



## A descentralização financeira dos recursos públicos para a Educação Básica e a Política de Fundos

*Financial decentralization of public resources for Basic Education and Funds Policy*

*Décentralisation financière des ressources publiques pour L'Éducation de Base et la Politique des Fonds*

Frederico dos Remédios Corrêa<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pará

Fabício Aarão Freire Carvalho<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Pará

**Resumo:** Este artigo apresenta um estudo bibliográfico sobre a política de descentralização financeira dos recursos da educação a partir dos anos 90 no Brasil, identificando seus tipos e a relacionando com a política de fundos implementada com a Lei nº 11.494/2007 a qual instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Indicamos que discussões sobre o tema proposto são pertinentes, pois proporcionam o entendimento sobre os diferentes conceitos da política de descentralização. Concluimos que, no Brasil, a política de descentralização vem assumindo um caráter desconcentrador, pois Estados e Municípios recebem autonomia parcial para a execução de suas ações.

**Palavras-chave:** Descentralização Financeira. Política de Fundos. Fundeb

**Abstract:** This article presents a bibliographic study on the policy of financial decentralization of education resources from the 90s in Brazil, identifying its types and relating it to the policy of funds implemented with Law 11.494 / 2007 which instituted the Maintenance Fund and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB). We indicate that discussions on the proposed theme are relevant, as they provide an understanding of the different concepts of the decentralization policy. We conclude that, in Brazil, the decentralization policy has been assuming a deconcentrating character, since States and Municipalities receive partial autonomy to carry out their actions.

**Key words:** Financial Decentralization. Funds Policy. Fundeb

**Abstrait:** Cet article présente une étude bibliographique sur la politique de décentralisation financière des ressources éducatives à partir des années 90 au Brésil, en identifiant ses types et en la reliant à la politique de fonds mise en œuvre avec la loi 11.494 / 2007 instituant le

---

<sup>1</sup> Especialista em Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) pelo IFPA e Mestrando em Currículo e Gestão da Escola Básica pela UFPA. Professor Nível II da Secretaria Municipal de Educação de Bragança/PA. *E-mail:* frederico.r.correa@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1591390460062606>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-2481-0422>.

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado I do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica da Universidade Federal do Pará. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas para Educação Básica (GEPPEB/UFPA). *E-mail:* fafc33@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6240386868511581>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-4753-2560>.

Fonds de Maintenance et Développement de l'éducation de base et valorisation des professionnels de l'éducation (Fundeb). Nous indiquons que les discussions sur le thème proposé sont pertinentes, car elles permettent de comprendre les différents concepts de la politique de décentralisation. Nous concluons qu'au Brésil, la politique de décentralisation a pris un caractère déconcentrant, puisque les États et les municipalités reçoivent une autonomie partielle pour mener à bien leurs actions.

**Mots clés:** Décentralisation financière. Politique des fonds. Fundeb

---

**Recebido em:** 18 de outubro de 2020

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

---

## Introdução

As diretrizes das políticas educacionais brasileiras que orientaram o Estado a partir da década de 1990 foram marcadas por princípios fundamentais determinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e União das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Assim como Locatelli (2011), acreditamos que o problema na utilização dos ideais postulados por estes organismos na construção das políticas públicas brasileiras consiste no fato que estas concepções consideraram o “interesse da burguesia hegemônica, ligada ao sistema financeiro internacional e interessada em reduzir os gastos sociais do governo e dar amplas garantias aos credores nacionais e internacionais” (p. 2).

Considerando que os princípios fundamentais instituídos pelas organizações citadas foram baseados em 3 ideias basilares, que são “privatização, flexibilização e descentralização” (LOCATELLI, 2011, p. 1), para este estudo, objetivamos apresentar um estudo sobre a política de descentralização mais precisamente, a descentralização financeira dos recursos públicos, pois a partir dos anos 90 as ações implementadas para o financiamento da educação priorizaram “atingir maior eficiência e eficácia a partir da implementação de Programas” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 588).

O principal questionamento perpassou na necessidade de identificarmos qual tipo de descentralização encontramos na maioria das ações desenvolvidas no Brasil, buscando inclusive relacioná-la a política de fundos que atualmente financia as ações planejadas para a Educação Básica nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Caracterizamos o artigo como um estudo bibliográfico e documental, pois além de elencar um tema específico da literatura, na sua construção foram utilizados como fonte principal de dados a produção bibliográfica já produzida sobre este tema e outros

documentos pertinentes, como a Constituição Federal de 1988 e Leis que instituíram os fundos para a educação (OLIVEIRA, 2012, p. 69 – 70).

Estruturamos o artigo da seguinte forma: na primeira seção, apresentamos a política de descentralização, utilizando autores(as) que definem que esta política está muitas das vezes associada a centralização. Fundamentamos nossa discussão a partir das contribuições de Rodriguez (2001), Gouveia (*et al*, 2004), Valle (2008), Lima e Aragão (2010), Novaes & Fialho (2010), Kang (2011) e Santana e Pinho (2011).

Na seção conseguinte, conceituamos política de fundos, evidenciando o porquê do nosso entendimento que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é considerado um exemplo de política descentralizadora. Instruímos ainda aspectos positivos e negativos na consolidação desta política, a partir da contribuição de Gouveia (*et al*, 2004), Davies (2006), Pinto (2007), Jesus (2011), Ramos e Di Giorgi (2011), Soares (2011) e Bliacheriene (*et al*, 2016).

Expomos brevemente a Emenda Constitucional nº 108 de 26/08/2020, a qual alterou o Artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tornando o FUNDEB um fundo público permanente, fato que representou uma vitória significativa para toda categoria de pesquisadores, profissionais da educação e demais representantes da sociedade civil organizada. Encerramos com nossas considerações.

## **A descentralização Financeira na Educação Brasileira**

Antes de caracterizarmos a descentralização, acreditamos ser necessária uma breve discussão sobre centralidade, uma vez que no período da Ditadura Militar vivenciada no Brasil, houve uma intensa busca a consolidação de mecanismos de poder fortemente centralizadores. Foi neste período que surgiram novos movimentos sociais que “ganharam visibilidade na arena pública através da luta de diversos movimentos sociais, de entidades sindicais diversas e de sujeitos oriundos das periferias dos grandes centros urbanos” (LIMA e ARAGÃO, 2010, p. 260).

Para Valle (2008, p. 54), a centralidade é um modelo de gerenciamento pelo qual um órgão superior (a União) elabora as diretrizes, bases, normas e procedimentos a serem implementados pelos estados e municípios, sem a possibilidade de considerar suas peculiaridades. Dessa forma, existiria “um centro” responsável tanto pela construção quanto pela definição de políticas e instâncias “inferiores” locais responsáveis apenas na execução das ações determinadas pelo “centro”.

Na educação, existem estudiosos que acreditam que a inserção de estruturas centralizadoras na gestão foi “um dos fatores responsáveis pelo atraso da educação no país”

(KANG, 2011, p. 574), pois impediram que Estados e Municípios assumissem um maior protagonismo na efetivação de ações que contemplassem suas especificidades, possibilitando ainda que os governos locais ficassem sujeitos ao interesse de poderosos grupos políticos.

Considerando que o modelo centralizador de gestão, seja ele educacional ou financeiro, foi marcado por sérias limitações, uma vez que ao concentrar recursos e a tomada de decisões em sua esfera, a União não contemplava as especificidades de cada Estado ou Município, pois eles recebiam um “pacote pronto” de ações que deveriam aplicar em suas localidades, houve a necessidade de uma reconfiguração do sistema de gestão e financiamento público do Brasil a partir das ideias de descentralização.

Dois fatos foram fundamentais para a substituição do modelo centralizador preconizado durante a Ditadura: O processo de redemocratização brasileira e a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Ambos foram fundamentais para a recuperação das bases federativas brasileiras, pois além de devolverem a governos estaduais e municipais sua autonomia política ora suprimida, promoveram “a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, a partir de então, passaram por um profundo processo de descentralização” (SANTANA e PINHO, 2011, p. 01).

A CF 1988 representou um marco na luta por direitos civis, políticos e sociais, ficando inclusive conhecida como Constituição Cidadã, pois dentre outras coisas, ela estabeleceu:

(...) a universalização de vários direitos, a destacar a educação e a saúde, bem como determinou uma inédita configuração federativa, consubstanciada pela descentralização político-administrativa, a desconcentração dos recursos com partilha mais equânime da arrecadação em favor dos estados e municípios e, algo primordial, a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (LIMA e ARAGÃO, 2010, p. 261).

Com isso, percebemos que as mudanças que o Estado brasileiro implementou no que condiz a gestão e disponibilidade de recursos para a educação a partir dos anos 90 foram constituídas considerando duas lógicas principais. A primeira, que procurou a garantia e o aumento dos recursos destinados à educação pública; e a segunda que consistiu em uma descentralização do sistema tributário nacional relacionada principalmente pela “descentralização de competências entre as diferentes instâncias administrativas” (RODRIGUEZ, 2001, p.43).

A descentralização é um processo pelo qual o Governo Federal repassa funções, ou partes, referentes aos poderes decisórios para estados e/ou municípios. É uma “transferência do exercício do poder” (LALANDER, 2010, p. 36-37), e para sua efetivação, é fundamental considerar as características locais, pois ela “é um processo cujos condicionantes variam de

país a país, congregando fatores culturais, políticos, sociais e econômicos” (LUCE e FARENZENA, 2008, p. 79). Ou seja, a descentralização pressupõe que a União deve assegurar a participação efetiva de governos estaduais e municipais na tomada de decisões e na construção de políticas, uma vez que eles conhecem suas realidades e são os beneficiados.

A descentralização para o setor educacional, ocorreu em dois principais períodos. O primeiro compreendido entre os anos de 1988 a 1996, caracterizado por uma descentralização fiscal para estados e municípios, a qual “aumentou a disponibilidade de recursos nessas instâncias governamentais” (RODRIGUEZ, 2001, p. 43). O segundo, efetivado no período de 1997 a 2001, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>3</sup>.

Pompeu (2008) destacou a importância na implantação de políticas de descentralização sociais, pois elas permitiram, dentre outras coisas:

adequar as políticas às características regionais e às necessidades específicas de cada população, além de ampliar as possibilidades de controle social e participação popular como censura das políticas públicas” (p. 32).

Gouveia (*et al*, 2004), Lalander (2010) e Novaes e Fialho (2010) corroboram na definição do termo descentralização, pois apresentam que o mesmo foi concebido sob diferentes perspectivas, podendo variar em formas ou tipos. Dos diferentes tipos que o termo descentralização pode receber, os mais utilizados são: delegação, devolução, privatização e desconcentração, sendo este último o que mais se assemelha as ações que são implantadas/implementadas no Brasil.

A delegação ocorre quando algumas funções ou decisões são passadas pelo Estado a órgãos ou setores locais para resolverem determinada situação. Esses setores recebem uma parcela de autonomia, competência e responsabilidade, mas podem ter sua autoridade retirada por quem a instituiu. Com isso, há ainda a relação de subordinação, pois quem recebe a função, não pode decidir qualquer ação sem o consentimento da instância que a delegou (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 590). Simplificando, a delegação ocorre quando uma entidade hierarquicamente inferior recebe de uma superior a atribuição temporária para resolver determinada situação (LALANDER, 2010, p. 37).

A devolução tem como principal característica fortalecer a autonomia de governos locais ou regionais sem que estes estejam subordinados a um governo central.

---

<sup>3</sup>O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e implementado no período de 1997 até 2006. A principal ideia do FundeF foi “disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual” (DAVIES, 2006, p.756).

Diferente da delegação, na devolução os governos locais recebem autoridade para decidir ações que serão realizadas e também são responsáveis pela oferta de serviços educacionais (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 591).

A privatização se caracteriza pela transferência progressiva do “controle governamental da educação, convertendo as escolas públicas em escolas privadas” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 591). Este tipo é indissociável de todas as políticas neoliberais voltadas para diferentes áreas, não só a educacional, pois objetivam desqualificar bens e serviços públicos para a implantação de unidades privadas.

A desconcentração é caracterizada pela “transferência ou delegação de autoridade, ou ainda, de competências de ação do governo central para as regiões e localidades” (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 590). Com isso, regiões ou localidades são incumbidas de executar determinadas tarefas, normalmente administrativas e continuam subordinadas à administração central.

Sugerimos que a desconcentração é o tipo que mais encontramos nas atividades executadas no Brasil, pois Estados e Município, na maioria das vezes, recebem determinada ação para executarem. Exemplificamos essa questão com Draibe (2001), uma vez que ela argumenta que:

A descentralização e a desconcentração decisórias e gerenciais da política educacional constituíram metas indissociáveis de reorganização da área, mais ainda quando o avanço do processo de democratização atribuiu também àquele formato centralizado e concentrado o desempenho insatisfatório e socialmente iníquo dos sistemas públicos de ensino fundamental. (p. 69).

Enquanto conceito teórico, a descentralização pode ser interligada a desconcentração, pelo fato de ambos implicarem na transferência de poderes de um nível nacional para um regional ou local. No entanto, a transferência dos poderes de um nível nacional ocorre para suas próprias unidades que estão presentes nas regiões ou localidades. Por isso ela é desconcentrada (LALANDER, 2010, p. 37, tradução nossa).

Além dos tipos de interpretações que o termo descentralização recebeu ao longo dos anos, Tomas Kang (2011) embasado em um estudo sobre as obras de Bardhan e Mookherjee (2006, apud KANG, 2011, p. 575), argumentou que existem três conceitos básicos sobre a descentralização, que precisamos entender. Eles são:

(i) *administrativa*, ou seja, autoridade sobre legislação e implementação de regulamentos locais, composição de gastos governamentais e fornecimento de serviços públicos; (ii) *financeira*, ou seja, autonomia na criação e coleta de impostos, na alocação de despesas relacionadas a serviços locais e também para

pedir empréstimos a níveis superiores de governo ou ao mercado; e (iii) *democrática*, isto é, os governantes locais são eleitos pelos residentes locais ao invés de indicados por instâncias superiores de governo (p. KANG, 2011, p. 575).

Para Luce e Farenzena (2008), quando falamos em descentralização, pressupomos a existência de um centro, um órgão superior. Com isso, o movimento de descentralização aconteceria quando este órgão superior transfere responsabilidades e atribuições que fazem parte de sua estrutura para “governos subnacionais (no Brasil, estados e municípios) ou para entidades governamentais semi-independentes, como autarquias e fundações ou ainda para a sociedade” (p. 81).

Não devemos esquecer que muitas vezes a centralização e descentralização são termos que se vinculam, haja vista que “as medidas de descentralização se originam e se desenvolvem em estruturas organizacionais centralizadas” (NOVAES e FIALHO, 2010, p.588), uma vez que a estrutura centralizada, ao transferir a o poder de decisão para outra estrutura, pratica a descentralização. Ou seja, os conceitos de centralização e descentralização estão associados na medida que encontramos em uma estrutura organizacional descentralizada elementos centralizadores e vice e versa.

Luce e Farenzena (2008) utilizam das ideias de Roservi-Monaco (1990), para chamar atenção ao fato que existe uma constante troca entre centralização e descentralização. Para elas, o termo descentralização “é usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diferentes” (p. 79) e nela “os órgãos centrais do estado possuem o mínimo de poder. Indispensável para desenvolver as próprias atividades” (LUCE e FARENZENA, 2008, p. 79). Na centralização, os poderes de governadores e/ou prefeitos são reduzidos “ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração” (LUCE e FARENZENA, 2008, p. 79) Compreendemos assim que em determinados momentos, um governo pode instituir práticas centralizadas e/ou descentralizadas, dependendo do objetivo que pretende.

centralização e descentralização dos sistemas político-administrativos constituem, então, na história da organização estatal brasileira, dois polos que se interligam numa totalidade, buscando manter os pressupostos básicos para sustentação da dominação capitalista e da fração burguesa hegemônica. (LOCATELLI, 2011, p. 3)

(...) descrevem uma hierarquia espacial de poder e, num sistema centralizado o processo político e o acesso a ele são concentrados no mais alto nível burocrático, isolados do povo e ignorantes das necessidades e prioridades locais e regionais. (LUCE & FARENZENA, 2008, p. 79)

Kang (2011) destaca possíveis aspectos vantajosos e não vantajosos na implementação de políticas descentralizadoras. As vantagens estão nos casos em que locais (os quais

sugerimos que podem ser regiões, estados ou municípios) ao receberem a incumbência de gerenciar suas atividades com autonomia total, apresentaram melhorias significativas nos níveis educacionais. Nestes casos, além de “aumentar a voz política da população “ (KANG, 2011, p. 577) coube ao Governo Central adotar medidas de acompanhamento e responsabilização de governantes pelas suas ações, o que chamam de *accountability*<sup>4</sup>

Com relação as desvantagens, elas consistem na ideia de que em regiões aonde as elites locais detêm grande parte do poder político, as mesmas direcionariam as ações em benefício próprio. Kang (2011) chamou isso de “captura do governo por grupos de interesse” (p. 577). Outro destaque foi que a descentralização administrativa e financeira poderia gerar um aumento nas desigualdades sociais, pois ao possibilitar autonomia total aos locais não só para decidir ações, mas principalmente arrecadar recursos, locais com maior arrecadação possivelmente apresentariam resultados positivos, quando comparados a locais com baixa arrecadação.

Com relação ao processo de descentralização educacional no Brasil, ele pressupõe uma “redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais” (CASTRO, 2001, p. 112). Nele, o governo federal passou a atuar como:

planejador, regulador e coordenador de políticas públicas, envolvido com o constante monitoramento e avaliação dos programas, a compensação das diferenças e a promoção da inovação e transformação pedagógica. Com isso, perde o caráter de executor direto preferencial, atribuição assumida por Estados e municípios que também dividem com o governo federal, a responsabilidade pelo financiamento da educação (CASTRO, 2001, p. 112).

Bliacheriene (*et al*, 2016) argumentou que no modelo de descentralização implantado no Brasil, o Governo Federal continuou concentrando recursos e delegando (descentralizando) a Estados e Municípios a execução das ações. Dessa forma, acabou “reforçando a ideia de que o problema da educação não é a falta de recursos e sim os desarranjos de gestão, que podem ser solucionados pelo fortalecimento do poder local e pelo incremento da participação” (p.37).

Adentrando no campo da descentralização financeira, Gouveia (*et al*, 2004) indica que, no Brasil e na América Latina, existem várias formas de manifestação da mesma, as quais são constituídas de acordo:

---

<sup>4</sup> Até o presente momento não existe uma tradução específica deste termo para o português. Há autores que indicam o *accountability* como um processo mais amplo que o ato de prestar contas e/ou responsabilizar gestores por suas ações. Corrobora para esse entendimento a ideia de Filgueiras (2011), pois argumenta que este termo “não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas”, pois é um processo político e democrático que deve ser exercido pelos cidadãos” (p. 71).

(...) as políticas nacionais e/ou locais e, ainda, considerando a história educacional e tradição na gestão escolar de cada um desses países. Contudo, muitas das políticas que envolvem programas de descentralização se materializam como formas de desresponsabilização do poder público para com a educação (p. 3).

No Brasil, a política de descentralização financeira de recursos atingiu diretamente as escolas, pois elas passaram a assumir responsabilidades “sobre as diversas faces dos problemas mais cotidianos que as afligiam” (GOUVEIA et al, 2004, p.3). Isso ocorreu principalmente pelo fato do Estado delegar ações as escolas sem a garantia mínima de condições para sua realização.

Articulando as ideias dos autores ora mencionados, compreendemos que, a partir dos anos 90, o Estado passou a constituir ações educacionais em um modelo de descentralização/desconcentração, delegando responsabilidades aos entes federados e/ou escolas, proporcionando parciais condições a efetivação das ações direcionadas, as quais visaram ainda a garantia de uma aplicação mínima de recursos, por intermédio de ações de descentralização materializadas em Políticas de transferência de recursos públicos, seja por meio de programas específicos ou por ações que intitulamos de Política de Fundos.

### **A Política de Fundos e o Fundeb**

Um dos fatos que merece destaque quanto a política de fundos ocorreu em 12 de setembro de 1996, quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 14, a qual reformulou a política de financiamento da Educação ao subvincular recursos para uma etapa da educação básica, o Ensino Fundamental, configurando assim uma Política de Fundos.

Compactuamos com Nicholas Davies (2006) ao definir que o termo fundos é utilizado para indicar uma reserva constitucional de parte dos impostos para uma área definida pelo Governo. Para Jesus (2011) e Soares (2011), uma política de fundos ocorre quando se destinam legalmente recursos para um fim específico, configurando assim os “fundos especiais ou de natureza contábil” (SOARES, 2011, p.95). Inferimos com isso que, uma política de fundos consiste em destinar recursos públicos para um fim determinado.

A partir dos anos 90, duas foram as principais políticas de fundos públicos destinadas para a educação. Apresentamos a instituída pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006.

Em 2006 foi aprovada a EC nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, o qual foi regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. De acordo o disposto no art. 10º da referida Lei, este “novo fundo” distribuiu recursos para alunos

da creche em tempo integral até o ensino médio integrado à educação profissional (BRASIL, 2007). Estudiosos entendem que o Fundeb foi criado para “garantir a execução das políticas que visam uma educação básica de qualidade e acessível à população brasileira” (SANTOS *et al*, 2018, p. 460).

O Fundeb é um Fundo de natureza contábil<sup>5</sup> constituído em cada estado ou município da federação, por 20% do total arrecadado com os seguintes impostos, conforme disposto em seu Artigo 3º:

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Fundo de Participação dos Estados – FPE (para os Estados), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp, Desoneração das Exportações, com a Lei Complementar nº. 87, Fundo de Participação dos Municípios – FPM (para os Municípios) e a cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR (para os Municípios) (BRASIL, 2007).

Para o cálculo do valor a ser repassado, o Fundeb considera a “direta proporção do número de matrículas na educação básica de suas redes de ensino, sendo que as diferentes etapas da educação básica têm ponderações diferenciadas” (RAMOS e DI GIORGI, 2011). É interessante observar que, apesar deste aumento na alíquota e no número de imposto que compõe o fundo:

o número de alunos a serem atendidos com essas verbas também aumentou substancialmente. Assim, a mudança do FUNDEF para o FUNDEB não necessariamente representou um aumento de verbas capaz de melhorar a qualidade do ensino oferecido (BLIACHERIENE, *et al*, 2016, p. 41)

Considerando que a implementação do Fundeb possibilitou a estados e municípios o gerenciamento de suas respectivas redes de ensino, ficando a União responsável em complementar com recursos financeiros e acompanhar a execução das ações relacionadas ao fundo, entendemos que esta política é um exemplo de descentralização.

Enquanto exemplo de política de descentralização financeira, o Fundeb apresentou avanços e limitações. Um aspecto positivo inicial foi sua abrangência de atendimento, pois contemplou a “educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades descritas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, educação especial e educação de jovens e adultos”. (CABRAL, 2009, p. 73). No entanto, cada etapa recebeu um coeficiente diferente para fins de vinculação de recursos. Este coeficiente ocorreu:

---

<sup>5</sup> Os recursos provenientes de fundos de natureza contábil são depositados em contas especiais por já terem sua finalidade determinada.

por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno. A escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado, bem como a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo (CABRAL, 2009, p. 73).

Autores argumentam que o Fundeb seguiu a mesma lógica do Fundef, pois ele redistribuiu recursos para financiar a educação, seja estadual ou municipal. A principal diferença está justamente na sua expansão de atendimento. Freire (2014) caracteriza o FUNDEB como:

um mecanismo de capitação e de distribuição de impostos estaduais e municipais, incluída a complementação da União para aqueles cujo valor médio por aluno não alcançar um mínimo definido nacionalmente. A distribuição da receita desse fundo, nos Estados e Municípios, se dá, proporcionalmente ao número de matrículas na educação básica. Configura aí, o mecanismo de inclusão, receberão mais, os entes federados com mais matrículas (p. 190).

A Lei do Fundeb estabeleceu também “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica” (CABRAL, 2009, p. 84). O Piso Salarial Profissional Nacional foi aprovado em 16 de julho de 2008 pela Lei nº 11.738/2008. Isso foi uma conquista histórica para os servidores públicos do magistério.

Pinto (2007) concluiu em seu estudo que a maior importância que deve ser atribuída ao Fundeb é que ele “resgatou o conceito de educação básica como um direito” (p. 888), pois nele foram incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Há autores que compartilham desta ideia, os quais entendem que o Fundeb foi uma política de fundos que aperfeiçoou o Fundef (BLIACHERIENE *et al*, 2016, p. 34)

Apesar das legislações de ambos os fundos preverem a complementação de recursos por parte da União, ação muito esperada pela sociedade, observamos que na complementação dos fundos a União assumiu um caráter secundário, pois os recursos complementares só foram disponibilizados em situações que o valor mínimo não era “alcançado”.

Por outro lado, a determinação para que a União complementasse o valor repassado pelos “Fundefs” (e, posteriormente, pelos Fundeb) aos Municípios, com base em um valor mínimo comum por aluno, foi extremamente festejada pela comunidade educacional. Não obstante isto, as expectativas não se tornaram realidade e a criação do fundo não promoveu uma mudança substancial nos valores gastos por aluno/ano, devido aos patamares mínimos de gastos serem muitos baixos, reduzindo a complementação da União a valores insuficientes para o cumprimento da função preconizada pela legislação (BLIACHERIENE, *et al*, 2016, p. 41).

Davies (2006) apresenta que uma das deficiências dos fundos é que eles não buscam efetivamente 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 máximo, e

não mínimo, como prevê a vinculação para a educação” (p. 53). Evidencia com isso que em sua grande maioria, governantes e prefeitos entendem que devem aplicar em educação o valor mínimo previsto em lei, sem considerar se o valor é suficiente, ou não, para garantir que as demandas educacionais sejam executadas.

Enfatizamos ainda que o percentual vinculado à educação previsto em lei é de no mínimo 25%, não “o máximo”, como é a compreensão de inúmeros governadores e prefeitos. Mudar essa percepção seria uma forma de garantir melhorias mais significativas na educação, uma vez que, obrigaria as autoridades a aplicar um percentual igual ou superior que realmente atendesse “às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do poder estatal. Se o percentual mínimo for insuficiente para atendê-las, ele deve ser ampliado até o valor que permita tal atendimento” (CABRAL, 2009, p. 40).

Cabral (2009) ressaltou que um diferencial do Fundef para o Fundeb está na complementação da União. Assim, foi fixado nas leis um valor de, no mínimo: “dez por cento (10%) de complementação aos Estados e Municípios, que não atingirem o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb” (p.76). Por mais que essa complementação foi destinada para poucos locais, o montante da Complementação ao Fundeb representa um valor acima do destinado ao Fundef.

Outro fator importante que merece destaque é que:

semelhantemente ao que ocorria com os recursos do Fundef, dos quais pelo menos 60% eram destinados à remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental, pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundeb serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública, inclusive os encargos sociais incidentes, como está estabelecido no artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 (CABRAL, 2009, p. 81).

No que concerne a essa questão da remuneração, enquanto o Fundef contemplou profissionais do magistério que atuavam no ensino fundamental, como disposto em sua lei, o Fundeb destinou recursos para todos os professores que atuam na educação básica. Podemos dizer que isso representou um avanço parcial, pois docentes que atuam em creches e demais trabalhadores da educação (funcionários) infelizmente continuaram não sendo beneficiados pelo percentual de 60% (DAVIES, 2006).

Cabe mencionar um fato que inquietava pesquisadores da área do Financiamento da Educação e demais atores da sociedade civil. Em 31 dezembro de 2020 terminará a vigência do Fundeb. A principal preocupação era que se nenhuma medida efetiva fosse realizada, o Brasil viveria “uma grave crise no pacto federativo, pois os municípios ficarão com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento” (PINTO, 2007, p. 881).

Em 2015, iniciaram as discussões na Câmara dos Deputados pela manutenção ou criação de um novo fundo, por intermédio da Proposta de Emenda Constitucional nº 15, tendo como proponente a Deputada Federal Prof<sup>a</sup> Dorinha Seabra. Após cinco anos de intensos debates e lutas, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, a qual tornou o Fundeb Permanente.

### **Considerações Finais**

A política de descentralização, seja ela gerencial ou financeira, foi instituída no Brasil em um momento que se buscavam formas de possibilitar uma maior participação de estados e municípios na formulação e execução de políticas públicas que realmente atendessem suas especificidades. Por isso, acreditamos ser importante o entendimento dos diferentes tipos conceituais que esta política apresenta.

Considerando os diferentes tipos, caracterizamos que as políticas públicas brasileiras voltadas para o financiamento da educação a partir dos anos 90 apresentaram elementos descentralizadores com a ideia de desconcentração, pois a União repassou aos entes federados relativa autonomia para a definição/execução de determinadas ações relacionados a gestão.

Acreditamos que a política de fundos instituída no Brasil é um exemplo de política descentralizadora pelo fato da União repassar a Estados e Municípios orientações e recursos para que o mesmo faça o gerenciamento da educação básica relacionada a sua área de atuação. Registramos ainda que a política de financiamento para a educação no contexto dos fundos públicos se apresentou como uma possibilidade fundamental para amenizar as dificuldades educacionais brasileiras.

É fundamental, portanto, que sejam realizadas avaliações considerando aspectos favoráveis e desfavoráveis na materialização dos fundos, pois mesmo que hoje o Fundeb se direcione a etapas anteriormente “esquecidas” pelo Fundef, e que o montante disponibilizado ao longo dos anos de sua vigência tenha aumentando, existe o fato que ele ainda é insuficiente para financiar um ensino qualitativo em nossas escolas.

As críticas mais intensas quanto aos fundos públicos estão no papel que a União assumiu com suas implementações, uma vez que ela além de apenas devolver a Estados e Municípios impostos que já eram seus, passou a complementar com seus “recursos próprios” somente em momentos que o valor mínimo exigido em Lei não era alcançado. Dessa forma, ela acabou se desobrigando da garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Enquanto exemplo de uma política de descentralização financeira e considerando o término da vigência do Fundeb no final do ano de 2020, é imprescindível que seja

realizado um estudo avaliativo sobre seu impacto nas políticas públicas educacionais no Brasil, uma vez que ele poderá subsidiar o planejamento das ações que serão implementadas pelo Fundeb Permanente.

### Referências Bibliográficas

BLIACHERIENE, A. C; LUCENA, E. V.; BRAGA, M. V. A.; OLIVEIRA JUNIOR, T. M. Descentralização do FUNDEB e Federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. **In: Jornada de Políticas Educacionais, volume 10, nº 20.** Julho – Dezembro de 2016, p. 33 – 48. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v10i20.49966>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. **In: Vade Mecum.** São Paulo: Rideel, 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.2.2010.tde-13122010-160747>.

BRASIL. **Lei nº. 11.494 de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. DOI: <https://doi.org/10.26512/2015.12.d.20933>.

CABRAL, M. M. S. A. **A participação dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB na gestão dos recursos em Municípios de Mato Grosso do Sul (2007-2008).** 2009. 172fls. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande/MS, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1518-70122014000100017>.

CASTRO, Jorge A. **Financiamento da Educação no Brasil.** Brasília – DF: Em Aberto, 2001, p. 11 – 32.

DAVIES, N. FUNDEB: A redenção da Educação Básica. **In: Educação e Sociedade.** Volume 27, nº 96 – Especial. Campinas, 2006. p. 753-774. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>. Acessado em: 12/04/2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302006000300007>.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino médio. **In: Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: FUNDAP, 2001, p. 68-98. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.96.2011.tde-18102011-140619>.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *Accountability* e política de publicidade. **In: Lua Nova.** São Paulo, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-64452011000300004>.

FREIRE, E. J. Conselho do FUNDEB e o Controle Social da Educação. **In: Anais do Seminário Humanidades e Contexto: saberes e Interpretações.** Cuiabá/MT, 2014, p. 186-195.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R.; BRUEL, A. L. O.; SILVA, M. R.; SOARES, I. A. Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas do Estado do Paraná, Brasil. **In: Revista Serie Estudos da UCDN,** nº 13, Campo Grande/MS, 2004. DOI: <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-89888>.

JESUS, W. F. **A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação no Brasil: origens, contradições e perspectivas.** 2011. 264p. Tese (Doutorado em Educação) – Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás. Goiânia/GO, 2011.

KANG, T. H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930 – 1964. **In: Revista Estudos Econômicos, Vol 41, nº 03.** Julho – Setembro de 2011, p. 573 – 598. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-41612011000300004>.

LALANDER, R. Descentralización y populismo. Desafíos teóricos y metodológicos en la investigación sobre las democracias representativas en América Latina. **In: Provincia. N° 23.** 2010, p. 33-77.

LIMA, U. C.; ARAGÃO, J. W. M. O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas. In: TENÓRIO, RM., and SILVA, RS. **Capacitação docente e responsabilidade social: aportes pluridisciplinares.** Salvador: EDUFBA, 2010. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788523208912>.

LOCATELLI, C. A política de descentralização na educação brasileira: resultados e consequências. **In: Anais da V Jornada Internacional de políticas públicas.** São Luis/MA. 2011.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. **In: Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo, Xamã, 2008, p. 75-96

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **In: RBPAE, V. 26, nº 03.** Setembro – Dezembro, 2010, p. 585 – 602.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2012.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **In: Educação e Sociedade.** Volume 28, nº 100. Campinas, 2007. p. 877-897. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acessado em: 12/04/2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>.

POMPEU, G. V. M. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. **In: Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo, Xamã, 2008, p. 31-51. DOI: <https://doi.org/10.18366/mvab.3006.2017>.

RAMOS, R. C.; DI GIORGI, C. A. 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.** Volume 19, nº 72. Rio de Janeiro, 2011. p. 623-650. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a09v19n72.pdf>. Acessado em: 12/04/2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362011000400009>.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **In: Cadernos CEDES, ano XXI, nº 55.** Campinas/SP, 2001, p. 42 – 57. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-32622001000300004>.

SANTANA, A. Ed S.; PINHO, J. A. G. de. Limites e possibilidades do exercício do controle social: o caso dos conselhos municipais do Município Pres. Tancredo Neves na Bahia – a contribuição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria-Geral da União. **In: XXXV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18829/rp3.v1i11.26814>.

SANTOS, N. A.; PEREIRA, L. A.; RODRIGUES, D. S. Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. **In: Brazilian Business Review**, 2018, p.460 -474.

SOARES, L. M. S. **Controle Social dos Recursos do FUNDEF e FUNDEB do Município de Teresina (2004 a 2009)**. 2011. 118 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, 2011. DOI: <https://doi.org/10.29327/217579.5.1-13>.

VALLE, B. B. R. O controle social da educação: aspectos históricos e legais. **In: Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo, Xamã, 2008, p. 53-74. DOI: <https://doi.org/10.18366/mvab.3006.2017>.