capacitadas não fará

diferença. E ainda temos os fatores socioeconômicos e a falta de interesse por parte dos estudantes”.

Na quinta e última questão foi perguntado: **“Com relação a eficiência do investimento no setor educacional e a melhoria qualitativa do ensino, referente aos estados, você concorda com os resultados apresentados? Qual sua opinião sobre os resultados obtidos na análise?”**. O especialista 01 afirma que:

“Os resultados são objetivos. essa análise depende uma contextualização. Por exemplo, se pegarmos pela média, verificamos que os três piores estados são da região nordeste (que historicamente tem problemas no desenvolvimento educacional, que merece uma análise mais acurada para entendê-los) e os três melhores da região sul/sudeste (que também historicamente tem melhores desempenhos na educação). Se analisarmos um recorte de 10/12 anos (sem nem completar efetivamente um ciclo próprio escolar), imagina-se que ainda é muito pouco diante de um contexto histórico de mais de 500 anos. Investimento e políticas públicas em educação por vezes colhe-se o resultado após gerações. Não entender isso já é um grande passo ao insucesso. Pois a busca pelo imediatismo pode levar a frear boas ações devido ao tempo do resultado.”

A especialista 02 coloca que “são resultados que mostram que a área da educação não é pensada a longo prazo. Talvez com estes voluptuosos investimentos, os resultados sejam vistos daqui a algumas décadas. Contudo, investir financeiramente não é a solução absoluta, sem uma boa gestão desses recursos, e talvez seja mais um desperdício de dinheiro que investimento.” Sobre os resultados, o especialista 03 afirma que:

“Concordo em sua maioria, especialmente no tocante à necessidade de criação de instrumentos ou projetos públicos capazes de identificar as causas da estagnação da melhoria da educação medida pelo IDEB. Mas o melhor resultado da análise foi o alerta quanto à necessidade de alerta ao mero discurso da falta de recursos para educação sem o cuidado de identificar os problemas existentes na gestão da educação, falta de instrumentos capazes de identificar a razão da falta de melhoria no IDEB”.

A especialista 04 afirma que “são dados importantes para formular um panorama e levantar possibilidades de fatores associados a esta eficiência ou a falta dela”.

As afirmações dos especialistas corroboram as falas de Teixeira (2017), Lima (2012) e Medeiros (2014) de que educação precisa ser pensada a longo prazo, com boa gestão e recursos alocados da melhor forma. Tais conclusões dos autores e dos especialistas serão debatidas no próximo capítulo, em conjunto com os resultados encontrados nesta análise.



6

## 6

## CONCLUSÕES

Todas as pesquisas e análises que inspiraram e colaboraram com esta dissertação, como Rocha (2013), Teixeira (2017) e Castro (2007), bem como a aqui descrita e relatada, tiveram como foco a avaliação da política de financiamento em educação e o conseqüente impacto na melhoria qualitativa da educação, especialmente na rede estadual do ensino médio.

Analisando o contexto histórico do financiamento da educação brasileira, é importante afirmar que tanto a vinculação quanto a desvinculação de impostos para subsidiar a educação foi um tema constante ao longo das Constituições brasileiras, bem como na política de educação. A educação no Brasil teve um forte estigma ao longo dos anos: a ausência de recursos para o setor. Pode-se afirmar também que, em períodos marcados pela democracia, houve vinculação de recursos para a área da educação, enquanto em períodos mais autoritários não.

Com a Constituição de 1988, foi reestabelecida a vinculação da receita de impostos para o setor educacional, bem como se aumentou o valor percentual que cada ente governamental deve aplicar no desenvolvimento e manutenção da educação. Dessa forma, o governo federal deve aplicar como percentual mínimo 18%, enquanto estados e municípios 25% da receita decorrente de impostos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação complementa essa determinação e reforça que tais recursos devem se destinar de forma exclusiva para o ensino público.

Com a criação e implementação do FUNDEF no ano de 1998, a política de financiamento educacional ganhou importante reforço. Como se destacou, o FUNDEF e sua instituição representou importante e significativa mudança na estrutura de financiamento do ensino público fundamental, com a distribuição proporcional do quantitativo de alunos matriculados em cada uma das redes de ensino. Permitiu-se a divisão de responsabilidades entre as unidades federativas brasileiras e os municípios, possibilitando melhor alocação de recursos, apesar de insuficientes como afirma Castro (2007).

Com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, foi possibilitado o aumento do número de estudantes por toda a educação básica em

volume de recursos. Toda a experiência adquirida com a vigência do FUNDEF trouxe aprendizado e reflexão daquilo que deu certo, ou não, para posteriormente aplicar no FUNDEB. Esta pesquisa confirmou que, com a criação do FUNDEB, os recursos monetários para o ensino médio aumentaram.

Desse modo, as políticas relacionadas com a ampliação da rede de ensino para todos os alunos do ensino fundamental obtiveram resultados positivos ao observarmos novidades e inovações advindas pela LDB e pelas leis que possibilitaram a criação, tanto do FUNDEF quanto do FUNDEB, fundos esses que representaram um aumento no investimento em educação. Neste trabalho, uma das principais constatações foi o grande crescimento de recursos para a rede estadual do ensino médio.

No que tange ao avanço qualitativo da educação brasileira, pode-se afirmar que com a implantação, nos anos 1990, de um sistema nacional de avaliação, consolidou-se o foco também para o rendimento dos estudantes e o desempenho dos sistemas de ensino, colocando o tema do avanço qualitativo da educação no cerne das políticas públicas, avanço destacado nesta dissertação.

Objetiva-se com a aplicação do sistema de avaliação da qualidade da educação no Brasil assegurar a avaliação do rendimento acadêmico em todos os níveis de educação para dar subsídio para a definir prioridades e eventuais melhorias qualitativas de ensino.

O efeito do financiamento em educação na qualidade do ensino pode ser observado nas redes estaduais de ensino médio, bem como em nível regional. Na análise, foram considerados apenas os dados de investimento em educação entre 2007 e 2019, bem como da aferição do IDEB entre os anos de 2007 e 2019.

Mostrou-se o crescimento da despesa empenhada ao ensino médio quando é analisada a soma total de investimento nos 27 entes federativos brasileiros. Os dados apontam que a soma do valor empenhado pelas Unidades Federativas em 2019 (R\$ 48,1 bilhões) supera o quádruplo do valor investido em 2006 (R\$ 11,2 bilhões). É nesse contexto que se observa que as matrículas realizadas apresentam diminuição. No ano de 2006, registrou-se cerca de 7,6 milhões de matrículas, mas em 2019, o número foi de cerca de 7 milhões. Com isso, conclui-se que o valor de investimento por estudante aumentou no período abarcado por essa pesquisa (subiu de R\$ 1.471,00 no ano de



2006 para R\$ 6.848,00 em 2019). Se o investimento fosse o único fator responsável pelo avanço qualitativo educacional, teríamos um cenário bem favorável, uma vez que os dados mostram o crescimento do investimento em educação com o passar dos anos.

Com o estabelecimento de um índice médio, abarcando o país em nível nacional, e correlacionando as variáveis do IDEB e do investimento na rede estadual do ensino médio entre os anos de 2006 e 2019, podemos afirmar que a despesa empenhada apresentou crescimento de cerca de 2,5 vezes a mais que o IDEB. O IDEB parte do índice 1,0 para 1,1, enquanto a média do investimento, com índice inicial de 1,0 também em 2006, atinge o patamar de 3,58 no biênio 2018/2019.

Constatou-se também que, apesar do forte crescimento de valores repassados para a educação no ensino médio, o valor médio do índice qualitativo de ensino no IDEB para as unidades federativas se encontra estagnado, obtendo valores que variam entre 3,0 e 3,3 entre 2007 e 2019. Ou seja, mesmo com aumento significativo de recursos, ainda possuímos uma educação de baixa qualidade no ensino médio.

Com a análise de correlação, observou-se que existe forte correlação positiva entre as variáveis IDEB e média da despesa empenhada para seis estados, sendo eles Amapá, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal. Nestas seis unidades federativas, o aumento do investimento em educação no período abarcado pela pesquisa foi acompanhado da melhoria da nota no IDEB. Porém, são apenas seis de 27 unidades federativas, o que mostra que são poucas as unidades que possuem correlação alta e positiva entre as variáveis estudadas. Sendo assim, já se observa que o aumento de recursos não é fator primordial para a melhoria qualitativa da educação no Brasil. Pelo menos não é isoladamente. Mesmo com a evidente relevância da garantia de recursos para o setor, o aumento do investimento, por si só, não gera melhoria da qualidade de ensino. Há outros fatores a serem considerados, com destaque para a gestão.

O estado do Espírito Santo foi o único a conseguir atingir uma correlação positiva média. Os estados do Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba obtiveram uma pequena correlação positiva. Esse fato aponta que, apesar de se tratar de um sinal positivo, o grau de dependência estatística entre o IDEB e a média da despesa empenhada é médio ou baixo. Ou seja, o investimento em educação não afeta diretamente as notas no IDEB.



Por fim, foi obtida correlação negativa para os seguintes estados: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Isso significa que as variáveis nesses casos estão inversamente correlacionadas, ou seja, o aumento no investimento foi acompanhado por queda ou estagnação no IDEB. É um cenário que nos leva a reflexão importante, pois aponta que o aumento de recursos no orçamento para a educação pode não gerar melhoria na qualidade do ensino. Não gera na maior parte do país.

Relembrando, a pergunta de pesquisa era: o que é mais importante para o avanço educacional no Brasil, dinheiro ou gestão? Respondendo claramente a indagação com os resultados obtidos através do método empírico, ambos importam, tanto as boas práticas de gestão quanto a alocação de recursos e o investimento em educação.

Mediante os resultados apresentados e analisados, vê-se que o cenário do ensino médio na educação básica pública é de diminuição da matrícula de estudantes e de aumento de recursos advindos através do FUNDEB. Dessa forma, o que se esperava era um crescimento nas metas de qualidade de ensino ofertadas pelo poder público. Porém, o que se constatou é que estamos distantes de alcançar as metas desejadas no IDEB para as redes estaduais de ensino em 2019, mesmo após um crescimento de recursos disponibilizados para o ensino médio. Mais uma vez nos deparamos com o pouco efeito de apenas aumentar o gasto, sem haver uma política robusta de gestão de recursos na educação.

Um fato recente que poderá ser analisado futuramente e que busca uma melhora qualitativa no ensino médio brasileiro é a reforma do currículo para esta etapa da educação básica, que entrou em vigor no ano de 2022. Ainda é cedo para apontarmos resultados de tal reforma, mas ela busca novos caminhos para enfrentar os problemas da qualidade do ensino médio. Autores como Amaral e Menezes-Filho (2008) e Rocha (2013) corroboram os dados dessa pesquisa, pois afirmam, em estudos anteriores, que a melhoria qualitativa da educação não depende apenas do aporte de recursos. Souza e Oliveira (2008) compartilham da mesma visão dos resultados obtidos nesta análise: não basta apenas aplicar recursos, é necessária sabedoria para gerir, muito embora não existam sobras de dinheiro público no setor.

Algumas constatações foram observadas neste trabalho e que podem ajudar à reflexão dos que atuam na área educacional:

1. O resultado não foi conclusivo para a existência de correlação entre a despesa empenhada para a rede estadual do ensino médio e o IDEB aferido nos estados brasileiros para os anos de 2008 a 2019;

2. Foi evidenciada a existência de outras variáveis capazes de explicar a baixa qualidade da educação no ensino médio que, sem sombra de dúvidas, apresenta cenário preocupante de estagnação no que se refere à sua melhoria qualitativa. Isso pode ser explicado por fatores que fogem ao campo aqui analisado, como infraestrutura das escolas, métodos de ensino, situações de vulnerabilidade econômica, etc.

Sendo assim, os resultados proporcionados nesta dissertação apontam para a necessidade de realização de pesquisas que levem em consideração um escopo maior de análise e a identificação de outras variáveis que influenciam na qualidade do ensino oferecido. Foi concluído também que apenas empregar dinheiro não é a solução, se não for acompanhado das boas práticas de gestão e de mudanças na política educacional.

**Que o futuro da educação pública no Brasil seja de avanços, com um forte salto de qualidade.**



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

AMARAL, L. F. L. E.; MENEZES-FILHO, N. A. **A relação entre gastos e desempenho educacional**. In XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador - Bahia. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008. Disponível em:

< <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf> >

ALAVARSE, O. M.; BRAVO M. H.; MACHADO, C. **Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências**. Est. Aval. Educ. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan/abr. 2013. Disponível em:

< <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1783/1783.pdf> >

AZEVEDO, J. M. L. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica**. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

BEECH, J. **A Internacionalização das Políticas Educativas. Currículo sem Fronteiras**, v.9, n. 2, p. 32-50, jul/dez 2009. Disponível em:

< <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/beeceh.pdf> >

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF. Disponível em:

< [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm) >

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a. **Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias**. Brasília, DF. Disponível em:

&lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm) >

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF. Disponível em:

< <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> > Acesso em 12 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996c. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF**. Brasília, DF. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm) >

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências**. Disponível em:

&lt;

<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> >

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm) >

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) >

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência**

**técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.** Brasília, DF. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm) >

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.** Brasília, DF. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm) >

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008a. **Dispõe sobre o censo anual da educação.** Brasília, DF. Disponível em:

< [http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/Decreto\\_n\\_6425.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/Decreto_n_6425.pdf) > Acesso em 29 set 2021

CASASSUS, J. **Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social.** Sisifo. Revista de Ciências da Educação, nº 09, p. 71-78, mai/ago. 2009. Disponível em:

< [https://www.researchgate.net/profile/Juan\\_Casassus/publication/28320455/links/568d1beb08aefb48d4bfff63.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Juan_Casassus/publication/28320455/links/568d1beb08aefb48d4bfff63.pdf) >

CASTRO, J. A. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação & Sociedade.** Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >

CHIRINÉA, A. M. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as Dimensões Associadas à Qualidade da Educação na Escola Pública Municipal.** 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010. Disponível em:

< <https://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/Educacao/Dissertacoes/chirinea.pdf> >



COELHO, M. I. de Matos, **Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362008000200005&script=sci>>

CONDÉ, F. N. **Relação entre características do teste educacional e estimativa de habilidade do estudante.** 2008. 151 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social e das Organizações) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DAVIES, N. **Os recursos financeiros na LDB.** Revista Universidade e Sociedade. Brasília, v. 14, p. 56-63, out. 1997. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic3.htm> > 82 \_\_\_\_\_. N. FUNDEB: a redenção da educação básica? Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em:

< <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf> >

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007.

INEP. SAEB 2001: novas perspectivas. Brasília, DF, 2002. \_\_\_\_\_. **Manual de Orientação do FUNDEF.** Ministério da Educação. Brasília, DF. 2004. Disponível em:

< <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf> >

INEP. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.** Disponível em:

<  
[http://download.inep.gov.br/download/saeb/2005/portarias/Portaria931\\_NovoSaeb.pdf](http://download.inep.gov.br/download/saeb/2005/portarias/Portaria931_NovoSaeb.pdf) >

INEP. **Manual de Orientação do FUNDEB 2008b.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. Brasília, DF.. Disponível em:

< [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual_orientacao_fundeb.pdf) >

LIMA, A. C. **Ciclo de avaliação da educação básica do Ceará: principais resultados. Estudos em Avaliação Educacional.** São Paulo, v. 23, n. 53, p. 38-58, set.-dez. 2012.

MACIEL, P. J. **Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-241, set./out. 2013. disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12049> >

MARCHELLI, P. S. **Expansão e Qualidade da Educação Básica no Brasil.** Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1340140.pdf> >

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. **Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência.** Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 2, maio-ago. 2014.

MONLEVADE, J. A. **Construção da Complexidade do Financiamento da Educação pública no Brasil.** Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-9, 2012. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/40787> >

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação obrigatória de escolarização.** Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, nº 28, jan/fev/mar/abr. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28> >

PERES, A. S. **Psicometria Analítica no Brasil.** Brasília: INEP, 2001. 56

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. **Noções Gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil.** EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan/jun. 2006. Disponível em:

<[http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_gest\\_ao/modulo4/marcelino\\_e\\_thereza.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gest_ao/modulo4/marcelino_e_thereza.pdf) >

PINTO, J. M. R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90.** Brasília: Plano, 2003. 83



REZENDE, L. M.; JANUZZI. P. M. **Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59 (2), p. 121-150, abr./jun. 2008. Disponível em:

< <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/143> >

ROCHA, F. et al. **É possível atingir as metas para a educação sem aumentar os gastos? Uma análise para os municípios brasileiros. Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda.** Textos para discussão, nº 15, Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/200113/TD\\_Artigo\\_Educao.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/200113/TD_Artigo_Educao.pdf) >

RODRIGUEZ, V. **Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização.** Cadernos CEDES, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. Disponível em:

< [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300004) >

RUBINI, M.A.O.S. **Políticas Públicas de Avaliação em Larga Escala, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a Organização Escolar: Limites e Possibilidades.** Presidente Prudente : [s.n.], 2017. Disponível em:

[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151421/rubini\\_maos\\_me\\_prud.pdf?sequ](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151421/rubini_maos_me_prud.pdf?sequ)

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, Controvérsias e Perspectivas**, São Paulo: Autores Associados, 2014. \_\_\_\_\_. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n.124, p. 743-760, jul./set. 2013. Disponível em:

< <http://www.cedes.unicamp.br> >

SENA, Paulo. **A Legislação do FUNDEB.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em:

< <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/308/317> >

SILVA, I. F. **O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados.** Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010. Disponível em:

<  
<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1602/1602.pdf>  
>

TEIXEIRA, I.P.C. **O impacto das despesas com educação, na rede estadual de ensino médio, no índice de desenvolvimento da educação básica – ideb, no período de 2006 a 2015.** Brasília, 2017. Disponível em:

<[http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2017/2017\\_laraTeixeira.pdf](http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2017/2017_laraTeixeira.pdf)>

VELOSO, F. et. al. **15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos?** In: Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Campus, 2009. Cap. 1.

CONHECENDO AS 20 METAS DO IDEB. **MEC.** 2015. Disponível em: [https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em 12 de Junho de 2022.

IDEB MOSTRA PIORA NO ENSINO MÉDIO. **Correio Braziliense.** 2014. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/estudante/ensino\\_educacaobasica/2014/09/05/ensino\\_educacaobasica\\_interna,445778/ideb-mostra-piora-no-ensino-medio-mas-alcanca-meta-de-anos-iniciais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/estudante/ensino_educacaobasica/2014/09/05/ensino_educacaobasica_interna,445778/ideb-mostra-piora-no-ensino-medio-mas-alcanca-meta-de-anos-iniciais.shtml). Acesso em 12 de Junho de 2022.

IDEB NO ENSINO MÉDIO FICA ABAIXO DA META. **CNN.** 2019. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ensino-medio-nao-atinge-meta-projetada-para-2019-so-goias-bate-objetivo-do-ideb/>. Acesso em 12 de Junho de 2022.

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. **Revista Educação.** 2019. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2019/05/04/investimento-publico-em-educacao/>. Acesso em 12 de Junho de 2022.

O QUE É O IDEB. **INEP,** 2016. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portaI\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoI DEB.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoI DEB.pdf). Acesso em 12 de Junho de 2022.

O QUE OS DADOS DO IDEB 2019 DIZEM SOBRE APRENDIZAGEM. **Nova Escola**. 2019. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/19892/o-que-os-dados-do-ideb-2019-dizem-sobre-a-aprendizagem-dos-alunos>. Acesso em 12 de Junho de 2022.

PISA REVELA BAIXO DESEMPENHO ESCOLAR. **MEC**. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2016-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>. Acesso em 12 de Junho de 2022.

RESULTADOS DO IDEB. **MEC**. 2019. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em 12 de Junho de 2022.





idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Miss  
são e  
idp

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO