



**Erica Pereira Amorim**

**O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): Atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2007



**Erica Pereira Amorim**

**O esquema de financiamento da Educação Básica no  
Brasil (1998 a 2007): Atribuições e responsabilidades,  
fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos  
na transição FUNDEF-FUNDEB**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre pelo Programa  
de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-  
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo  
assinada.

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**

Presidente / Orientador

Departamento de Sociologia e Política / PUC-Rio

**Prof. Simon Schwartzman**

IETS

**Prof. Andre Urani**

UFRJ / IETS

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Departamento de Sociologia e Política / PUC-Rio

**Prof. João Pontes Nogueira**

Coordenador Setorial

do Centro de Ciências Sociais / PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### Erica Pereira Amorim

Graduou-se em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, pesquisadora associada do Iets e, atualmente, é assistente de pesquisa do Setor de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial. Dentre as principais publicações destacam-se: co-autora da publicação *Desigualdades sócio-educacionais no Brasil 2002-2005* (2006) In: Teles, Jorge; Franco, Claudia Tereza Signori. *Educação na diversidade: Como indicar as diferenças?* Brasília: Coleção Educação para Todos, *Série Avaliação*, n.8, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC); co-autora de *Um Retrato da Presença da Educação Ambiental no Ensino Fundamental Brasileiro: o percurso de um processo acelerado de expansão* (2005). *Série Documental* No. 21. Brasília: INEP/MEC; autora do artigo *Uma releitura preliminar sobre a relação entre Democracia, Esfera Pública e Desigualdade na segunda metade do Século XX na América Latina* (2007). Rio de Janeiro: SESC, *Revista Sinais Sociais*, n.04, setembro de 2007.

### Ficha Catalográfica

Amorim, Erica Pereira

O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB / Erica Pereira Amorim; orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo. – 2007.

151 f.: il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Sociologia – Teses. 2. Educação. 3. FUNDEF. 4. FUNDEB. 5. Financiamento. 6. Regulação. I. Raposo, Eduardo de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

Para **Mauricio Blanco Cossío**,  
pela lealdade, apoio e ensinamentos.

## Agradecimentos

Aos meus pais, Francisco e Teresinha, pela criação, educação e pelo apoio em todas as horas da minha vida.

Aos meus irmãos, Elyane e Eduardo, e sobrinhos Michelle, Marcello (em nossos corações), Matheus, Marcos Vinícios, João Pedro e Paulo Sérgio.

Ao meu orientador Eduardo Raposo pelo apoio ao longo de todo trabalho e por me trazer sempre para a realidade nos meus devaneios, mas, ao mesmo tempo mostrando toda sua confiança e me dando toda a autonomia.

Aos meus amigos de mestrado pelas ricas discussões e aprendizado, em especial, a Elvia Iser e Dulcinéia Medeiros.

A todos os professores e funcionários do departamento de sociologia e política da PUC-Rio, em especial, as secretárias Ana Roxo e Mônica Gomes.

A CAPES e a PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

A Mauricio Blanco Cossío, companheiro de toda a vida. Todas as palavras do mundo não seriam suficientes para expressar o quão importante é na minha vida. Sua inteligência, companheirismo e lealdade foram verdadeiras lições para mim!

A Danielle Carusi que se tornou uma verdadeira amiga. Suas sugestões, comentários e leitura minuciosa foram essenciais para a concretização deste trabalho. Sinto-me honrada de ter tido a oportunidade de conhecer e compartilhar os conhecimentos desta grande professora, acadêmica e agora amiga. Dani, Muito Obrigada!

A Simon Schwartzman, pelos infindáveis momentos de leitura atenta e detalhada que geraram comentários, sugestões e críticas muito valiosas para o meu trabalho.

A Suhas Parandekar, Banco Mundial – Washington, que mesmo de tão longe encontrou tempo entre todas as suas viagens para realizar comentários, fornecer bibliografia, dados e sugestões que além de enriquecerem este trabalho, me ajudaram a entender a complexidade da temática educacional na América Latina.

A Roberto DaMatta, suas aulas foram verdadeiras lições que enriqueceram o meu olhar sobre o mundo.

Aos conselhos e sugestões de verdadeiros amigos: Roberto Iglesias, Adriana Fontes, Elizabeth Galvani, Cláudia Durand, Mônica Oliveira e Carine Bendon.

A Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho que desde muito tempo me ensinaram rigorosidade acadêmica, método e fizeram com que me apaixonasse pela realidade social brasileira.

Aos amigos Samuel Franco e Cristina Couri pela grande ajuda com os dados.

A Fernando Blanco e Norma Cossío pelo carinho e paciência.

Ao amor da minha vida, meu namorado e futuro marido: Gustavo Souza. Obrigada por estar sempre ao meu lado! Seu apoio e companheirismo foram primordiais para a realização deste trabalho. Te Amo hoje e sempre!

## Resumo

Amorim, Erica Pereira; Raposo, Eduardo de Vasconcelos. **O Esquema de Financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007)**: Atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB. Rio de Janeiro, 2007. 151p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente estudo se concentra no esquema de financiamento da educação delimitando-se à análise do FUNDEF desde uma perspectiva comparada com o seu sucessor, FUNDEB. O objetivo central é identificar as principais limitações e potencialidades do primeiro e, investigar se estas limitações do FUNDEF serão hipoteticamente superadas ou não com a criação do FUNDEB. A análise é organizada por três temas: as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo, o esquema de financiamento propriamente dito que é trazido com a implantação do FUNDEF e o sistema de incentivos e punições trazidos com a introdução do fundo. Entre as principais conclusões destaca-se que a criação do FUNDEF contribuiu para a melhora de indicadores de fluxo e cobertura educacional. Entretanto, quando se analisa o desempenho dos alunos observa-se um resultado insatisfatório, colocando o Brasil em uma posição de extrema desvantagem quando comparado com os outros países analisados e, mesmo quando se comparam os dados entre os alunos brasileiros, observa-se também que estes experimentaram um decréscimo. Além da expansão da cobertura da educação infantil e média, um dos principais desafios do FUNDEB é melhorar a qualidade da educação. Um avanço seria a criação de mecanismos de monitoramento que compatibilizem o acesso, fluxo e rendimento. Uma mostra disso foi a criação do IDEB que compatibiliza indicadores de fluxo e rendimento. Provavelmente, a utilização do IDEB como um dos critérios de distribuição dos recursos fosse um incentivo adicional e eficaz à priorização da qualidade da educação básica.

## Palavras-chave:

Educação; FUNDEF; FUNDEB; financiamento; regulação.

## Abstract

Amorim, Erica Pereira; Raposo, Eduardo de Vasconcelos (Advisor). **The Financing Scheme of Basic Education in Brazil (1998 to 2007):** Attributions and responsibilities, sources and distribution of resources and incentives framework in the FUNDEF-FUNDEB transition. Rio de Janeiro, 2007. 151p. MSc Dissertation. – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study focuses on the financing scheme of education underlining the analysis of FUNDEF from a comparative perspective with its successor, FUNDEB. The main objective is to identify the main limitations and potentialities of the first one and investigating whether the limitations of FUNDEF will hypothetically be overcome or not with the creation of FUNDEB. The analysis is organized in three themes: the attributions and responsibilities of the three government spheres, the financing scheme *per se* which is brought with the implementation of FUNDEF, and the incentives and punishment system brought by the introduction of the fund. Among the main conclusions, it is relevant to highlight that the creation of FUNDEF has contributed to the improvement of flow and enrollment rate indicators. However, when the performance of students is analyzed, an unsatisfactory result appears which places Brazil at a position of extreme disadvantage if compared to other analyzed countries. Even if only the data of Brazilian students is compared with each other, the obtained results have experienced a decrease. Therefore, one can affirm that the FUNDEF has prioritized inclusion in detriment of the quality of education, expanding the educational offer. This is one of the main challenges of FUNDEB, as well as the expansion of the coverage of secondary and garden education. In this sense, an important progress would be the creation of monitoring mechanisms that makes the flow and achievement compatible. The Ministry of Education has shown signs of this progress with the recent launch of the IDEB, which makes flow and quality indicators compatible. Probably, the use of IDEB as one of the criterion for the distribution of resources would be an additional and effective incentive to the prioritization of the quality of basic education.

## Keywords:

Education; FUNDEF; FUNDEB; financing; regulation.



## Sumário

1. Introdução	17
2. Esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB	24
2.1. Esquema de Financiamento da Educação no período Pré-FUNDEF	25
2.2. Esquema de Financiamento do FUNDEF-FUNDEB	38
2.3. Considerações Finais	56
3. Atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no FUNDEF- FUNDEB	59
3.1. Competências e responsabilidades das esferas de governo no FUNDEF	59
3.2. As limitações do FUNDEF e as atribuições e responsabilidades no âmbito do FUNDEB	69
3.3. Considerações Finais	76
4. O Sistema de Incentivos e Punições gerados pelo FUNDEF e FUNDEB	80
4.1. Efeitos Quantitativos do FUNDEF	81
4.2. Análise sobre os incentivos e punições nos resultados e na qualidade da Educação	96
5. Os potenciais e possíveis efeitos da criação do FUNDEB na educação básica nacional	118
5.1. Contextualizando o FUNDEB	119
5.2. Potenciais e possíveis Efeitos do FUNDEB na Educação Básica	129
6. Conclusão	138
7. Referências Bibliográficas	144

## Lista de Tabelas e Quadro

Quadro 1 – Distribuição das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) segundo a dependência administrativa - 1999/2005	72
Tabela 1 – Impostos e Transferências vinculadas à Educação a partir da Constituição Federal de 1988 segundo as esferas de governo	28
Tabela 2 – Estrutura de Financiamento da Educação no Brasil segundo os entes federados	35
Tabela 3 – Despesas consideradas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) segundo a LDB	36
Tabela 4 – Evolução do Valor aluno/ano nacional definido legalmente por Decreto Presidencial - 1997/2006	45
Tabela 5 – Quadro Comparativo entre o valor aluno/ano prática e Custo Aluno/ano	45
Tabela 6 – Proporção de matrículas da Educação básica que serão utilizadas para distribuição de recursos nos três primeiros anos do FUNDEB	51
Tabela 7 – Evolução dos Impostos e transferências nos três primeiros anos do FUNDEB	51
Tabela 8 – Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental segundo a dependência administrativa das escolas - 1996/2006	83
Tabela 9 – Evolução da Taxa de matrícula líquida no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005	86
Tabela 10 – Evolução da Taxa de matrícula bruta no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005	88
Tabela 11 – Valor Aluno/Ano segundo as Unidades da Federação - 1998/2006	92

Tabela 12 – Porcentagem de crianças entre 10 e 14 anos de idade que possuem mais de 2 anos de atraso escolar - 1992/2005	100
Tabela 13 – Infra-estrutura das escolas estaduais e municipais do Ensino Fundamental nas Grandes Regiões do País - 1999/2006	101
Tabela 14 – Abrangência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	105
Tabela 15 – Comparação das médias ajustadas em Línguas no PISA – 2000	114
Tabela 16 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - 2005/2021	124
Tabela 17 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação – 2005	125
Tabela 18 – Ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação – 2005	126

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos recursos do FUNDEF - 1998/2006	39
Gráfico 2 – Taxa de crescimento anual dos Recursos do FUNDEF e FUNDEB - 1998/2007	40
Gráfico 3 – Estrutura da Receita do FUNDEF - 1998/2006	41
Gráfico 4 – Distribuição dos Impostos e transferências na receita do FUNDEF 1998/2006	42
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento das Matrículas segundo a esfera administrativa 1996/2006	84
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do Valor Aluno/Ano - 1998/2006	91
Gráfico 7 – Evolução da Taxa de Analfabetismo Infantil (crianças entre 10 e 14 anos) no Brasil e nas Grandes Regiões do País - 1992/2005	97
Gráfico 8 – Evolução das Taxas de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental no Brasil - 1997/2005	99
Gráfico 9 – Proporção de Docentes segundo o grau de escolaridades nas escolas públicas brasileiras de ensino fundamental – 1996/2005	103
Gráfico 10 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	105
Gráfico 11 – Taxa de Crescimento das Médias em Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	106
Gráfico 12 – Médias de Proficiência em Matemática 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	106
Gráfico 13 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	107

Gráfico 14 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	107
Gráfico 15 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	108
Gráfico 16 – Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	108
Gráfico 17 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	109
Gráfico 18 – Média em Leitura no PISA – 2000	113
Gráfico 19 – Porcentagem dos jovens entre 18 e 24 anos que concluíram o Ensino Médio ou que freqüentam escola ou estão na PEA - 2005	131

## Siglas

AJA – Alfabetização de Jovens e Adultos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DF – Distrito Federal

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação para Jovens e Adultos

ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Família

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação Estadual

FPM – Fundo de Participação Municipal

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GF – Governo Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Iets – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IOF- Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro  
IPCA – Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IRRPF – Imposto de Renda Retido na Fonte  
IR – Imposto de Renda  
ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
LC 87/96 – Lei Complementar N. 87 de 1996 (Desoneração de Exportações)  
LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PCCN – Programa de Combate às Carências Nutricionais  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEA – População Economicamente Ativa  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar  
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de equipamentos da rede escolar pública de Educação Infantil.  
PSF – Programa de Saúde em Família  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TRI – Teoria de Resposta ao Item

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação