

# FUNDEB: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E QUESTÕES POLÍTICAS NO CENÁRIO ATUAL

## *FUNDEB: STRUCTURE, ORGANIZATION AND POLITICAL ISSUES IN THE CURRENT SCENARIO*

João Freire Junior <sup>1\*</sup>, Lilian da Silva C. Domingos <sup>2</sup>, Juliana M. Bussolotti <sup>3</sup>, Rachel Abdala <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Doutor, UNITAU, Universidade de Taubaté, Taubaté, SP, Brasil, [professordrfreire@gmail.com](mailto:professordrfreire@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda UNITAU, Universidade de Taubaté, Taubaté, SP, Brasil, [lilian.chaves201@hotmail.com](mailto:lilian.chaves201@hotmail.com)

<sup>3</sup> Pós-Doutora, UNITAU, Universidade de Taubaté, SP, Brasil, [julianabussolotti@msn.com](mailto:julianabussolotti@msn.com)

<sup>4</sup> Doutora, UNITAU, Universidade de Taubaté, Taubaté, SP, Brasil, [rachel.abdala@gmail.com](mailto:rachel.abdala@gmail.com)

\*Autor de correspondência

### Resumo

O artigo tem por finalidade apresentar e discutir as questões que envolvem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Tema em destaque na agenda do Congresso Nacional, se pretende apresentar sua estrutura, organização e as respectivas políticas públicas vigentes no país. Procurou-se realizar uma pesquisa aplicada de caráter exploratório e de natureza qualitativa, não descartando, em alguns momentos, a análise quantitativa em pontos específicos da pesquisa. Seu caráter é documental e tem como foco a análise de conteúdo. Procurou-se dar ênfase a importância das relações interfederativas para o provimento de políticas educacionais e de sua continuidade, bem como, em poder destacar a importância dos municípios neste processo, pois se apresentam como os principais responsáveis em oportunizar o serviço em creches, pré-escolas e no ensino fundamental. Constatou-se que os municípios são os principais entes federados responsáveis pela realização de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental e no controle efetivo da utilização mais adequada dos recursos destinados à educação. Ainda, foi possível verificar um avanço expressivo nas questões de políticas públicas em educação no país, a partir do cumprimento dos direitos constitucionais previstos em Lei.

Palavras-chave: FUNDEB. Políticas Públicas. Educação básica.

### Abstract

*The article is to present and discuss the issues concerning the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Appreciation of Education Professionals (FUNDEB). Highlighted on the National Congress agenda, this article aims to present its structure, organization and the respective public policies in force in the country. An attempt was made to carry out applied research of an exploratory and qualitative nature, not discarding, at times, quantitative analysis in specific points of the research. Its character is documentary and focuses on content analysis. The importance of inter-federative relations for the provision of educational policies was highlighted, as well as the importance of municipalities in this process, once they are the main responsible for providing the service in their area of responsibility daycare centers, preschools and elementary school. It was found that the municipalities are the main federated entities responsible for early childhood education and elementary education and for the effective control of the most appropriate use of education resources. As well, it was possible to verify a significant advance in the issues of public policies in education in the country, from the fulfillment of the constitutional rights foreseen in Law.*

Keywords: FUNDEB. Public Policies. Basic Education.

©UNIS-MG. All rights reserved.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao referirmos a questões que envolvem cidadania, logo, pensamos no ser humano de forma individual. No entanto, faz-se necessário pensar em um indivíduo capaz de politizar-se, ser ativo e interativo socialmente em benefício do coletivo. Trata-se de um conceito mais amplo, que envolve toda sociedade. Para Hannah Arendt<sup>1</sup> (1989, p. 65) “A cidadania é o direito a ter direito [...]” A citação nos reporta a compreender a cidadania como processo em construção, com origens que nos levam aos movimentos sociais em favor dos direitos civis e sociais. Neste cenário, os pensadores refletiam sobre ideias liberais e de liberdade, ou seja, quanto aos direitos de ir e vir, de pensamento, de religião, de reunião (BRASIL, 2016). Ao tratarmos sobre esses direitos individuais, ou seja, o do cidadão, fica esclarecido que estão alinhados com tudo o que se liga às percepções sobre a dignidade humana, incluindo-se o que consta em nossa Carta Magna, tais como: direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, à educação e à saúde (BRASIL, 1988).

Em Bobbio (1986), nos é dito que num Estado Democrático de Direito a ordem não está somente nas questões do poder público, mas na relação criada entre a família, a escola e, por fim, no Estado. Em consequência, o ambiente escolar se apresenta como o local de aprendizagem, de convivência e, por consequência, deve primar por ser um espaço onde acontecem as relações de convivência alicerçadas no respeito, na cooperação e na resolução de conflitos. Alinhado a isso, ainda é o local onde os sujeitos desenvolvem, a partir do conhecimento e da informação, a compreensão da realidade em seu entorno, colaborando para que possa ser um agente transformador de sua comunidade, pelo exercício da cidadania.

Esta educação para a cidadania tem a finalidade de auxiliar os discentes a desenvolver aspectos atitudinais de “autoestima, respeito mútuo e regras de convivência que conduzam à formação de cidadãos solidários, autônomos, participativos e civicamente responsáveis” (BRASIL, 2016, p. 25). A preparação escolar, vinculada ao desenvolvimento em sociedade e com o apoio da família, estimula a participação ativa desses alunos na vida da comunidade em que estão inseridos, pois, ao agregar conhecimento, podem se preparar para a vida e colaborar para modificar o mundo onde vivem.

Em uma consulta ao Portal do Ministério da Educação (MEC), nos foi esclarecido que uma escola que busca a qualidade no ensino é desafiada a construir o ser social nas diversas esferas, mais precisamente: no econômico pela inclusão deste indivíduo no mundo do trabalho; no cultural, pela apropriação da cultura popular e universal; no político, conduzindo-o ao processo de emancipação dos indivíduos, tornando-o gestor de seu futuro e participante ativo no desenvolvimento do grupo social a que pertence<sup>2</sup>.

Dito isto, entende-se que a oportunidade de se permitir aos cidadãos uma educação pública de qualidade tem sido uma preocupação histórica em nossa nação. A vigente Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, trata a obrigatoriedade do Estado não apenas destinar parte dos recursos orçamentários destinados à educação, mas delibera, ainda, uma

---

<sup>1</sup> Hannah Arendt foi uma filósofa e teórica política alemã. É tida como uma das mais célebres pensadoras do século XX. Suas obras são uma dura crítica aos governos totalitários e à violência contra as pessoas. Disponível em: [https://www.suapesquisa.com/filosofia/hannah\\_arendt.htm](https://www.suapesquisa.com/filosofia/hannah_arendt.htm). Acesso em 25 set. 2020.

<sup>2</sup>Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=768&Itemid=808>. Acesso em: 07 mai. 2020.

miríade de responsabilidades no tocante à gestão eficiente dos sistemas educacionais com o objetivo de assegurar uma educação de qualidade. Na Carta Magna é dito que estados e municípios devem “[...] redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (BRASIL, 1988, p. 124).

Em complemento à Constituinte, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, apresenta-se como um marco para as políticas públicas brasileiras. Suas metas, oportunizam aos gestores e sociedade, a possibilidade de convergir esforços a consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, e eliminando bloqueios no acesso e permanência, reduzindo as desigualdades sociais e contribuindo para a propagação dos direitos humanos e o exercício adequado da cidadania (BRASIL, 2015).

Neste Plano, a universalização da educação básica, o acesso ao ensino profissionalizante, ao ensino superior, à educação de jovens e adultos, a valorização dos profissionais da educação e dos docentes, o financiamento da educação, dentre outras políticas, são observadas à luz da necessidade de universalização e da redução das desigualdades, tornando a educação de qualidade acessível a todos.

No decurso deste artigo, pretende-se abordar a política educacional com base no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) voltada para a necessidade de um financiamento da educação e a devida valorização do profissional do ensino.

## **2 METODOLOGIA**

Este artigo constitui-se em uma proposta de análise de uma das políticas públicas para a educação no país, com base em documentos oficiais. Tendo como pressuposto uma abordagem qualitativa, buscou-se realizar uma análise documental em artigos e nas legislações concernentes a temática. Tal ação encontra amparo em Silva e Menezes (2005), ao nos trazer a ideia de que “é possível classificar uma pesquisa com uma abordagem qualitativa se houver relação entre sujeitos e o mundo real” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20).

Os dados foram coletados e analisados de forma indutiva, mas não se descartou, em momentos específicos (Tabelas e Figuras), a análise com base nos aspectos quantitativos. Por se tratar de uma política pública, a base documental fundamentou-se em Leis, Decretos e Portarias, deliberadas pela União e pelos entes federados. No tocante a sua classificação, entende-se que se caracteriza em ser descritiva.

Tendo por argumento do que consta em Gil (2002) sobre a classificação de pesquisas, cabe-nos aqui destacar que a pesquisa se acha classificada como descritiva, pois tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno [...].

## **3 FORMAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL**

Ao fazermos a análise sobre o financiamento e a garantia da gratuidade do ensino no País foi necessário focar nas legislações que fundamentam e estruturam o Fundeb. Ainda, procedeu-se um breve apanhado histórico da educação herdada de Portugal, desde o nosso descobrimento e colonização.

Primeiro, faz-se necessário entender o período que antecede o descobrimento, designado como “Pré-Cabralino”, onde era forte a presença do nativo (índios) divididos em grupos dispersos

ao longo do território. A educação era informal e repassada dos mais velhos aos mais novos onde o espaço de aprendizado era a própria comunidade, a aldeia (preservação do saber comum). Essa educação voltava-se para a sobrevivência e acontecia, no dia a dia, de forma bem prática e objetivada (caça, aquisição, preparo para as guerras, cantos, danças, etc.) (BRASIL, 2016, p. 28).

Avançamos no tempo, passamos pelos anos iniciais do Período Colonial – onde nada foi investido em educação e nos deparamos com a chegada da Ordem Jesuítica (1549 a 1759), onde deu-se o marco inicial da transmissão de conhecimento formal e em ambiente de ensino. O modelo implantado contribuiu para o início de certa unificação nestas paragens, pois permitiu-se a possibilidade do aprendizado da língua (Português) e a profissão de fé (Cristianismo) sendo ensinado em forma de catecismo (BRASIL, 2016, p. 29).

Outro período considerado relevante para o financiamento da educação pública no País está no Período do Império (1822 a 1889). Tal período da monarquia portuguesa pode ser subdividido, por uma questão didática de estudo, em: 1º Império (1822 - 1831); Regências (1831 - 1842); e 2º Império (1842 - 1889).

Neste transcurso de tempo, percebeu-se certa evolução nas questões de financiamento da educação, com o devido monopólio do Governo Central. O financiamento do sistema educacional ficava sob a responsabilidade de cada província e com a implantação de um imposto sobre a circulação de mercadorias. Inicia-se a relação mercado x educação de qualidade (BRASIL, 2016).

Passamos pelo Período Republicano em que se retoma, com forte viés positivista, a educação no Brasil sob a responsabilidade da República recém-criada. Na ocasião, a educação passa a ocupar posição de destaque na agenda das políticas públicas<sup>3</sup>. Na Era Vargas (1930 – 1945) se retoma a necessidade de um fundo que financiasse a educação no Brasil.

No Período dos Governos Militares (1964 – 1985), destacam-se avanços expressivos em relação a educação (contribuição e financiamento), na criação do “Salário-Educação” (Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964), suplementando as despesas públicas com a educação elementar e pela busca da expansão do ensino primário e fundamental.

Oportunizou-se a possibilidade de que empresas pudessem manter serviço próprio de ensino primário ou instituir bolsas de estudos para eles e seus filhos ou, em recolher uma contribuição social equivalente “a 2% do salário-mínimo multiplicado pelo total de empregados”. A partir da promulgação da Constituição de 1967, registra-se que a educação se torna “[...] um direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 2016, p. 41). Neste período da história empreendeu-se na educação nacional um espírito tecnocrático e voltado para na capacitação de mão de obra para o crescente capitalismo industrial que se desenvolvia.

Após os governos militares e pela eleição de governantes civis para ocupar o executivo em nosso País, reforça-se o pensamento da Carta Magna anterior em descrever que a educação como:

[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Constituição Federal de 1988, p. 123).

Nesse contexto, é dever do Estado ofertar e exigir que as pessoas em idade escolar obrigatória frequentem a escola, sob pena de os correspondentes governantes serem imputados

---

<sup>3</sup> Cria-se pela primeira vez um Ministério voltado para à instrução de caráter público (Decreto nº 346, de 19 de abril de 1890).

em penalidades (BRASIL, 2016). No período pós governos militares até os dias atuais, o financiamento e contribuição quanto a educação (Direito Público Subjetivo)<sup>4</sup> passa a ser da responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, a devida responsabilidade percentual:

[...] a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências [...] (Constituição Federal de 1988, p. 125).

Estes percentuais, são entendidos como vinculativos e devem ser destinados exclusivamente para a educação. Em seu artigo 68, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) descreve quais são as fontes (receitas) e originados de “[...] impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação [...]; de incentivos fiscais” (BRASIL, 1996, p. 21). Ainda com base na Lei supracitada, em seu artigo 69, nos é descrito que tais recursos devem ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público e que o respectivo atraso da liberação “sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes” (BRASIL, 1996, p. 22).

Do que se percebe, o não cumprimento das normas a respeito dos repasses por parte dos Entes Federativos pode contribuir para que aconteça a intervenção da União nos Estados e desses em seus municípios, além da possibilidade de ocorrer a rejeição das contas pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

A devida Lei, sob a orientação da Carta Magna, contribui para que os gestores públicos, em suas diversas esferas de responsabilidade, possam ter de enfrentar processos por crime de responsabilidade<sup>5</sup>, de improbidade administrativa<sup>6</sup> e/ou pelo crime de aplicação de verba pública diversa da prevista em lei (Código Penal, art. 315). Essa nova abordagem reflete nos principais documentos legais voltados para o respectivo campo, com impacto expressivo no financiamento da educação, mais precisamente na LDB e no Fundeb.

No próximo tópico será descrito e analisado com mais propriedade o supracitado Fundo de Manutenção.

#### **4 FUNDEB**

Para compreender as vantagens que o fundo proporciona é imprescindível transcorrer por todos os dispositivos legais que envolvem sua criação. Assimilar a constituição, leis e portarias que envolvem Educação.

---

<sup>4</sup> Direito Público Subjetivo: o Estado com o dever de oportunizar educação escolar e, ao mesmo tempo, fazer com que as pessoas em idade escolar obrigatória frequentem as aulas, sob pena de serem imputados em penalidades. (Brasil. Ministério da Educação. Curso Fundeb: Brasília. FNDE, 2016).

<sup>5</sup> Crime de responsabilidade: infrações político administrativas cometidas por gestores públicos no desempenho das suas funções públicas.

<sup>6</sup> Improbidade administrativa: é o ato cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou dela decorrente, que importa vantagem ilícita, que causa prejuízo ao erário, ou que atenta contra os princípios da administração pública.

#### 4.1 Prerrogativas e Marco Legal

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, vindo a ocupar o cenário do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

Sua finalidade está em assegurar aos indivíduos uma educação pública de qualidade. Esta preocupação foi ratificada na Constituição Federal de 1988, que obriga o Estado vincular recursos orçamentários para este fim, assim como, a criação de uma série de instrumentos que pudessem responsabilizar seus gestores pelo não cumprimento das metas estipuladas.

Outro aspecto relevante foi a LDB ter fundamentado a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecendo as metas direcionadas à melhoria da qualidade do ensino.

A intenção está em permitir aos cidadãos o acesso à educação escolar pública de qualidade, definidos como a “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (BRASIL, 1996, p. 2).

Neste sentido, o Fundeb se apresenta como um fundo especial, de natureza eminentemente contábil, formado por recursos derivados dos impostos, transferências e contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e complementado por recursos federais, para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 2014). A sua regulamentação permitiu um avanço nos instrumentos de controle social, ampliando a participação dos gestores e interessados e estipula valores mínimos necessários para sua manutenção. (BRASIL, 2007).

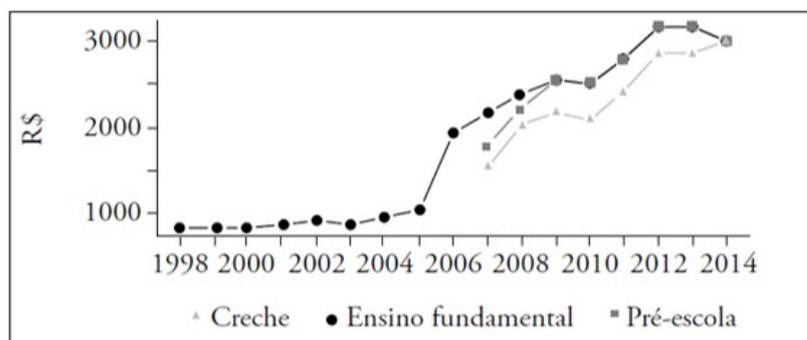
Na busca de ofertar uma educação de qualidade, deliberou-se a Emenda Complementar nº 59, de 11 de novembro 2009, alterando o §3º do artigo 212 da Constituição Federal, ao exprimir a necessidade de que:

[...] A distribuição dos recursos Públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009, p. 341).

A partir da implantação desta EC, altera-se o ensino obrigatório. Passa a vigorar o Ensino obrigatório e gratuito dos 4 aos 17 anos, inclusive para todos que à ela não tiveram acesso na idade própria. Nessa implantação, houve-se por bem a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovar, em 5 de maio de 2010, o Parecer nº 8/2010, determinando padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública e estabelecendo normas para a sua aplicabilidade.

Na oportunidade, foi possível definir o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), ou seja, os valores mínimos exigidos à provisão de uma educação de qualidade e obtidos mediante os insumos imprescindíveis ao desenvolvimento do ensino. Essa parametrização permitiu a que se pudesse dirimir possíveis desigualdades existentes em cada regional da educação brasileira.

A Figura 1 apresenta o valor mínimo de gasto por aluno/ano estimado pela União, tendo por base o período de 1998 a 2014.



Fonte: Loyola, 2017.

**Figura 1** – Valor mínimo gasto por aluno/ano

O que nos cabe frisar, está em entender que o ensino básico deve ser assegurado e tido como agenda prioritária dos gestores, nos diversos níveis.

#### 4.2 Peculiaridades

“É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb [...]” (BRASIL, 2007, p. 1).

O Fundeb foi criado por Emenda Constitucional, no ano de 2006, em substituição ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que teve sua vigência de 1998 a 2006.

É formado na sua quase totalidade por recursos oriundos dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, e da União, disposto no Art. 212 da CRFB e redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Seus recursos só podem ser utilizados para custear a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino fundamental e o ensino médio, em todas as suas etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos nas redes públicas (estadual, distrital e municipal).

O Fundo ainda atende a alunos das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e em convênio com o poder público. Em sua normativa se permite atender a educação especial e a do campo, desde que possua proposta pedagógica e os respectivos recursos são depositados nas contas dos estados e municípios, que poderão repassá-los a essas instituições conveniadas, segundo o que dita os respectivos convênios (BRASIL, 2016).

Considerando a prioridade na aplicação dos recursos, os municípios devem utilizá-lo na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio, sendo de “Mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública [...] o outro montante para a manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública” (BRASIL, 2007, p. 6). Uma peculiaridade deste Fundo está em que ele é de “âmbito estadual”. Tal expressão foi assim definida, tendo em vista a necessidade de não existir vinculação, subordinação ou que esteja atrelada a um determinado governo estadual.

O Fundeb possui como característica a distribuição de recursos de forma automática (sem necessidade de autorização orçamentária ou convênios para esse fim) e periódica, mediante aporte de recursos em conta específica de cada estado da Federação, do Distrito e dos municípios e os repasses são efetuados pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos Governos Estaduais, ao Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2018).

Frisa-se que não existe a possibilidade de ocorrer atrasos nos repasses dos recursos do Fundeb, tendo em vista a natureza das transferências (repasses constitucionais) e da automaticidade dos créditos (sem necessidade de autorizações ou convênios).

Sua natureza contábil está em que cada estado, assim como o Distrito Federal e os municípios da Federação, devem figurar em sua contabilidade os respectivos registros (contribuição, impostos, receitas e transferências constitucionais) quanto aos valores recebidos e aplicados. Assim, cada ente governamental deve expressar em sua contabilidade a movimentação de recursos, minutando o valor recebido para o Fundo e outros valores que recebeu em sua conta corrente única e específica (local de depósito dos recursos do Fundo).

Quanto à sua gestão, a LDB descreve, no seu art. 69, §5º, que os recursos destinados à educação devem ser administrados pelas respectivas Secretarias de Educação em cada estado e mediados pelo Secretário de Educação, sendo este gestor o responsável direto pela movimentação ou a execução dos recursos (BRASIL, 1996).

Ponto interessante a levantar está no aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, definiu-se o valor de 10% da contribuição total dos estados e municípios.

Os recursos que dão o suporte e a eficácia ao funcionamento do Fundeb são da ordem de 20% sobre: o Fundo de Participação dos Estados - FPE; Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPiexp); Desoneração de Exportações; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITRm); receitas da dívida ativa de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas; e a Complementação da União (BRASIL, 2018). A Tabela 1 apresenta, de forma detalhada, a distribuição dos recursos entre os entes federativos.

**Tabela 1** – Composição do Fundeb (impostos, receitas e transferências)

UFs	Origem dos Recursos	Participação do Fundo			
		1º Ano (2007)	2º Ano (2008)	3º Ano (2009)	Até 2020
Estados, DF e municípios	Receitas que compunham o Fundeb FPE, FPM, ICMS, IPiexp Desoneração de Exportações; ITCMD; IPVA; ITRm	16,6%	18,33%	20%	<b>20%</b>
União	Receita	R\$ 2 Bi	R\$ 3,2 Bi	R\$ 5,1 Bi	<b>10%</b>

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-funcionamento>. Acesso em 16 mai. 2020.

Seu compromisso, envolvendo a todos os entes e a União, está em permitir a melhoria das condições escolares, a promoção da inclusão socioeducacional. Para isso, desenvolvem ações no sentido de: redistribuir os recursos vinculados à educação, contribuir para ampliar vagas na educação básica, atender de forma harmônica as milhares de escolas no País e valorizar os profissionais do magistério (BRASIL, 2016).

Segundo nos descreve o art. 211, §1º da CRFB, “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais [...] de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais” (BRASIL, 1998, p. 205). Neste entendimento, a oferta da educação básica pública de qualidade é de plena responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a participação da União. Ao Estado, permite-se a

suplementação<sup>7</sup> e a garantia constitucional do ensino, assim como, a possibilidade de atendimento ao educando [...] através de programas suplementares, tais como: material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, p. 124).

Em relação ao Censo Escolar, citado no parágrafo anterior, anualmente, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em consonância de esforços com os entes estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e as suas respectivas prefeituras, realizam o levantamento de alunos. Após todas as informações preenchidas, é realizada a publicação em Diário Oficial da União (DOU).

Outra peculiaridade do Fundeb está no tocante ao valor aluno/ano por estado. Tal valor é calculado com base nas estimativas de receita do Fundeb de cada estado, na quantidade de alunos da educação básica (regular, especial, EJA, integral, indígena e quilombola, etc.) das redes públicas de ensino estaduais e municipais, de acordo com o Censo Escolar (atualizado) e nos fatores de ponderação, estabelecidos na Lei do Fundeb para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, conforme se segue (BRASIL, 2018, p. 12).

Creche pública em tempo integral, Creche pública em tempo parcial, Creche conveniada em tempo integral, Creche conveniada em tempo parcial, Pré-Escola em tempo integral, Pré-Escola em tempo parcial, Ensino Fundamental I urbano [...], Ensino Médio urbano, Ensino Médio no campo [...] Educação Especial, Educação Indígena e Quilombola, Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo [...] Educação de Jovens e Adultos Integrada à educação profissional de nível médio (BRASIL, 2018, p.12).

O valor mínimo nacional não se aplica em todos os Estados da Federação. Ou seja, simula um referencial a ser observado em relação aos recursos que devem ser repassados a cada governo (estadual ou municipal). Para os Estados com o valor aluno/ano estadual superior ao mínimo nacional, será considerado o valor aluno/ano do respectivo Estado (BRASIL, 2018). Na Tabela 2, apresenta-se com mais detalhe a distribuição dos recursos do Fundeb.

A partir da observação na Tabela 2, é possível inferir que a inclusão dos alunos no processo de distribuição dos recursos seguiu uma sequência, uma escala predefinida para os três primeiros anos de implantação do Fundeb. A partir de 2009, todos os alunos matriculados em escolas públicas, nas diversas etapas e modalidades da educação básica, foram considerados para fins de repasse dos recursos financeiros (BRASIL, 2018).

**Tabela 2 – Etapas de ensino consideradas dos recursos do Fundeb**

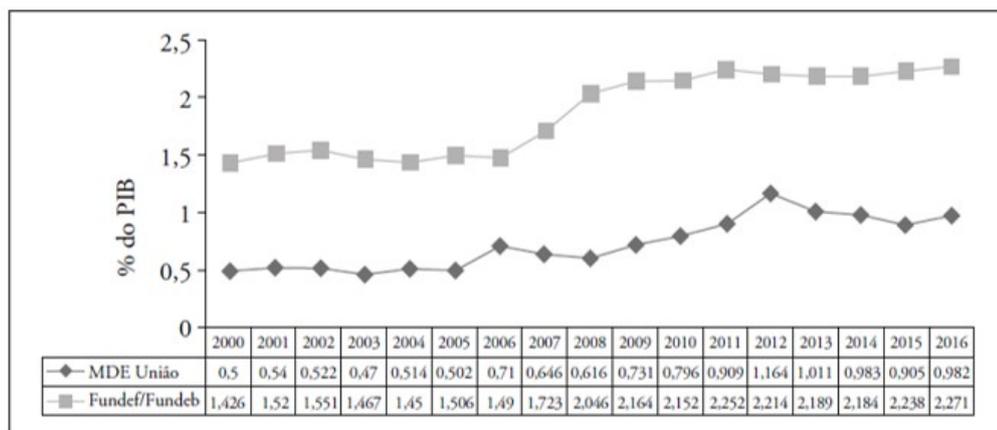
<b>Etapa/Modalidades</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009 a 2020</b>
<b>Ensino Fundamental Regular e Especial</b>	100%	100%	100%
<b>Educação Infantil, Ensino Médio e EJA</b>	33,33%	66,66%	100%

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento.fundeb/fundeb-funcionamento>.

Em complemento, cabe-nos apresentar, como forma de parâmetro, os gastos da União com manutenção e desenvolvimento do ensino no país (Figura 2), em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), até o ano de 2016.

É importante destacar que, em 2019, os recursos do Fundeb equivaleram a cerca de 156,3 bilhões de reais, provenientes, predominantemente, do tesouro dos Estados, DF e dos Municípios, os quais contribuem com noventa por cento (90%) do montante (BRASIL, 2020).

<sup>7</sup> A Medida Provisória nº 455, transformada na Lei nº 11.497, em 16 de junho de 2009, expandiu o atendimento desses programas de suplementação para toda a educação básica.



Fonte: Pinto, 2018.

**Figura 2** – Gastos da União com educação

Nesse contexto, um percentual de 60% dos montantes deveria ser destinado para a remuneração dos profissionais do magistério, mais precisamente: professores e profissionais que exerçam atividades de suporte pedagógico (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional). Os outros 40%, devem ser destinados nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública (BRASIL, 2007).

A capacitação dos educadores, destacada nos dois últimos parágrafos, acontece por meio de programas de formação continuada. A realização de capacitação dos profissionais do magistério é possível com base nos respectivos programas de aperfeiçoamento constante dos planos de carreira do magistério público dos profissionais que atuam na docência das séries finais da educação básica, alinhando-se com o que prescreve a LDB (BRASIL, 2018). Incluem-se os profissionais que atuam na educação básica pública, da Educação Especial, da educação indígena ou quilombola e professor do ensino regular.

Em relação ao controle social sobre o Fundeb, oportunizou-se a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (art. 24, Lei nº 11.494/2007). Sua função está em realizar o acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, em todas as esferas (Municipal, Estadual ou Federal). Este Conselho não se apresenta como uma unidade administrativa do Governo, daí sua característica de ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local (art. 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007). É importante destacar que o Conselho não é uma nova instância de controle, mas de representatividade social.

Sua atuação envolve, de forma sistêmica, o controle direto da sociedade, que é possível apontar e levantar possíveis falhas ou irregularidades, para que haja a devida ação dos gestores responsáveis no sentido de adotarem as providências que cada caso venha a exigir.

#### 4.3 Cenário Atual

A Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados, no ano em curso, reuniu-se com a responsabilidade de emitir parecer à proposta de Emenda Constitucional à Carta Magna, de número 15-B, de 7 de abril de 2015, inseriu Parágrafo Único no Art. 193; inciso IX, no Art. 206 e Art. 212-A, todos na CRFB, de forma a tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública em nosso país, dentre outras deliberações (BRASIL, 2020).

Ouvidas todas as partes interessadas do Poder Executivo, do Poder Legislativo, dos Órgãos, entidades e instituições voltadas ao ensino e seu desenvolvimento, analisou-se as emendas apresentadas e se apresentou relatório sobre tal demanda. Diante deste cenário, foi necessário votar pela admissibilidade das Emendas nº 1, 2, 4 e 5 e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15, de 2015.

Nesta plenária, deliberou-se no sentido de autorizar o aumento gradual da complementação da União em relação ao Fundeb. A citada relatoria propôs a mudança dos atuais 10% para 12%, em 2021, chegando até a porcentagem de 23% nos próximos 6 anos. Em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o repasse continuará em 81,3% das despesas. Procurou-se manter os atuais 10% de complementação da União, tendo em vista a situação dos entes federativos mais pobres (7 do Nordeste e 2 do Norte), evitando a devida desestruturação da máquina pública (BRASIL, 2020).

Por parte dos 10,5% dos montantes adicionais, cria-se o critério do Valor Aluno ano Total (VAAT), destinando-se na margem de 50% para a educação infantil, pautados nos recursos integrantes da cesta do FUNDEB, acrescendo-se de demais receitas e transferências destinadas à educação. Esse valor aluno serve como referência de distribuição com base na capacidade de financiamento das redes de ensino. Em relação aos 2,5% restantes, passa a valer como critério de distribuição a evolução dos dados (indicadores) de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (BRASIL, 2020).

Todo o esforço da equipe de elaboração da PEC foi no sentido de buscar o consenso de todos os interessados buscando a maior participação da União, priorizando a educação infantil, pois, entende-se como sendo a etapa onde se percebe a maior necessidade de investimento público. A intenção está justamente alcançar um grande impacto para a educação da primeira infância. Ainda, busca-se novas julgamentos que analisem alunos de classes sociais menos favorecidas e a arrecadação tributária das localidades (BRASIL, 2020).

Outro ponto importante a se destacar está que, com o alcance da complementação mínima de 23%, até o ano de 2026, pretende-se alcançar 24 estados recebendo auxílio da União. Ainda, com a adoção dos novos indicadores socioeconômicos e fiscais, os repasses dos montantes tornar-se-ão mais redistributivos, atingindo mais entes federados, ou seja, haverá uma maior equidade de distribuição interna de cada estado, priorizando-se a educação pública da primeira infância.

Em relação à remuneração dos profissionais da educação, muda-se o critério de subvinculação que hoje está de, no mínimo 60% para 70%. Essa mudança permitirá com que se alcance índices maiores de eficiência na gestão do gasto de pessoal. Quanto a gestão do Fundo, foram criadas mais regras de transparência e controle, sugeridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e procurou-se manter os conselhos de acompanhamento e controle social. A supracitada PEC encontra-se no Senado Federal aguardando os despachos competentes.

Em síntese, a possibilidade de tornar o Fundeb um dispositivo constitucional permanente, torna-se um grande avanço para que a educação básica pública brasileira tenha sua devida continuidade e possa alcançar as metas estipuladas, além de contribuir para a continuidade de sua execução nos municípios da Federação e de aumentar a valorização do profissional da educação.

## CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu apresentar e discutir as questões que envolvem o Fundeb no Brasil, sua legislação, estrutura, organização, gestão e os novos cenários como uma política pública de caráter permanente. Do que foi até aqui apresentado, identificou-se, no transcurso da formação do ensino público no país, que aconteceram mudanças expressivas no acesso ao ensino e nos gastos com educação.

Ao longo das páginas deste artigo, percebeu-se a importância do Fundo em relação à homogeneidade e a necessidade de recursos vinculados à educação. Ainda, procurou-se descrever o histórico da educação no país, traçando os períodos mais importantes neste processo.

Na sequência, apresentou-se o Fundeb como política pública, seu marco legal (legislação e normas), sua amplitude de desdobramento, o papel dos entes federados e da União para o atendimento e cumprimento das metas estipuladas pelo CNE. Nesta apresentação, percebeu-se o alinhamento dos municípios com as normas e procedimentos vigentes, assim como, do nível de responsabilidade a que se depreende quanto a destinação mais adequada dos recursos planejados. Registra-se que o município é o ente federado mais próximo dos cidadãos.

Verificou-se também que o Fundo se insere em um contexto de políticas de ampliação do acesso ao ensino desenvolvidas na Federação e tem a intenção de dirimir a situação de desigualdade socioeconômica e de contribuir para a determinação das disparidades educacionais existentes.

Tão importante quanto, procurou-se apresentar as modificações realizadas no Fundeb pelo Congresso Nacional, no ano de 2020, visando uma maior participação da União quanto a complementação de recursos aos entes federativos e aos municípios, assim como, em se aumentar o valor percentual destinado a capacitação dos profissionais da educação, permitindo-se uma maior eficácia na formação docente.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Coleção Pensamento Crítico, v. 63.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil03/constituicao/constituicap.htm>. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006**. Aprova o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da educação (Fundeb). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm). Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto 6.571, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Portaria nº 344, de 10 de outubro de 2008.** Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos do Fundeb. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3567-portaria-fnde-n%C2%BA-344-de-10-de-outubro-de-2008>. Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Reduz progressivamente o efeito da Desvinculação das Receitas da União para a educação, autoriza o estabelecimento de meta, no Plano Nacional de Educação, de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em 14 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014.

BRASIL. **Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 15-b, de 2015.** Insere parágrafo único no art. 193; inciso ix, no art. 206 e art. 212-a, todos na constituição federal, de forma a tornar o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à

Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília: Senado Federal, 2020. 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 23 jul. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2010. Rio de Janeiro: **IBGE**. **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2017. Rio de Janeiro: **IBGE**. **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2020.

<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/resende.html>. Acesso em 18 mai. 2020.

LOYOLA, P. **autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no brasil (2000–2014)**. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, nº. 140, p.767-790, jul.-set., 2017.