



## Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica

*Financing Basic Education in Brazil – political-historical deconstruction and reconstruction*

*Financement de L'Éducation de Base au Brésil – déconstruction et reconstruction politique-historique*

Maria Emília Couto<sup>1</sup>

Universidade Metropolitana de Santos

Elisabeth dos Santos Tavares<sup>2</sup>

Universidade Metropolitana de Santos

Michel da Costa<sup>3</sup>

Universidade Metropolitana de Santos

**Resumo:** O presente artigo tem o objetivo de fazer um percurso histórico concernente ao financiamento da educação brasileira, embasado em pesquisas de França (2004), Saviani (2008) e Pinto (2002, 2012, 2020). Considerando o percurso desde o período colonial e os impactos com as eventuais mudanças legais que, conseqüentemente, atingem diretamente o funcionamento e a qualidade da Educação Básica nas instituições públicas, com destaque para as Políticas Públicas de criação e implementação do Fundef (1996), Fundeb (2007) e o novo Fundeb (2020), desvelando avanços, acompanhados por resistência na luta para qualidade da educação pública e gratuita, com o fortalecimento dos conselhos de acompanhamento e controle social, na busca pela democracia, transparência e descentralização na gestão financeira de recursos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Fundeb. Gestão democrática da educação. Estado e políticas sociais.

**Abstract:** This article aims to make a historical path about the financing of Brazilian education, based on research by França (2004), Saviani (2008) and Pinto (2002, 2012, 2020). Considering the path since the colonial period and the impacts with possible legal changes that, consequently, directly affect the functioning and quality of Basic Education in public institutions, with emphasis on the Public Policies for the creation and implementation of Fundef (1996), Fundeb (2007) and the new Fundeb (2020), unveiling advances, accompanied by resistance in the struggle for quality public and free education, with the strengthening of

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação – Mestrado em Práticas Docentes no Ensino Fundamental da Universidade Metropolitana de Santos. Atua na Gestão Educacional na Prefeitura Municipal de Santos. *E-mail:* emiliacouto40@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9229535071869837>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-0894-0585>.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pelo Programa de Pós Graduação – Doutorado - Currículo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Permanente no Programa de Pós Graduação – Mestrado em Práticas Docentes no Ensino Fundamental da Universidade Metropolitana de Santos. *E-mail:* elisabeth.tavares@unimes.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3179642472468775>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-6277-5691>.

<sup>3</sup> Doutor em Educação Matemática pelo Programa de Pós Graduação – Doutorado – Educação Matemática da Universidade Anhanguera de São Paulo. Professor da Universidade Metropolitana de Santos. *E-mail:* michel.costa@unimes.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0284522195809881>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-5951-7870>.

monitoring and social control councils, in the search for democracy, transparency and decentralization in the financial management of resources.

**Keywords:** Public Policies. Fundeb. Democratic education management. State and social policies.

**Résumé:** Cet article vise à tracer un chemin historique concernant le financement de l'éducation brésilienne, à partir des recherches de França (2004), Saviani (2008) et Pinto (2002, 2012, 2020). Considérant le chemin depuis la période coloniale et les impacts avec d'éventuels changements juridiques qui, par conséquent, affectent directement le fonctionnement et la qualité de l'éducation de base dans les institutions publiques, en mettant l'accent sur les politiques publiques pour la création et la mise en œuvre de Fundef (1996), Fundeb (2007) et le nouveau Fundeb (2020), dévoilant des avancées, accompagnées de résistances dans la lutte pour une éducation publique de qualité et gratuite, avec le renforcement des conseils de suivi et de contrôle social, dans la recherche de la démocratie, de la transparence et de la décentralisation dans la gestion financière des Ressources.

**Mots-clés:** Politiques publiques. Fundeb. Gestion démocratique de l'éducation. État et politiques sociales.

---

**Recebido em:** 14 de outubro de 2020

**Aceito em:** 12 de dezembro de 2020

---

## Introdução

A presente investigação foi realizada no âmbito do Grupo de Pesquisas de Políticas Públicas em Educação, da Universidade Metropolitana de Santos, tendo como objetivo geral: compreender o percurso das políticas que envolvem os recursos financeiros no Brasil, com ênfase para o momento atual do Novo Fundeb.

A pesquisa de cunho qualitativo foi realizada com base em leituras e análises de trabalhos científicos, documentos oficiais e legislações pertinentes para que pudéssemos traçar o caminho conceitual e político-histórico de forma descritiva e crítico-reflexiva.

A busca documental, legal e bibliográfica não foi delimitada pela cronologia, em que se almejou compreender as contribuições de cada período histórico acerca das políticas de fundos e outras variáveis que estavam próximas de nossas articulações que são exploradas na apresentação do presente artigo. Assim, foram utilizados os pesquisadores que mais coadunam com a defesa do financiamento da educação pública, pois acreditamos no papel da educação transformadora e emancipadora na sociedade plural.

Assim, o trabalho se situa como um ensaio teórico, produzido por meio de estudos que buscam contribuir não apenas ao relatar descrições de fatos ocorridos, mas criticamente busca criar novos questionamentos acerca da busca incessante da qualidade educacional a todos.

As seções iniciam com ideias, mesmo que não explícitas, de políticas de financiamento que permearam o Brasil desde a Colonização aos dias atuais, passando por contribuições com

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346  
a chegada da família real, no século XIX, início dos períodos republicanos e finalmente a sistematização das políticas de Fundos destinados à educação.

A seção seguinte retrata a criação do Fundef, em que demonstra ser um marco para as políticas de financiamento no Brasil, já que define e busca princípios democráticos na busca de uma qualidade na educação ofertada nas instituições oficiais de ensino.

A terceira seção, percute a respeito da substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, tendo como proposta a sua vigência para os próximos 14 (quatorze) anos, 2007-2020, o Fundeb, preservando as mesmas características do Fundef como um fundo de natureza contábil, mas conseguindo atender a um público maior, já que foi ampliado para o atendimento de toda Educação Básica, desde a Educação Infantil ao Ensino Médio.

A última seção faz uso do percurso histórico descrito anteriormente, confrontando com problemas contemporâneos na luta da sociedade por um financiamento da educação que busque equidade na qualidade do ensino público que apesar de tentativas de políticas neoliberais na exclusão de recursos para o financiamento da educação no país, esse golpe dos políticos da extrema direita fracassou, quando tivemos a aprovação do Novo Fundeb, mostrando que ainda há um árduo caminho a seguir para que a população mais vulnerável tenha acesso, permanência e qualidade social da educação no país.

### **Primeiras ideias de financiamento da educação no Brasil**

O financiamento da educação no Brasil tem origem no período colonial, quando jesuítas iniciaram seus trabalhos com dinheiro enviado da Coroa de Portugal sendo que a educação não foi beneficiada pela estruturação do sistema de receitas públicas, tendo permanecido sob os cuidados dos jesuítas. Nesse contexto, o financiamento dos colégios jesuítas era garantido a partir das rendas das igrejas. A educação era evangelizar, catequizar e tornar cristãos os indígenas que habitavam no Brasil.

A presença dos religiosos jesuítas no país findou em 1749 com sua expulsão. A Companhia de Jesus tornara-se um empecilho aos interesses do estado moderno, além do que era detentora de grande poder econômico, cobiçado pela Coroa Portuguesa e na educação as transformações sociais advindas do movimento iluminista e dos princípios liberais requeriam a formação de um novo homem, o homem burguês e não mais o homem cristão.

Para substituir o ensino ministrado pelos religiosos foram criadas as Aulas Régias, um sistema de ensino não seriado, constituindo-se de unidades isoladas em que professores eram nomeados diretamente pelo rei.

Com a intenção de buscar financiar as Aulas Régias e sem poder contar com o auxílio dos jesuítas algumas câmaras municipais, órgãos sobre os quais efetivamente recaiu a responsabilidade para o financiamento, foram obrigados a lançar mãos de taxas sobre produtos, taxas essas que, em função da economia estar centrada basicamente na propriedade rural, resultaram em baixa arrecadação.

Para tentar melhorar esta situação é criado no ano de 1772 o Subsídio Literário, que trazia um imposto a ser cobrado sob a comercialização de diversos produtos sendo que aos provedores nas comarcas caberia o lançamento do registro e a arrecadação desse imposto. A situação de precariedade com que eram cobrados tais subsídios não permitiu permanentemente a tentativa de criação de rede pública de ensino e que continha uma grande seletividade.

A partir de 1808 com a chegada da família real, a educação inicia transformações com novo rumo, isso porque a Corte Portuguesa, instalada no Brasil, precisava dar suporte a nova administração da Colônia. Poucas foram as realizações nesse seguimento. Na fase monárquica, de 1808 a 1889, a educação não era prioridade para o Estado, uma vez que os homens letrados colocavam um risco à soberania da Corte.

Em 1827 a demanda por escolas primárias havia crescido bastante e a corte alegando não dispor de recursos financeiros para bancar este primeiro esforço de universalização do ensino primário encontrou uma saída na responsabilização das províncias em relação ao financiamento das escolas públicas primárias. Assim, em 1834 aprovou-se o Ato Adicional, a Constituição do Império, no qual se dava ao mesmo tempo, autonomia para as províncias para cobrar imposto sobre o consumo. A única exceção era as escolas da corte que continuavam a depender de verbas do Governo Central. Começava então a se aprofundar o padrão de disparidades regionais, tanto no financiamento da educação pública como também nos salários dos professores.

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%. O ano de menor investimento foi o de 1844, com 1,23% para o conjunto da educação e 0,11% para a instrução primária; e o ano de maior investimento foi o de 1888, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária (CHAIA, 1965, p.129-131 *apud* SAVIANI, 2008, p. 9-10)

Ainda seguindo o Ato Adicional de 1834, a Constituição da República, promulgada em 1891, ao tratar sobre a instrução da escola pública primária tornou natural que a manutenção e desenvolvimento da educação continuasse a cair sobre o estado e municípios comprometendo em definitivo o futuro da educação básica, pois, afastando do governo central a responsabilidade de assegurar a educação elementar para todos.

Na Velha República, a situação não muda significativamente apesar de ter havido várias propostas no sentido de um financiamento estabelecido nacionalmente pela União sendo que à União caberia exercer uma ação supletiva, quando houvesse a necessidade, devido à insuficiência econômica dos demais poderes.

Saviani (2008) afirma que ao longo da Primeira República, o ensino permaneceu praticamente estagnado, o que pode ser constatado “com o número de analfabetos em relação à população total, que se manteve no índice de 65% entre 1900 e 1920, sendo que o seu número absoluto aumentou de 6.348.869 em 1900, para 11.401.715 em 1920”. (*ibidem*, p. 10).

Ao longo da história a questão do financiamento da educação nunca se manteve estável, como condicionante de uma política pública, que pudesse, efetivamente, dar conta de um projeto exitoso de educação.

Em 1961 foi promulgada a Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº4024 (BRASIL, 1961). No âmbito do financiamento essa lei definiu pela primeira vez o conceito de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.

Em sucessivas constituições essa temática foi tratada sem prioridade com avanços e retrocessos, com as vinculações orçamentárias aquém dos necessários investimentos se consideradas a realidade educacional de municípios e estados, lembrando que as constituições do regime militar, de 1967, e a Emenda, de 1969, voltaram a excluir a vinculação orçamentária, não se garantindo, portanto, a aplicação de recursos na educação.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o financiamento da educação no Brasil está sob as diretrizes de vinculação de receitas de cada esfera governamental cabendo aos estados e aos municípios a vinculação de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) dos seus recursos, provenientes de impostos e transferências constitucionais e à União, por sua vez, aplicar, também, no mínimo, 18% (dezoito por cento) de sua receita de impostos, depois de deduzidas as transferências obrigatórias na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Especifica, também, que os estados e os municípios brasileiros devem aplicar o percentual mínimo obrigatório na etapa da educação básica de sua atuação obrigatória. Essa divisão de competências na educação básica foi reiterada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996a), estando os estados responsáveis pelo

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346

ensino médio e os municípios responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, este último sob a responsabilidade também dos estados, em regime de colaboração, devendo a União, dessa forma, exercer ação supletiva e técnica aos demais entes federados, ficando também a cargo da União a responsabilidade do ensino superior.

## **O FUNDEF**

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério – Fundef, estabelecendo que pelos menos 60% dos recursos utilizados para a composição do fundo deveriam ser destinados, pelos governos estaduais e municipais, para remuneração dos professores do ensino fundamental. (BRASIL, 1996b)

O Fundef foi constituído por 15% das receitas provenientes de impostos e transferências para distribuição entre o estado e seus municípios, proporcionalmente às matrículas no ensino fundamental, focando na municipalização do ensino fundamental.

Dessa forma, o Fundef foi criado em um período de mudanças no que tange ao financiamento da educação no Brasil, pois:

Nesse período, em síntese, o Governo Federal definiu sua política educacional em três eixos básicos: a racionalização organizacional; a mudança nos padrões de gestão com ênfase na descentralização e na desconcentração do poder de decisão para órgãos locais e unidades escolares; e, a melhoria da qualidade do ensino. Na agenda da reforma da Educação deste período (1995-1998), é destacada a implementação da "autonomia da escola", tendência que se verifica tanto nas propostas inspiradas no neoliberalismo, como nas progressistas. (FRANÇA, 2004, p.50)

Nesse contexto, a regulamentação foi definida pela Lei nº 9424/96, no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, assim:

O Fundef poder ser interpretado como um avanço para a educação brasileira, considerando que parte do processo de destruição que a educação pública vinha sofrendo há décadas, até os dias de hoje, e a escola pública brasileira, no contexto das políticas públicas nacionais. O mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação foi a medida implementada pelo Fundef no conjunto das prioridades educacionais.

A implantação do Fundef a partir de 1998 contribuiu para a ampliação do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão as crianças em idade escolarizável na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda. O impulso que o Fundef promoveu no segmento do ensino fundamental público é

uma das razões desse fenômeno. E desconsiderou a demanda de quase 50 milhões de jovens e adultos que não têm o ensino fundamental completo. (FERNANDES, 2007, p.11)

Mesmo com os avanços trazidos no bojo da criação do Fundef, sabemos que ele teve por consequências um desestímulo de investimentos, por parte de poderes públicos em outras etapas da Educação Básica não contempladas pelo fundo, entre as quais: a educação infantil, ensino médio e a modalidade EJA – Educação de Jovens e Adultos, tão relevante aos cidadãos que não tiveram acesso ao ensino regular na idade própria, corroborando com as ideias de Pinto (2002).

### **A criação do FUNDEB**

Substituindo o Fundef foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Com vigência para 14 (quatorze) anos, 2007-2020, o Fundeb tinha como proposta preservar as mesmas características do Fundef como um fundo de natureza contábil.

Trata-se de um Fundo de natureza contábil que é constituído em cada estado da federação, em parte, por 20% do total arrecadado com os principais impostos estaduais, ou seja, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra parte do Fundo é constituída por valores transferidos da União para o estado, que são: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações, com a Lei Complementar nº. 87 (BRASIL, 1996d). Constituem-no ainda valores que são repassados da União para os municípios: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios (RAMOS; DI GIORGI, 2011, p.626).

Uma alteração é que, diferentemente do seu antecessor, o Fundeb abrange toda a educação básica e modalidades de ensino como a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos, e a Educação Especial. Além disso, não se restringe ao intuito de valorizar apenas parte da categoria docente atuante em determinada etapa do ensino, mas aplica-se ao magistério da educação básica.

Durante boa parte de sua história, a educação básica no Brasil foi essencialmente de responsabilidade dos governos estaduais. Os dados [...] mostram que, a partir do Fundef, atingiu-se um novo padrão de divisão de responsabilidades. O encargo maior está sobre os municípios, que são os entes federados com menos recursos. A situação só não saiu de controle em função do mecanismo do Fundeb, que faz

com que os estados e, em menor parcela, a União transfiram recursos para os municípios. (PINTO, 2012, p.71)

Se deu de forma gradual a distribuição dos recursos proporcionalmente às matrículas no caso da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. No primeiro ano, foram considerados 25% das matrículas; no segundo ano, 50%; no terceiro ano, 75%; e no quarto ano, a totalidade das matrículas. Para o ensino fundamental, continuou a ser considerada a totalidade das matrículas.

Ainda determinou, também que os recursos dos fundos aplicados pelos estados e municípios deveriam recair exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, ou seja, aos municípios, cabe a atuação no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados cuidam dos ensinos fundamental e médio.

Outra questão impactante para a educação, embora positiva, a ampliação da obrigatoriedade educacional para a faixa etária de quatro a dezessete anos e com as demandas crescentes para a faixa de zero a três anos que, conforme o Plano Nacional de Educação, estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, que estabelece atendimento obrigatório de 50%, o que tem acarretado aos municípios uma situação crítica em relação ao atendimento considerando o atual padrão de financiamento. Assim,

O Fundeb constitui uma política essencialmente redistributiva de natureza compensatória. Isso posto, seu mecanismo consiste na redistribuição de recursos financeiros existentes, e o benefício decorrente, em favor de um determinado ente governamental, resulta da transferência de recursos de um ou mais entes governamentais, localizados no âmbito de cada unidade federada estadual. Esse fluxo financeiro, orientado pelo quantitativo de alunos matriculados, desencadeou significativo processo de municipalização do Ensino Fundamental, acentuando a movimentação desses recursos dos governos estaduais em direção aos governos municípios. (LAJA; TAVARES; COSTA, 2020, p. 147)

## **O novo FUNDEB**

Com vigência determinada e com recursos escassos ampliou-se uma discussão de alteração do Fundeb a fim de que possíveis ajustes fossem promovidos, começando a tramitar pela Câmara dos Deputados como PEC 15/2015, que se tornou a PEC 26/2020, tendo como primeira signatária a então deputada federal Raquel Muniz (PSD-MG) e como relatora a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). O texto acabou por se tornar um consenso entre os parlamentares e vinha sendo debatido de forma sistemática desde o início de 2019.

Embora não tenha sido aprovado por unanimidade, em razão de que os partidos da situação votaram contra os avanços que a PEC do novo Fundeb trazia, o mesmo foi aprovado e se tornou permanente, se transformando na Emenda Constitucional 108 da Constituição Federal como uma das principais fontes de financiamento da educação no país. Com um aumento de 13 pontos percentuais a participação da União nos recursos destinados ao Fundo, o texto ainda altera a forma de distribuição dos recursos da União entre os estados.

Em uma sessão e votação históricas, em que de fato, se colocou na nossa Carta em definitivo, a valorização da educação, o novo Fundeb destinará os recursos às redes estaduais e municipais de educação atendendo a creche, pré-escola, ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos, educação profissional, indígenas, quilombolas, educação especial.

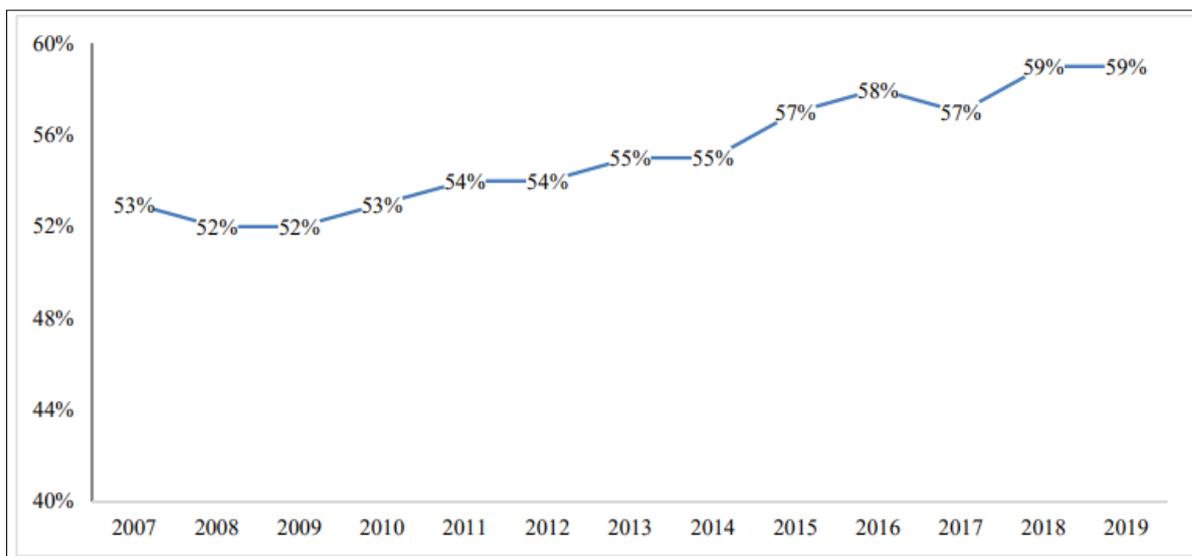
O Fundeb se transforma, assim, em um dos principais instrumentos de redistribuição de recursos do país, realocando valores no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, para tornar o sistema educacional mais equitativo e menos desigual.

Além de se tornar uma política permanente de Estado, o FUNDEB aumenta progressivamente o percentual de participação da União nos recursos do fundo, dos atuais 10% para 23%, até 2026. Percebe-se a relevância da temática do financiamento da educação, já que a concretização de qualquer melhoria da educação reside na aplicação de recursos financeiros.

O texto ainda altera a forma de distribuição dos recursos da União. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, cuja receita é distribuída aos municípios e ajuda a compor o fundo, também será modificado com base nos indicadores locais de aprendizagem.

Um aspecto quanto ao caráter redistributivo, observado por Alves e Pinto (2020, p. 5) em pesquisas recentes acerca do financiamento educacional, retrata um “progressivo processo de ampliação da parcela dos recursos do fundo que é destinada aos municípios”, ainda afirmam que tais dados relativos estão correlacionados ao processo de municipalização, conforme o gráfico que fizeram com base nos dados obtidos na plataforma de Transferências Constitucionais, disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional.

**Figura 1** – Evolução da participação municipal nos recursos distribuídos pelo Fundeb, Brasil, 2007-2019 (em valores relativos %)



**Fonte:** ALVES; PINTO, 2020, p. 9.

Nesse panorama, mesmo que o Fundeb tenha se proposto a reduzir desigualdades regionais em seus anos em vigor, alguns estados não conseguem chegar a um valor mínimo por aluno nacional recebendo complementação do governo federal. Com a aprovação do novo modelo aprovado no Congresso, o fundo também será destinado a municípios pobres em estados ricos que antes não recebiam ajuda federal o que, é destacado por gestores e pesquisadores o que deve melhorar a equidade entre as regiões.

Vale acrescentar que o Brasil ainda investe em educação muito menos do que países desenvolvidos, segundo a OCDE, 4,4 mil, ano em dólares é o valor aluno que aplicamos enquanto a média dos países da organização é de 10,5 mil dólares. Embora aprovado, divergências antecederam a votação, sendo que uma delas foi a tentativa de tirar do texto o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), previsto no PNE - Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015).

Desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno Qualidade tem como objetivo mensurar o financiamento necessário, calculado por estudante, para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, um instrumento que permite aplicação justa e eficiente dos recursos indicando valor e critérios de referência para o investimento em educação para garantia de padrões mínimos de qualidade.

O CAQ considera elementos básicos nas escolas, como biblioteca, quadra, saneamento e remuneração de professores similar à média de profissionais com ensino superior, incluindo o setor privado. Hoje, a média do salário de um professor é de menos de 80% do que ganham os demais profissionais, segundo o Inep, com base em dados do

IBGE. É importante se destacar que o pagamento dos professores responde pela principal fatia do investimento em educação, o Fundeb estabelecia que 60% dos gastos deveriam ser com esse fim para evitar que gestores desviassem o recurso, e a novo Fundeb estabelece 70%, mas ampliando o direito a outros profissionais da escola.

Na sua essência os recursos do Fundeb devem ser investidos na manutenção e desenvolvimento da educação básica e em se tratando do pagamento dos professores destaca-se que se destinam aos professores que estão na ativa, além de aquisição de equipamentos diretamente ligados ao ensino. O recurso não pode, portanto, ser gasto com aposentadorias de professores, embora congressistas também defendessem este aspecto.

### **A regulamentação do novo Fundeb**

Para que o novo Fundeb funcione a partir de 2021, conforme previsto pela Emenda Constitucional 108/2020, a lei de regulamentação do Fundo deve ser aprovada até 31 de dezembro deste ano. (BRASIL, 2020a)

Em não sendo aprovada, corre-se o risco de regulamentação na forma de Medida Provisória (MP), o que pode acarretar prejuízos na volta às aulas dos alunos no próximo ano, com a desorganização do ensino, especialmente em um contexto de cortes de verbas na Educação, somado ao *déficit* na arrecadação dos Estados e Municípios causados pela pandemia na retomada das aulas.

Após a aprovação do novo Fundeb a sua regulamentação deve ser de atenção de toda a sociedade já que se podem perder todas as conquistas do texto promulgado se essa regulamentação não for muito bem sucedida. E são vários os temas que precisam ser regulamentados como o uso dos recursos do Fundeb, como prazos legais, os recursos para a Educação Infantil conveniada e o mínimo de 70% para profissionais da Educação. Além destes temas ainda há que se regulamentar a constituição dos fundos estaduais e distrital, os cálculos da complementação da União, a fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos pelos estados e os fatores de ponderação para a redistribuição de recursos, como modalidade, etapa e tipo de ensino, nível socioeconômico e perfil fiscal dos municípios.

Alguns outros temas dependem de leis específicas como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal, o piso salarial do magistério, o Sistema Nacional de Educação e a distribuição da cota municipal do ICMS.

O Projeto de Lei 4372/20 regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é da deputada

Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), que também foi relatora da proposta de emenda à Constituição que deu origem ao novo Fundeb.

Nesse projeto de regulamentação, está detalhada

a operacionalização do Fundeb, que agora funcionará em um modelo híbrido de distribuição dos recursos. A proposta é que, no primeiro ano do novo Fundeb, se mantenham as ponderações atuais quanto às etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino, ficando para depois questões como o repasse com base em desempenho. (BRASIL, 2020b)

O projeto em seus quarenta e sete artigos, disciplina várias questões ressaltando-se o que se refere a carreira do magistério.

Art. 44. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2020c)

Na lei de regulamentação que deverá ser atualizada em 2023, serão definidos os novos indicadores de atendimento e aprendizagem, socioeconômicos e fiscais, além da revisão das atuais ponderações sendo que para o primeiro ano de vigência, o texto projeta o acréscimo de recursos, iniciando-se com 2%, a cerca de 1,4 mil municípios de maior vulnerabilidade no país, localizados em 13 estados das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste.

### **Considerações finais**

Em sua regulamentação já foram apresentados dois projetos que se encontram no senado o que tem se apresentado como uma grande preocupação, uma vez que o prazo para as deliberações se mostra curto uma vez que devem estar aprovados até o fim do ano para que o fundo possa ser incluído no orçamento de 2021. A preocupação é maior considerando tanto a complexidade dos itens a serem regulamentados quanto por outras agendas do congresso, como as reformas tributária e administrativa, fora o período de campanha eleitoral e ainda em meio à pandemia causada pela Covid-19:

Nesse contexto, diferente do ser apenas súdito, o cidadão passa a apresentar uma outra forma de protagonismo. Também vive subordinado ao governo, mas tem como contraponto o respeito aos seus direitos, tem a cidadania reconhecida como uma construção coletiva, e cada um cumpre seus deveres perante a

comunidade e o Estado. O cidadão contribui para que todos possam cumprir os seus deveres, construindo-se, assim, uma comunidade forte, comunidade política com esses valores incorporados, em que a cultura de um povo se torna patrimônio coletivo. (LAJA; TAVARES; COSTA, 2020, p.50)

O que se conclui é que, embora possamos constatar o avanço conquistado com a aprovação do novo Fundeb é fundamental assegurar, no âmbito do parlamento nacional, a aprovação de instrumentos legais que garantam diretrizes gerais referentes ao regime de colaboração na oferta educacional e à gestão democrática das escolas e sistemas de ensino, de preferência, articulando-os. Um dos maiores problemas está na má distribuição dos recursos e cabe a população por meio de uma participação ativa.

Essa participação ativa envolve os conselhos que são os espaços participativos, em que o Estado e sociedade civil fiscalizam, no âmbito da educação brasileira, o financiamento do ensino, sendo chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - Cacs.

Paira na sociedade civil brasileira a inexistência de uma cultura de participação, a falta de transparência no trato com a coisa pública, formação de conselhos totalmente controlados pela administração pública, que só referendam e não debatem ou fiscalizam efetivamente. A percepção que se tem dos Conselhos no Brasil é de um colegiado como órgão do governo, ao qual se subordina, como assessor e colaborador. Não figura, como entidade autônoma, propositora, deliberativa, para reclamarem e/ou denunciarem irregularidades junto aos órgãos competentes da Administração Pública. (FREIRE, 2019, p. 6)

Os Cacs são colegiados dotados de autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local - União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Especificamente, em relação ao Fundeb, o Conselho é o responsável pelo acompanhamento e controle social, da distribuição, transferência e aplicação desses recursos.

O Cacs é o espaço de democratização, onde se fazem presentes relações políticas, culturais e sociais; é constituído de diferentes sujeitos, que representam as sociedades civil e política, ou seja, uma constituição híbrida, com disputas de poder: “Arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia”. (SEMERARO, 2001, p. 10)

Ao se afirmar que cabe a população, por meio de uma participação ativa, reivindicar seus direitos para um futuro melhor e participar das discussões fiscalizando os gastos com a educação o que se espera é que, de fato, a educação pública possa atender a todos e com qualidade.

O que se pode, também ressaltar é que vários aspectos serão regulamentados, e que tal regulamentação poderá influenciar o desfecho final do Fundeb.

Alguns deles são: mecanismos de distribuição de recursos entre estados e municípios; fatores de ponderação, ou seja, o percentual de cada modalidade ou etapa da educação básica; o uso de recursos do Fundeb para repasses para escolas conveniadas, principalmente na

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346  
educação infantil e educação especial; a definição das categorias de profissionais da educação que poderão receber salários com recursos do Fundeb.

Outro aspecto relevante refere-se a definição de regras para o repasse de recursos para redes de ensino que melhorarem seus indicadores de qualidade, um dos pontos do novo modelo de repasse da complementação da União.

Merece atenção, ainda, que a maior parte dos recursos destinados à complementação da União em 2021 depende da aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, já que não foram incluídos no Orçamento do próximo ano – 74% dos R\$ 19,6 bilhões previstos.

Para entender essa complementação da União, resalte-se que o fundo é composto por uma relação de impostos arrecadados nos estados e no DF e municípios. Atualmente, o montante é somado e distribuído entre as redes municipais e estadual de um mesmo estado. Quando o valor mínimo não é atingido, a União entra com uma complementação para esses estados e municípios.

No novo Fundeb, a complementação da União passará de 10% para 23%, de maneira escalonada até 2026. O aumento é, em geral, de dois pontos percentuais ao ano, ou seja, em 2021: 12%; 2022: 15%; 2023: 17%; 2024: 19%; 2025: 21%; 2026: 23%, assim gradativamente as contribuições da União vão aumentando. Considerando valores atuais, a complementação da União passará de R\$ 15,8 bilhões para R\$ 36,3 bilhões ao ano em 2026.

Hoje, também merece atenção o debate em torno da proposta do governo federal de usar parte dos recursos do Fundeb para financiar o programa Renda Cidadã, um programa que visa substituir o Bolsa Família a partir de 2021.

Embora a aprovação do novo Fundeb tenha sido, efetivamente, um grande avanço para a educação básica, vale lembrar que da regulamentação que está por vir está prevista, ainda, uma revisão dos critérios estabelecidos na regulamentação daqui a dois anos, o que nos impõe um acompanhamento permanente.

## Referências

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do FUNDEB. **Revista de Financiamento da Educação**. São Paulo – SP. Vol. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091/58639>. Acesso em: 14 out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091>.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Projeto de lei regulamenta novo Fundeb**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/688278-projeto-de-lei-regulamenta-novo-fundeb/>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 4024/1961** – fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.424** de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, 1999. CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei nº 4372/2020 – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal e dá outras providências. (inteiro teor). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121>. Acesso em: 14 out. 2020a.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Emenda Constitucional nº 108/2020** – Altera a Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm). Acesso em: 14 out. 2020a.

CHAIA, Josephina, Financiamento escolar no segundo império. Marília: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1965.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Ministério da Educação. **Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço**. Brasília, 2007. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef\\_ao\\_fundeb.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef_ao_fundeb.pdf). Acessado em: 20 ago. 2020.

FRANÇA, Magna. Política educacional de descentralização financeira: as diretrizes governamentais do período de 1990 a 2001. p. 143-158. **Revista Gestão em Ação**. Salvador – BA, 2004. Disponível em: <http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav7n204.PDF>. Acesso em: 13 out. 2020.

FREIRE, Eduardo José. O PAPEL DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB. 2014. p. 1-15. **Revista Eletrônica Multidisciplinar de Alta Floresta**. Alta Floresta – MT. Disponível em:

<http://www.faflo.com.br/revistas/refaf/index.php/refaf/article/viewFile/123/pdf>.

Acessado em 23/07/2020.

LAJA, Vanessa Oliveira; TAVARES, Elisabeth dos Santos; COSTA, Michel da. Políticas Públicas implementadas na Educação no Brasil: um olhar sobre o FUNDEB. In: **A educação no âmbito do político e de suas tramas 6** [Recurso eletrônico] / Organizadores Marcelo Máximo Purificação, Elisângela Maura Catarino, Éverton Nery Carneiro. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020. Disponível em:

<https://www.finersistemas.com/atenaeditora/index.php/admin/api/artigoPDF/36305>.

Acesso em: 14 out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.5062018059>.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302002008000008>.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176>. Acesso em: 13 out. 2020.

RAMOS, Regina Célia. DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho – SP. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Vol. 19, n. 72. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362011000400009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400009). Acesso em 16/04/2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362011000400009>.

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**. PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008. Disponível em: [https://www.aedi.ufpa.br/parfor/letras/images/documentos/ativ2\\_2014/breves/breves2012/politica%20educacional%20brasileira%20limites%20e%20perspectivas.pdf](https://www.aedi.ufpa.br/parfor/letras/images/documentos/ativ2_2014/breves/breves2012/politica%20educacional%20brasileira%20limites%20e%20perspectivas.pdf).

Acesso em: 13 out. 2020.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.