

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

A Trajetória do Financiamento da Educação no Brasil: Fundef, Fundeb e Novo Fundeb

Josieli Alves de Lima¹

Isaura Monica Souza Zanardini²

Eixo temático: Políticas educacionais e políticas curriculares

Este trabalho tem por objetivo conhecer a trajetória do Financiamento da Educação Básica no Brasil e suas principais mudanças legais partindo da análise dos Fundos: Fundef, Fundeb e Novo Fundeb. Como problemática propõe-se identificar quais foram as principais mudanças instituídas em cada Fundo. O recorte aqui apresentado é parte de uma dissertação de mestrado em andamento e trata-se de um estudo exploratório de abordagem qualitativa que está sendo realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica está sendo realizada explorando-se livros, teses e artigos científicos que versam a respeito da temática. Dentre os autores utilizados, destacamos Davies (2001, 2008) e Pinto (2002, 2015). A pesquisa documental fundamenta-se nas Leis que legalizaram os Fundos e nas Emendas Constitucionais que os originaram, sendo elas: Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que dentre outras medidas originou o Fundef convertido na Lei de nº 9.424/1996, Emenda Constitucional nº 53 responsável por substituir o Fundef pelo Fundeb, regulamentado pela Lei de nº 11.494/2007 e a Emenda Constitucional nº 108/2020 que entre seus feitos tornou o Fundo de financiamento da educação permanente. A regulamentação do Novo Fundeb se deu com a Lei nº 14.113/2020.

A relevância da temática se dá por permitir uma maior compreensão da trajetória do Financiamento da Educação e de como as mudanças incorporadas a cada Fundo permitiu que se chegasse ao modelo atual. Sobre a organização da pesquisa, iniciamos com uma breve contextualização histórica sobre a vinculação do Financiamento a Constituição Federal, em seguida apresentamos cada Fundo e suas principais mudanças.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). josieli.alves.lima@gmail.com

² Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). monicazan@uol.com.br



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Em termos formais a vinculação do Financiamento da Educação no Brasil, iniciou-se com a aprovação da Constituição Federal de 1934, com algumas interrupções nos períodos ditatoriais, estabelecendo no seu artigo 156 uma parcela mínima da arrecadação de impostos que obrigava a União e os Municípios a aplicarem nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 ficou estabelecido no seu artigo 212 uma vinculação da aplicação mínima de recursos provindos de impostos arrecadados que deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino do país:

A união aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988, cap. III, art.212).

No entanto, apenas a vinculação constitucional de recursos se mostraria limitada e insuficiente. Avançando historicamente para a década de 1990, é importante pontuar as mudanças que ocorriam no mundo, inclusive no campo da educação que influenciariam posteriormente o financiamento da educação no Brasil:

Assumindo a perspectiva de Estado-mínimo, o aparelho estatal deixou de ser o grande provedor da educação. Por isso, a política centralizadora que o caracterizava foi substituída pela descentralização, o que implica a flexibilização e o compartilhamento da gestão, a qual passou a ser realizada com a participação de agentes externos à esfera governamental e também com base na captação de fontes externas de recursos”. (Carvalho, p.208, 2012).

É necessário citar também a participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtien, na Tailândia, inaugurando, segundo Pinto (2002), a política de priorização sistemática do ensino fundamental e de defesa do dever do Estado com a educação.

Como parte do quadro de mudanças em torno do financiamento da educação, foram aprovadas paralelamente a LDB 9394/96 e a proposta de Emenda Constitucional nº 14, que entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Com a finalidade de conhecer a trajetória histórica e as principais mudanças legais em torno do financiamento da Educação Básica nos debruçaremos brevemente sobre os três fundos de financiamento da educação brasileira: Fundef, Fundeb e Novo Fundeb.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, convertido na Lei de nº 9.424/96, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Passando a vigorar em todo o país a partir de 1º de janeiro de 1998, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com base na Lei nº 9.424/96 podemos destacar como características gerais do Fundef que o mesmo era um fundo especial, de natureza contábil, cada Estado e o Distrito Federal teriam o seu próprio fundo para promover a redistribuição dos recursos entre os seus municípios e o próprio Estado, na proporção das suas matrículas anuais na 1ª a 4ª séries, na 5ª a 8ª séries e na Educação Especial do Ensino Fundamental das respectivas redes de ensino. Ainda segundo a mesma Lei seria dever dos estados e municípios aplicarem no mínimo, 15% das suas receitas, pelo prazo de dez anos, exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. O Fundef seria uma iniciativa do Ministério da Educação em resposta “[...] ao compromisso assumido com a sociedade brasileira de dar prioridade à universalização e melhoria da qualidade do ensino obrigatório. Para impulsionar esse processo com a velocidade requerida pelas demandas sociais [...]” (Brasil, 1999, p.3).

Sobre a composição do Fundo, a Lei nº 9.424 de 1996, estabelece:

O Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. As receitas do Fundo são constituídas de 15% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; · Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96). Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp (Brasil, 2004, p.5).



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Seus recursos deveriam ser destinados exclusivamente para o atendimento do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino, não sendo computadas, para efeito de distribuição de recursos do Fundo, as matrículas na Educação Infantil, no Ensino Médio nem no Supletivo.

No artigo 6º da Lei nº 9.424 ficou estabelecido a complementação da União sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal não se alcançasse o mínimo nacional. O valor mínimo anual por aluno para o primeiro ano de aplicação do Fundef, de acordo com o artigo 6º parágrafo 4º da mesma lei, deveria ser de R\$ 300,00;

No artigo 7º da mesma Lei, ficou assegurado o dever de uso mínimo e exclusivo de 60% desses recursos no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental público no intuito de promover a valorização do magistério.

O Fundef foi substituído pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em 19 de dezembro de 2006 com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, sendo regulamentado pela Lei de nº 11.494/2007.

Em geral o Fundeb deu continuidade a muitos aspectos do seu antecessor, continuou sendo um fundo de natureza contábil circunscrito a cada estado da federação e ao Distrito Federal. Com base em Davies (2008) e na lei nº 11.494, o Fundeb trouxe como diferencial do Fundef: 1) aumento da participação da União de 15% para 20%; 2) um número maior de impostos, sendo acrescentados: imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos – ITCMD e parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios - ITR; 3) ampliação da sua cobertura para toda a educação básica: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e a educação de jovens e adultos, como também abrangeu todas as modalidades (educação especial, indígena, quilombola, profissional), tanto de áreas urbanas como rurais; 4) o cálculo da distribuição do recurso passaria a ser dividido com todas as matrículas da Educação Básica, visto que no Fundef era dividido apenas com o Ensino Fundamental; 5) pelo menos 60% dos recursos se destinariam a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, considerando-se os docentes suporte pedagógico, direção, orientação e coordenação pedagógica; é importante pontuar também que continuaria ocorrendo a complementação federal do valor mínimo aos estados que não

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

alcançassem o valor mínimo nacional, considerando o valor por matrícula de cada nível e modalidade de ensino. O Fundeb foi aprovado durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com vigência de 2007 ao final do ano de 2020.

Foi no Fundeb em seu artigo 8º que se estendeu a distribuição dos recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, que ofertassem a educação infantil seguindo alguns critérios obrigatórios instituídos na lei.

Sobre o Novo Fundeb, destacamos a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, anteriormente aprovada no dia 26 de agosto de 2020, conferindo um caráter permanente ao Fundo e encerrando a sua condição de transitoriedade prevista no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, originando a Lei nº 14.113 do Novo Fundeb. Com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021 em todo o território nacional.

Dentre outras medidas, a Emenda nº 108 também altera o artigo 211 no qual estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração em seus sistemas de ensino, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

Em linhas gerais, fundamentando-se na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, podemos pontuar como os principais diferenciais do Novo Fundeb: 1) maior complementação da União, no mínimo 23% do total de recursos, que ocorrerá de maneira progressiva até chegar a sua totalidade no ano de 2026; 2) o padrão mínimo de qualidade tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ); 4) o aumento da proporção de 60% para 70% do investimento destinado a valorização dos profissionais da educação básica; 3) o estabelecimento de critérios para a distribuição da cota municipal do ICMS; 5) as diferentes Complementações: Valor anual por aluno – VAAF; Valor anual total por aluno – VAAT e Valor anual aluno resultado – VAAR. Entendemos que a Complementação VAAR, destaca-se como a grande inovação do Novo Fundeb, por ser uma complementação para as redes que apresentarem maior desempenho nos resultados. De acordo com a Lei é possível rever os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos no sexto ano de vigência do Novo Fundeb (em 2026) e após essa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 anos.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Sobre o aumento da complementação da União de 10% para 23% se dará de maneira híbrida onde 10% se mantem nos critérios já existentes do Fundeb anterior (VAAF) e os outros 13% passaram a pertencer as novas regras (VAAT e VAAR). De maneira que 10,5% passaram a ser destinados às redes públicas de ensino sempre que o valor aluno ano total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. E os demais 2,5% estariam condicionados ao desempenho das redes de ensino, evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem (VAAR).

Ainda sobre a complementação da União, ela deverá exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir 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, 2020, art. 21, §1º). Esse padrão mínimo de qualidade terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), todavia ainda não regulamentado.

Dentro da perspectiva da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018) o CAQ seria um avanço em relação ao padrão mínimo de qualidade, de forma a aproximar o Brasil dos países mais desenvolvidos do mundo em termos de financiamento da educação.

A valorização do magistério é apresentada no artigo 26 da Lei 14.113, no qual foi estabelecido o investimento de no mínimo 70% para pagamento das remunerações aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, contemplando além dos docentes, os demais profissionais da área educacional.

Sobre o ICMS é importante mencionar que sua distribuição dentro do Novo Fundeb está diretamente relacionada a Complementação VAAR e ao cumprimento de suas “[...] condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica [...]” (BRASIL, 2020, seção II, art. 5).

Conforme podemos observar no artigo 15 da Lei 14 113/20 a Complementação VAAR também necessita da evolução de indicadores específicos, estabelecidos nos termos do artigo 14, inciso 2º, tais indicadores consideram: I- o nível e o avanço nos exames do sistema nacional de avaliação da educação básica, considerando o percentual de participação dos alunos e a equidade de

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

aprendizagem; II - as taxas de aprovação; III - as taxas de atendimento escolar na educação básica e de evasão no ensino fundamental e médio.

Como resultado da pesquisa percebemos que os Fundos constituíram uma política de redistribuição de recursos com características compensatórias, que supostamente buscavam e buscam a aplicação eficiente das verbas educacionais, percebemos também que as prioridades de cada Fundo foram transformando-se ao longo dos anos e com elas dando novas redações as leis já existentes ou criando novas, de acordo com os interesses políticos, civis e necessidades do momento histórico pertencente ao Fundo.

Como considerações finais pontuamos que os três Fundos supracitados nos parecem ser uma continuidade de seus antecessores, sendo os fatores que os diferenciam, as medidas tomadas na busca por aperfeiçoamento e correções de possíveis falhas, principalmente ao se analisar o Fundeb e o Novo Fundeb, visto que não havia Fundo antecessor para se comparar ao Fundef. É visível ao analisarmos as leis que os regularizam que ao longo dos anos buscou-se aumentar a complementação da União, a cesta de impostos, ampliar as matrículas e a porcentagem da remuneração dos profissionais da educação. É perceptível a relevância da política de Fundos para o Financiamento da Educação Básica brasileira, apesar do montante de recursos destinados à Educação não terem sido similares aos investimentos de países que compõem a OCDE³. Como desafio para os próximos anos, pautando-se em observações frente ao Novo Fundeb consideramos como pontos principais a institucionalização do CAQ e a discussão da redução das desigualdades educacionais, raciais e socioeconômicas dentro dos critérios estabelecidos no Novo Fundeb.

Palavras-chave: Fundef; Fundeb; Novo Fundeb; Educação básica;

REFERÊNCIAS

³ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atualmente composta por 38 países.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 jul. 2024.

BRASIL. **Lei N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Balanco do primeiro ano do Fundef**. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**: Manual de orientação. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em 10 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

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); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Lei 14113/2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 07 jul. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em 28 jul. 2024.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. – Maringá: Eduem, 2012.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. – São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? – Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002.

PINTO, José Marcelino. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

