

# **A Política de Fundos no Financiamento da Educação Básica Nacional no Contexto Pós Constituição de 1988**

Rayane Esperante Berriel<sup>1</sup>

Ludmila Gonçalves da Matta<sup>2</sup>

GT 2. Políticas públicas, pandemia e sociedade

## **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo analisar o financiamento da educação básica no Brasil e a relevância do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no alcance de seus objetivos. A metodologia teve por base pesquisas descritivas e bibliográficas, objetivando descrever o financiamento da educação básica brasileira desde pós 1988. Para a execução da pesquisa foi utilizada a revisão bibliográfica para analisar as bases constitucionais do financiamento da educação básica brasileira. Também foram realizadas investigações em revistas científicas, monografias, dissertações, teses, websites do Poder Judiciário, do Ministério da Educação, dentre outras fontes disponíveis para descrever e analisar o financiamento da educação básica no Brasil desde a Constituição de 1988, salientando a política de instituição de fundos contábeis, primeiramente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e posteriormente o FUNDEB. Os resultados da pesquisa apontam que a política de fundos de financiamento da educação básica apesar de ter relevância na questão da igualdade entre os valores mínimos investidos em educação pelos estados, Distrito Federal e municípios, faltam recursos e ferramentas para atingir os objetivos do ensino de qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Conclui-se que apesar de importante no que diz respeito à equidade de recursos, o FUNDEB (2021) não garante oferta de educação básica de qualidade.

**Palavras-chave:** FUNDEF; FUNDEB; educação básica; financiamento.

## **Introdução**

Nos últimos tempos muito se falou em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pois apesar da educação ser um tema importante para o país, o prazo de vigência do antigo FUNDEB (2006-2014) estava prestes a terminar (2020) e o Congresso Nacional não havia deliberado um projeto que o substituísse. Finalmente, em 25 de dezembro de 2020 um novo FUNDEB foi instituído no Brasil.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela UCAM-Campos. Pedagoga (UNIRIO) e Advogada (UCAM). E-mail: rayane.berriel@iff.edu.br

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia Política. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade Candido Mendes.

Este artigo pretende analisar a política de fundos no financiamento da educação nacional após 1988, a relevância do FUNDEB (2021) no financiamento da educação básica e sua efetividade no cumprimento dos objetivos a que se propõe.

Para realização do estudo, foi realizada uma revisão de literatura, com base em artigos e estudos que tratam do financiamento da educação básica no Brasil. Foi realizada a busca de leis que regulamentam a educação nacional assim como as que instituem e regulamentam os fundos de manutenção da educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e FUNDEB).

É importante compreender o funcionamento do financiamento da educação básica no Brasil para que seja possível indicar melhorias.

Concluiu-se que o FUNDEB (2021) é importante no enfrentamento da desigualdade educacional entre as regiões brasileiras, uma vez que garante um valor mínimo nacional de investimento em educação básica, mas não se mostra suficiente para garantir oferta de educação de qualidade, pois o valor mínimo pode não representar o valor necessário.

### **O financiamento da educação no contexto do federalismo cooperativo**

Para analisar o financiamento da educação básica pós Constituição de 1988 é preciso compreender minimamente a organização político-administrativa do Brasil adotada a partir desse período.

O Brasil adota como forma de Estado a Federação, conforme artigo 1º, caput, da Constituição. O Estado Federal consiste na união permanente de estados autônomos, porém não independentes. Não há relação de subordinação entre o poder central e os entes subnacionais. É a Constituição que confere à federação o fundamento desse sistema, pois é ela que delimita as competências de cada ente e consequentemente sua legitimidade.

De acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2013, p.130) nas federações “vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos”. Os autores afirmam que, mesmo havendo certo grau de verticalidade e assimetria, a relação entre os entes de uma federação se caracteriza por “relações contratualizadas

e negociadas entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 130).

O federalismo brasileiro concebido no contexto da redemocratização foi marcado pelos ideais da descentralização e municipalização como representativos da democracia. Arretche (1996, p. 16) ao refletir sobre os mitos da descentralização diz que “o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas”.

É a partir da Constituição de 1988 que os municípios recebem *status* de entes federativos. Desde então multiplicaram-se no Brasil o número de municípios e esse aumento de entes autônomos “pode levar a uma falta de coordenação, necessária em políticas públicas mais amplas e universais” (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020, p. 444). Nesse sentido, não houve a criação de ferramentas de cooperação e coordenação entre os entes federativos.

Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre os municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais. (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 137).

O Brasil adotou formalmente o federalismo cooperativo, mas na realidade o que ocorre é o contrário: falta coordenação e cooperação entre os entes.

Não obstante ao fortalecimento dos municípios e estados após a Constituição de 1988, a União conservou grande relevância no arranjo federativo, como por exemplo na manutenção da competência legislativa de parte significativa das matérias e por consequência concentra a capacidade de normatizar e fomentar políticas públicas.

O federalismo brasileiro nas últimas décadas está pautado em um “modelo descentralizador autonomista” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 139), modelo no qual os municípios tiveram um aumento significativo de autonomia. Todavia muitos municípios não possuem condições plenas de exercer essa autonomia, uma vez que dependem de repasses federais e estaduais para manter suas atividades e algumas vezes para além de recursos falta aos municípios capacidade técnica para propor soluções para suas demandas locais.

É diante dessa descentralização em prol dos estados e municípios da responsabilidade de gerir seus sistemas de ensino que se torna importante discutir a cooperação entre os entes, os instrumentos para essa cooperação e o papel central da União como indutora de políticas, normatizadora e redistribuidora de recursos, especialmente no que diz respeito à educação, sua função redistributiva e supletiva.

### **A organização da educação básica no Brasil**

A Constituição prevê que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988) e define a oferta do ensino de acordo com o que chamou de atuação prioritária. Desse modo os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, os estados no ensino fundamental e no ensino médio e a união no sistema federal de ensino.

Frise-se que no Brasil a educação é dividida em educação básica e ensino superior. A educação básica é formada pela educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental e ensino médio. Desse modo, a educação básica é de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios cabendo à União exercer a função redistributiva e supletiva em matéria educacional “de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Brasil, 1988).

O ensino é de matrícula e frequência obrigatória no Brasil para pessoas de 4 a 17 anos, ou seja, abarca grande parte da educação básica. A ampliação da faixa etária em que há obrigatoriedade de matrícula na escola tem como consequência o dever do Estado de fornecer gratuitamente estas etapas do ensino, conforme disposto no artigo 208, inciso I da Constituição (BRASIL, 1988).

A constituição, no artigo 206, inciso I (BRASIL, 1988), definiu os princípios do ensino nacional, dentre eles a igualdade de condições para acesso e permanência na escola. Para que a Educação Básica, em todas as etapas e modalidades, cumpra esse objetivo é necessário que os entes governamentais responsáveis por sua oferta tenham recursos técnicos, estruturais e financeiros suficientes. Para tanto, a Constituição de 1988 definiu um percentual mínimo que os entes federativos devem

aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino: a União pelo menos 18% (dezoito por cento) e estados, Distrito Federal e municípios pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos.

Apesar disso, em um país tão grande e desigual como o Brasil as desigualdades regionais dificultam que todos os alunos da educação básica tenham acesso à educação de qualidade, conforme previsão constitucional. Os entes federados com menor captação de recursos não conseguem ofertar escolas, capacitação aos profissionais da educação, material didático, com o mesmo nível de qualidade que os entes com mais recurso orçamentário.

### **O Fundo de Manutenção de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**

O objetivo de oferecer educação de qualidade em todos os estados e municípios brasileiros esbarrava na grande desigualdade entre as regiões brasileiras, desigualdade entre estados, entre regiões e até mesmo entre municípios de um mesmo estado. A qualidade da educação ofertada estava diretamente ligada à capacidade financeira do ente ao qual a rede estava vinculada.

Semeghini [200-?] considera que apesar da vinculação constitucional de recursos que devem ser gastos em educação os governos municipais e estaduais não cumpriam essa determinação, pois apesar do mandamento constitucional a lei não tinha mecanismos de fiscalização e controle eficientes.

Em 1995 havia cerca de 10% da população de 7 a 14 anos estava fora da escola, portanto o desafio do país além de garantir qualidade era garantir acesso à educação básica.

A vontade política da época levou a criação do FUNDEF (1997-2006), fundo com validade de 10 anos, que privilegiava o investimento no ensino fundamental.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e posteriormente regulamentado pela lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.264, 27 de junho de 1997, mas só passou a ter vigência em todo território nacional a partir de 1º de janeiro de 1998.

O FUNDEF (1997-2006) consistia em 27 fundos contábeis, um em cada estado e no distrito federal, constituído por 15% (quinze por cento) dos seguintes recursos: (1) Fundo de Participação dos Estados – FPE; (2) Fundo de Participação dos Municípios – FPM; (3) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e (4) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

Com o objetivo de garantir valor mínimo de recurso anual por aluno, o governo federal realiza a complementação no estado que não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente.

Segundo o Manual do FUNDEF a maior inovação do fundo foi a

[..] mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. (BRASIL, 2003, p. 4).

A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação já vinculavam as receitas destinadas à educação, o FUNDEF (1997-2006). Como o próprio nome diz, o FUNDEF (1997-2006) destinava recursos exclusivamente para “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e, particularmente, na valorização do seu magistério” (BRASIL, 2003), na proporção de 60% dos recursos para remunerar os profissionais do magistério e 40% aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino.

O FUNDEF (1997-2006) ao destinar recursos financeiros apenas para o ensino fundamental contribuiu para o processo de descentralização do ensino iniciado pela Constituição de 1988. Rodriguez (2001) salienta que “deixaria de existir, aos poucos, um sistema estadual de educação que seria substituído por múltiplos sistemas municipais diversos e possivelmente desiguais”. Não foi o FUNDEF (1997-2006) que determinou a transformação das escolas estaduais de ensino fundamental em escolas municipais de ensino fundamental, mas a decisão de criar um fundo contábil para atender exclusivamente o ensino fundamental, contribuiu para intensificar esse movimento.

A municipalização da educação aumentou significativamente após 1997, sendo o principal responsável o FUNDEF (1997-2006), uma vez que vinculava recursos para aplicação apenas no ensino fundamental:

Assim é que, se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (PINTO, 2007, p. 878)

Não obstante, deve ser ressaltada a contribuição do FUNDEF (1997-2006) para a universalização do ensino fundamental, em 2006 a taxa de brasileiros de 7 a 14 anos matriculados na escola era de mais de 97% (PINTO, 2007).

O processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado principalmente pelo FUNDEF (1997-2006) não foi acompanhado pelo debate a respeito da qualidade. Pinto (2007) ao tentar demonstrar que a contribuição do FUNDEF (1997-2006) para a melhoria da qualidade do ensino foi pequena, exemplifica, através de dados do Censo Escolar, que “em 2005, apenas cerca de 1/5 das escolas brasileiras apresenta biblioteca (na verdade, sala de leitura) ou quadras de esporte, somente 12% possuem laboratório de informática”.

Outro ponto a ser analisado é o desequilíbrio financeiro que a municipalização da educação causou. Pinto (2007) ressalta que apesar dos estados terem uma maior arrecadação são os municípios que têm o maior número de alunos matriculados.

A situação do financiamento da educação básica, nos moldes do FUNDEF (1997-2006) se tornou insustentável, inclusive no que diz respeito ao pacto federativo, e grandes foram as pressões por um modelo de financiamento que melhor atendesse aos anseios nacionais e diante disso, em 2007, foi criado o FUNDEB.

### **O Primeiro Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB/2007-2020)**

Em substituição ao FUNDEF (1997-2006) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência estabelecida para o período 2007-2020.

Os principais avanços do FUNDEB (2007-2020) em relação ao FUNDEF (1997-2006) são que o fundo passou a financiar toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, houve incremento de alguns impostos na cesta de recursos do fundo, houve aumento da porcentagem dos impostos de 15% para 20% e a mudança

na forma de complementação da União que passou a ser de no mínimo 10% sobre o total dos fundos.

O FUNDEB (2007-2020) representa um avanço significativo em relação ao FUNDEF (1997-2006), pois passa a financiar não apenas o ensino fundamental, mas toda a educação básica, ainda que tenha mantido o caráter transitório.

A distribuição dos recursos do FUNDEB (2007-2020) às redes de ensino é realizada com base no número de alunos matriculados, respeitados os fatores de ponderação de acordo com cada etapa/modalidade da educação básica, ou seja, são atribuídos pesos diferentes para cada tipo de matrícula. De acordo com o Manual de Orientação do Novo FUNDEB (2021) o objetivo das ponderações é a equalização das diferenças, sejam elas regionais, entre as etapas e modalidades de ensino, entre jornadas (parcial ou integral) e tipo de estabelecimento (urbano ou rural, público ou privado conveniado). Os fatores de ponderação são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC. Na tabela abaixo, encontram-se os fatores de ponderação definidos para o ano de 2008 pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade (FNDE, 2008):

Tabela 1: fatores de ponderação do FUNDEB para 2008

<b>Segmentos da educação básica considerados</b>	<b>Fatores de ponderação fixados para 2008</b>
Creche pública em tempo integral	1,10
Creche pública em tempo parcial	0,80
Creche conveniada em tempo integral	0,95
Creche conveniada em tempo parcial	0,80
Pré-escola em tempo integral	1,15
Pré-escola em tempo parcial	0,90
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10



Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25
Ensino médio urbano	1,20
Ensino médio no campo	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: FNDE (2008).

A utilização de fatores de ponderação pode funcionar como instrumento de equidade, desde que sejam considerados na definição destes o custo diferenciado de cada etapa/modalidade da educação básica. A crítica que se faz é que no FUNDEB (2007-2020) não há critérios claros na definição dos fatores, portanto não é possível identificar o motivo das diferenciações, se os fatores levam em conta os custos efetivos da oferta de alguma etapa de ensino ou se são definidos meramente por escolha política.

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB (FNDE, 2008) a Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade definiu os fatores de ponderação para o exercício 2008 de maneira que os anos iniciais do ensino fundamental urbano tem fator de ponderação 1,00, a creche em tempo integral tem fator de ponderação 1,10, o ensino médio urbano tem fator 1,20. É possível perceber nos exemplos apresentados que os fatores de ponderação definidos não correspondem ao valor real dos custos da oferta de cada nível de ensino. A título de comparação: o ensino médio urbano tem fator de ponderação maior do que o de uma creche em tempo integral. Evidentemente a manutenção do ensino em uma creche em tempo integral envolve custos maiores que o ensino médio, por exemplo, por

serem crianças pequenas as turmas têm um número menor de alunos do que uma turma de ensino médio na qual pode-se colocar muitos alunos em um mesmo ambiente. Isto é, não há correspondência entre os custos reais de operacionalização do ensino público e os fatores de ponderação utilizados na distribuição dos recursos do fundo.

Assim como o FUNDEF (1997-2006), o FUNDEB (2008-2020) não traz novas fontes de recurso para investimento em educação pelas redes municipais e estaduais, apenas redistribui os valores constitucionais já vinculados ao investimento em educação. De acordo com Militão (2011, p. 129) “o único recurso verdadeiramente ‘novo’ do FUNDEB, a complementação da União, permanece destinada apenas às unidades da federação onde o valor por aluno/ano não alcançar o mínimo definido” e, portanto, não beneficia a maioria dos estados e municípios.

## **O Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

Em 2020, às vésperas do final da validade do que convencionou-se chamar de antigo FUNDEB, foi implementado o novo FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Destaca-se que a partir de 2020 o FUNDEB recebeu caráter de fundo permanente, com previsão de reavaliação no ano de 2026.

O novo FUNDEB (2021) tem a mesma natureza jurídica dos extintos FUNDEF (1997-2006) e FUNDEB (2007-2020), ou seja, é um fundo especial de natureza contábil de âmbito estadual formado por recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados constitucionalmente à educação, conforme o art. 212 da Constituição Federal.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios contribuem para a formação do atual FUNDEB com 20%, mesma porcentagem do fundo anterior, sobre as receitas de impostos e de transferências constitucionais vinculados à educação: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto

sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm), recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96, arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios), receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Também integram o FUNDEB (2021) os recursos federais referentes à complementação financeira da União. Assim como no FUNDEF (1997-2006) e no primeiro FUNDEB (2007-2020), a complementação da União é o único dinheiro que pode ser considerado novo que passa a integrar os fundos estaduais. Essa complementação tem o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno em cada estado ou Distrito Federal nas redes nas quais este limite mínimo definido nacionalmente não for alcançado com os recursos dos próprios governos.

No novo FUNDEB (2021) a complementação da União se tornou permanente com previsão de implementação progressiva até o ano de 2026 e a porcentagem de contribuição que no antigo FUNDEB era de 10% passará a ser de 23%. A complementação da União deve obedecer a alguns critérios de aplicação. O primeiro critério determina que 10% dos recursos devem ser aplicados segundo as regras de distribuição do antigo FUNDEB (1997-2006), isto é, deverão complementar os fundos dos estados mais pobres que não atingirem o valor mínimo definido nacionalmente. O segundo critério estabelece que 10,5% dos recursos devem ser repassados para redes públicas de ensino municipais, estaduais e distritais que não atingirem o valor anual total por aluno. O terceiro e último critério estipula que 2,5% dos recursos complementarão o valor anual por aluno com base na evolução de indicadores e na melhoria do aprendizado, em outras palavras, é uma complementação para as redes que obtiverem evolução na qualidade de ensino.

Além disso, assim como no antigo FUNDEB (1997-2006), o novo fundo distribui os recursos de acordo com os fatores de ponderação, atribuindo pesos diferentes para cada tipo de matrícula. Os fatores são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade, com o objetivo de diminuir as diferenças regionais e entre cada etapa/modalidade da educação básica.

A lei nº 14.113/2020 que implementou o novo FUNDEB (2021) estabeleceu no § 2º do artigo 18, as condições para que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade estabeleça os fatores de ponderação. Segundo o referido artigo a definição dos fatores de ponderação devem

se basear na:

[...] existência prévia de estudos sobre custos médios das etapas, modalidades e tipos de ensino, nível socioeconômico dos estudantes, disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação de cada ente federado, anualmente atualizados e publicados pelo Inep, é condição indispensável para decisão, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, de promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações referidas no inciso I do caput deste artigo. (BRASIL, 2020)

Todavia, na ausência desses estudos prévios há a possibilidade de que essa definição de fatores seja feita de maneira que não corresponda à realidade dos custos de oferta de cada etapa/modalidade. No novo FUNDEB os fatores definidos para o ano de 2021 demonstram que houve certa adequação em relação ao custo de cada etapa se comparado ao antigo FUNDEB (1997-2006). Exemplificativamente o fator de ponderação do ensino médio urbano que no antigo FUNDEB (1997-2006) era maior que o fator da creche integral foi modificado e no fundo atual é um pouco menor: o ensino médio urbano tem fator 1,25 e creche integral tem fator 1,30. Mesmo assim, os fatores de ponderação não parecem refletir os custos reais, porquanto os custos com a oferta de ensino em creche pública integral certamente são bem maiores que os custos de oferta de ensino médio urbano. Outro exemplo é que o fator de ponderação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) é 0,80 enquanto o fator do ensino médio urbano (1,25) e do ensino fundamental anos iniciais e finais (respectivamente 1,0 e 1,10) são bem maiores. A diferença não se justifica se o objetivo é ofertar a educação com o mesmo nível de qualidade.

### **A relevância do FUNDEB para o financiamento da Educação Básica**

A grande questão a ser analisada sobre o FUNDEB diz respeito à relevância que o fundo tem no financiamento da educação básica nacional e a efetividade no cumprimento dos objetivos a que se propõe.

O artigo 212-A da Constituição estabelece que as principais finalidades do FUNDEB são manter e desenvolver o ensino na educação básica e garantir remuneração condigna dos seus profissionais. Para atingir esses objetivos o FUNDEB (2021) definiu que estados e municípios devem observar os percentuais de, no mínimo, 70% para remunerar os profissionais da educação básica e de até 30% para as demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No que se refere à primeira finalidade, manter e desenvolver o ensino, o FUNDEB (2021), salvo a complementação da União, não há de fato acréscimo de recurso nos orçamentos municipais e estaduais destinados à educação. Os recursos que compõem a cesta do FUNDEB (2021) já são constitucionalmente vinculados à educação, conforme o artigo 212 da Constituição.

Isto posto há de se reconhecer que, não obstante o FUNDEB (2021) não representar o acréscimo de dinheiro novo na educação para a maioria dos estados e municípios brasileiros, pois só complementa com recursos federais os fundos que não atingem o mínimo nacional definido, ele contribui para a equalização do valor mínimo gasto por aluno nas redes de ensino de todo Brasil, diminuindo assim as desigualdades regionais existentes no Brasil. Em outras palavras, o FUNDEB (2021) é uma ferramenta de colaboração federativa em relação à educação. A nível nacional, considerando as grandes diferenças regionais entre regiões, estados e municípios brasileiros, o FUNDEB (2021), ao menos em relação ao valor mínimo por aluno, contribui para igualdade de condições entre os alunos de toda educação básica nacional.

Acerca do segundo objetivo do FUNDEB, garantir remuneração condigna dos profissionais da educação básica, há algumas questões a serem analisadas. Primeiramente há de se reconhecer que é um avanço a legislação trazer a expressão “profissionais da educação” e não “profissionais do magistério” como era na legislação do FUNDEF (1997-2006). Adota-se atualmente o conceito legal de profissional da educação, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) traz a conceituação dos profissionais que compõem a categoria. Anteriormente apenas os docentes eram considerados “profissionais do magistério”.

O FUNDEB (2021) prevê que no mínimo 70% dos recursos do fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação objetivando garantir remuneração digna desses profissionais. Esse objetivo do FUNDEB (2021) é difícil de ser mensurado quanto a sua efetividade, porquanto a expressão “remuneração digna” não é algo que possa ser objetivamente quantificado.

Para garantir isonomia entre os brasileiros quanto à qualidade da educação pública ofertada se faz necessário que haja um valor mínimo previsto de investimento por aluno e quando este mínimo não for atingido a União faz uma complementação desse valor. A lógica adotada é de que desta maneira seja possível superar as desigualdades regionais do Brasil, nesse caso, desigualdades educacionais.

Os indicadores educacionais do país revelam que muito se avançou desde 1988, quando a Constituição Federal enfatizou o dever do Estado nas garantias dos direitos do cidadão. Mas o Brasil ainda convive com enormes diferenças. Em relação à educação, as diferenças mostram-se mais evidentes entre municípios, estados e regiões do país e, no interior destes, entre etapas, modalidades e demais segmentos que compõem o nível básico de ensino.

### **Considerações Finais**

O financiamento da educação básica atualmente no Brasil ocorre por meio dos recursos vinculados constitucionalmente para essa finalidade. Dentre esses recursos destaca-se desde a vigência do extinto FUNDEF (1997-2006), o primeiro FUNDEB e o atual FUNDEB (2021) a subvinculação de recursos através de fundos contábeis em âmbito nacional.

Este artigo buscou analisar o financiamento da educação básica após a promulgação da Constituição Federal e o papel dos fundos, em especial do atual FUNDEB (2021), no financiamento da educação básica nacional. A ideia de que o FUNDEB (2021) mantém a educação básica não encontra respaldo na realidade, uma vez que mesmo sem o FUNDEB (2021) os recursos que compõem sua cesta ainda estariam vinculados à educação por força constitucional.

Todavia o FUNDEB (2021) tem uma contribuição inequívoca no financiamento da educação nacional, qual seja, contribuir para a superação das diferenças regionais entre as regiões, estados e municípios, na medida em que define e garante valor mínimo nacional para investimento em educação por estados e municípios.

Não obstante a importância do FUNDEB (2021) no combate à desigualdade regional brasileira, garantir um valor mínimo ainda não significa garantir o valor suficiente para ofertar educação básica de qualidade.

Conclui-se que apesar de importante o FUNDEB é insuficiente para dar conta do financiamento da educação básica, carecendo o sistema educacional que a União tenha maior participação na oferta da educação básica, seja como fomentadora de políticas, seja no exercício da função supletiva e redistributiva.

### **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. **Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Oliveira-Alves-Pereira-Filho/publication/329923436\\_O\\_Estado\\_e\\_as\\_empresas\\_estatais\\_federais\\_no\\_Brasil/links/5c23b8ec299bf12be39c174f/O-Estado-e-as-empresas-estatais-federais-no-Brasil.pdf#page=131](https://www.researchgate.net/profile/Oliveira-Alves-Pereira-Filho/publication/329923436_O_Estado_e_as_empresas_estatais_federais_no_Brasil/links/5c23b8ec299bf12be39c174f/O-Estado-e-as-empresas-estatais-federais-no-Brasil.pdf#page=131) . Acesso em: 24 ago. 2022.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.  
[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. . Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 02 out. 2022

BRASIL. **Manual de Orientação do FUNDEF**. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>

BRASIL. **Lei nº 14113, de 25 de dezembro de 2020**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF.

FNDE. **Manual de Orientação FUNDEB**. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/manuais-e-cartilhas> . Acesso em: 09 out. 2022

FNDE. **Manual de Orientação Novo FUNDEB**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf> . Acesso em: 01 jul. 2022.

IPEA. **Cobertura escolar de crianças e jovens, segundo faixa etária, sexo, cor/raça e localização do domicílio-Brasil 1995-2015**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_educacao.html](https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_educacao.html). Acesso em: 07 out. 2022.

LIRA, Rodrigo; AZEVEDO, Nilo; CAMPOS, Mauro. **Por que os conselhos não funcionam: Entraves federativos para a participação popular no Brasil**. Revista DILEMAS – UFRJ. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/21870> . Acesso em: 07 out. 2022.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. **FUNDEB: mais do mesmo?**. Nuances: estudos sobre Educação, [S.L.], v. 18, n. 19, p. 124-135, 20 jun. 2011. Nuances Estudos Sobre Educação. <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v18i19.351>. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/351/386> . Acesso em: 05 out. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, [S.L.], v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2022.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas: o fundef e a política de descentralização.** Cadernos Cedes, [S.L.], v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-32622001000300004>. Acesso em: 06 out. 2022.

SEMEGHINI, Ulysses C. **FUNDEF: uma revolução silenciosa.** Texto de avaliação do FUNDEF, elaborado para apresentação na Organização das Nações Unidas (ONU). [200-?]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundef\\_rev\\_silenc.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundef_rev_silenc.pdf) . Acesso em: 05 out. 2022. Acesso em: 06 out. 2022.