

**UNIVERSIDADE DE UBERABA**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE MESTRADO**  
**MISAEEL HIPÓLITO RIBEIRO**

**DO FUNDEF AO FUNDEB:**  
**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**  
**(1996-2022)**

UBERABA-MG  
2023



Catálogo elaborado pelo Setor de Referência da Biblioteca Central UNIUBE

R354d Ribeiro, Misael Hipólito.  
Financiamento da educação no Brasil: do Fundef ao Fundeb (1996-2022) / Misael Hipólito Ribeiro. – Uberaba, 2023.  
172 f. : il., color.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Uberaba. Programa de Mestrado em Educação. Linha de pesquisa: Processos Educacionais e seus Fundamentos.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Souza Araújo.

1. Educação – Finanças. 2. Educação – Finanças – Brasil. 3. Educação – Políticas públicas. I. Araújo, José Carlos Souza. II. Universidade de Uberaba. Programa de Mestrado em Educação. III. Título.

CDD 371.206



Misael Hipólito Ribeiro

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO FUNDEF AO FUNDEB (1996-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Uberaba, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em 10/03/2023.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Carlos Souza Araújo (Orientador)  
UNIUBE - Universidade de Uberaba.



Prof.ª Dr.ª Betânia de Oliveira Laterza Ribeiro  
UFU – Universidade Federal de Uberlândia.



Prof.ª Dr.ª Giseli Cristina do Vale Gatti



Dedico este trabalho, a minha filha Lívia, bênção divina na minha vida, aos meus pais Delvair e Geni que sempre se desdobraram para que meus irmãos e eu pudéssemos vencer na vida.

Aos meus irmãos, Márcia e Marcelo, minha cunhada Miriam e a todos os meus sobrinhos. À professora Darcy Aparecida Sicchieri Rosa, por ter se desdobrado em me ensinar as minhas primeiras letras.

Aos docentes da Rede Municipal de Ensino de Miguelópolis e Morro Agudo-SP pelos inúmeros e infindáveis questionamentos sobre a temática que despertou o desejo em mim de avançar nas pesquisas sobre financiamento público.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade desse sonho transformar-se em realidade.

Agradeço também a minha filha Lívia e aos meus pais, Delvair e Geni, fontes de inspiração na minha vida e pelo apoio incondicional.

Aos meus irmãos, Marcelo e Márcia e sobrinhos Neto, Marcela, Maísa, Júnior, Júlia, Edmar e Wesley e aos sobrinhos-netos Júlia e João Neto.

Minha eterna gratidão ao Professor Doutor José Carlos Souza Araújo pela orientação dispensada para conclusão desse trabalho.

Agradeço aos professores (a) Dra. Giseli Cristina do Vale Gatti e Dr. Gustavo Araújo Batista, componentes da banca de qualificação pelas inúmeras sugestões e críticas construtivas que foram extremamente valiosas para a produção dessa dissertação.

Agradeço a professora Dra. Betânia de Oliveira Laterza Ribeiro, componente da banca de defesa pelas contribuições importantes para finalização deste trabalho.

A professora Edna Tallarico, pelos apontamentos e leitura atenta que foram imprescindíveis para a conclusão desse trabalho.

A todos os meus amigos e colegas de trabalho pelas palavras de incentivo que contribuíram (e muito) para facilitar a árdua caminhada.

A José Aduino Hipólito, meu tio. Não tenho palavras para expressar quanto o seu auxílio foi importante para concretização deste sonho. Em seu nome, estendo o agradecimento à imensa família Hipólito (e agregados) espalhada pelo Brasil.

A todos, minha eterna gratidão!

RIBEIRO, Misael Hipólito. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb (1996-2022)**. f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de Uberaba, 2023.

## RESUMO

O presente estudo integra a linha de pesquisa: Processos Educacionais e seus Fundamentos vinculado ao programa de pós-graduação em Educação da Universidade de Uberaba (Uniube) e tem por objetivo discorrer sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil, em especial, o Fundef (E.C. n°14/96) e o Fundeb (E.C. n°53/06 e E.C. n°108/20). O estudo visa a investigação dos impactos da política de fundos contábeis de educação nas políticas públicas educacionais brasileiras de 1996 a 2022. Em termos de problematização, cabem algumas indagações com as quais esta pesquisa se desenvolveu: Quais os impactos da descentralização da Educação ocorrida com a implementação do Fundef/Fundeb? A União atende adequadamente sua função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados e aos entes subnacionais por intermédio da Complementação da União (COU)? Os Fundos Contábeis de Educação atingiram o objetivo traçado de valorização do magistério? O CACS tem efetividade no monitoramento, controle e fiscalização dos recursos públicos? Além disso a presente dissertação tem por objetivo geral analisar a efetividade das políticas públicas de financiamento da Educação Básica no Brasil por intermédio dos fundos contábeis de educação que surgiram posteriormente à Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro: o FUNDEF e os seus sucessores, FUNDEB, instituído pela E.C. n° 53/06 e o estabelecido pela E.C. n°108/20. Diante dos questionamentos elencados foram traçados os objetivos específicos da pesquisa, os quais são apresentados, respectivamente em cada capítulo: o desenvolvimento do financiamento da Educação brasileira no ordenamento jurídico pátrio ao longo da história do país, em especial, a evolução do financiamento da Educação. Busca avaliar como as orientações dos bancos multilaterais de desenvolvimento desencadearam uma série de reformas do aparelho do Estado brasileiro, que perpassando pela área educacional, adotou a descentralização vertical da responsabilidade educacional e implementou a política de fundos contábeis de Educação. Analisa o financiamento da Educação conforme a Constituição Federal de 1988, as principais características dos fundos contábeis de Educação, bem como a sua efetividade para o financiamento da Educação Básica, tendo como eixo norteador a valorização do magistério, a cesta de impostos que compõem cada fundo especial de natureza contábil, os mecanismos de fiscalização, monitoramento e controle dos recursos públicos no âmbito do Cacs e o impacto dos fundos contábeis de Educação no pacto federativo. O estudo em questão trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, partindo de uma perspectiva histórica dos fundos contábeis de Educação e do financiamento público da Educação com abordagem qualitativa, pois os resultados trarão aspectos qualitativos, bem como quantitativos sobre os temas apontados na pesquisa. Desse modo, os dados que embasam o presente estudo apontam que os Fundos Contábeis de Educação têm como principais objetivos a valorização do magistério e a equalização das oportunidades educacionais, atingindo parcialmente os objetivos traçados. Teve como pontos positivos: a destinação de parcela de impostos voltada exclusivamente à valorização do magistério público e a implantação do PSPN. O Fundef/Fundeb não trouxe recursos financeiros novos além da COU. O Fundeb Permanente corrige falhas dos seus antecessores, constitucionalizando o CAQi e introduz mecanismos de transparência da gestão do CACS. Não obstante, a sua implementação é a longo prazo e a aprovação do Fundeb Permanente é no contexto de reajuste fiscal da PEC n°95/2016 que congela os gastos públicos por 20 anos.

Palavras-chave: Fundos Contábeis de Educação; FUNDEF/FUNDEB; financiamento público de educação; políticas públicas educacionais.

## ABSTRACT

This study is part of the line of research: Educational Processes and their Foundations linked to the postgraduate program in Education at the University of Uberaba (Uniube) aims to discuss the financing of Basic Education in Brazil, in particular, Fundef (E.C. n°.14/96) and Fundeb (E.C. n°.53/06 and E.C. n°.108/20). The study aims to investigate the impacts of the education accounting fund policies on Brazilian educational public policies from 1996 to 2022. In terms of problematization, there are some questions with which this research was developed: What are the impacts of the decentralization of Education that occurred with the implementation of Fundef/Fundeb? Does the Union adequately fulfill its redistributive and supplementary function, through technical and financial assistance to the States and subnational entities through the Complementation of the Union (COU)? Did the Education Accounting Funds reach the goal of valuing teaching profession? Is the CACS effective in monitoring, controlling and overseeing public resources? Furthermore, the present dissertation has the general objective of analysing the effectiveness of public policies for financing Basic Education in Brazil through the education accounting funds which emerged after the Reform of the Brazilian State Apparatus: FUNDEF and its successors, FUNDEB, established by E.C. 53/06 and the one established by E.C.108/20. In view of the questions listed, the specific objectives of the research were outlined, which are presented, respectively, in each chapter: the development of financing of Brazilian Education in the legal national system throughout the country's history the evolution of financing of Education. It seeks to assess how the guidelines of the multilateral development banks triggered a series of reforms in the Brazilian State apparatus, which permeated the educational area, adopted the vertical decentralization of educational responsibility and implemented the policy of accounting funds for Education. It analyzes the financing of Education according to the Federal Constitution of 1988, the main characteristics of the Education accounting funds, as well as their effectiveness for financing Basic Education, having as a guiding axis the valuation of the teaching profession, the basket of taxes that make up each special fund of an accounting nature, the mechanisms for inspection, monitoring and control of public resources within the scope of Cacs and the impact of accounting funds for Education in the federative pact. The study in question is a documentary and bibliographical research, starting from a historical perspective of the Education accounting funds and the public financing of Education with a qualitative approach, since the results will bring qualitative aspects, as well as quantitative ones on the themes pointed out in the research. Thus, the data on which this study is based point out that the Education Accounting Funds have as their main objectives the valuing of the teaching profession and the equalization of educational opportunities, partially achieving the goals outlined. It had as positive points: the allocation of a portion of taxes exclusively aimed at valuing the public teaching profession and the implementation of the PSPN. Fundef/Fundeb did not bring new financial resources beyond the COU. The Permanent Fundeb corrects the flaws of its predecessors, constitutionalizing the CAQi and introducing transparency mechanisms in the CACS managements. However, its implementation is in the long term and the approval of the Permanent Fundeb is in the context of the fiscal adjustment of PEC n°. 95/2016, which freezes public spending for 20 years.

Keywords: Education Accounting Funds;FUNDEF/FUNDEB;public financing of education; educational public policies.

## **LISTA DE SIGLAS, ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS**

FSE – Fundo Social de Emergência  
LRF– Lei de Responsabilidade Fiscal.  
IPCA –Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
ICMS– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPI–Imposto sobre produtos industrializados  
IPTU–Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITCMD–Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação  
ITR–Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.  
IR–Imposto de Renda  
ISS –Impostos sobre Serviços  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
MDE–Manutenção e Desenvolvimento da Educação  
MPF–Ministério Público Federal  
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PND – Programa Nacional de Desestatização  
PSPN – Piso Nacional Professor Nacional  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PSB –Partido Socialista Brasileiro  
PSDB –Partido da Social Democracia Brasileira  
PDS – Partido Democrático Social  
SAP –Programas de Ajuste Estrutural  
TCE– Tribunal de Contas do Estado  
TCU–Tribunal de Contas da União  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
ONU– Organização das Nações Unidas  
UNICEF–Fundo das Nações Unidas para a Infância  
VAA–Valor Ano Aluno  
VAAF–Valor Anual por Aluno  
VAAT–Valor Aluno Ano Total  
VAAR–Valor Aluno Ano por Resultado

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Principais Projetos de Descentralização como Eixo de Política Educacional	54
Figura 2 – Principais Projetos de Avaliação de Aprendizagem como Eixo de Política Educacional	54
Figura 3 – Atuação prioritária dos entes federados de acordo com estabelecido pela Constituição Federal de 1988	58
Figura 4 – Função supletiva/redistributiva da União	58
Figura 5 – Fluxo de informações do Sistema de Controle do Fundeb	109
Figura 6 – Complementação da União E.C n°53/06 e E.C n°108/20	134
Figura 7 – Complementação da União gradual de 2021 a 2026	135
Figura 8 – Complementação VAAT e VAAR esquematizado	138
Figura 9 – Complementação VAAR- Regra de Transição (2003-2026)	138

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Vinculação Obrigatória de Receitas de Impostos nas Constituições do Período Republicano	59
Gráfico 2 – Efeitos da PEC 241 na vinculação da União	145
Gráfico 3 – - Orçamento da Função Educação   2019 a 2021 valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021	146

## QUADROS

Quadro 1 – Participação do MEC no Orçamento da União	47-48
Quadro 2 – Valor Mínimo Anual por Aluno do Fundef(1997/2005)	67/68
Quadro 3 – Estimativa de Remuneração Média Ponderada dos Professores do Ensino Fundamental com carga horária de 40 Hs semanais, por tipo de rede de ensino, nível de formação e região Dezembro/1997 e Junho/2000	82
Quadro 4 – Entidades representativas da sociedade civil, de gestores da educação e da esfera financeira que tiveram participação efetiva na construção da proposta de criação da PEC do Fundeb	91
Quadro 5 – Das Fontes de Receita do Fundo: gradual (em 2007 e 2008)	

e definitiva (a partir de 2009) do Fundeb_____	95
Quadro 6 – Quadro Comparativo entre Fundef e Fundeb_____	
Quadro 7 – Fatores de ponderação inicial do Fundeb_____	97
Quadro 8 – Composição mínima Cacs-Fundeb de acordo com as esferas de governo_____	102-103
Quadro 9 – Resultado das fiscalizações da CGU no Fundeb_____	104-105
Quadro 10 – Valor disponibilizado por aluno no Fundeb com a complementação da União 2016_____	109-110
Quadro 11 – Propostas de Emendas Constitucionais relacionadas ao financiamento da Educação Básica e ao Fundeb(2007-2020)_____	113
Quadro 12 – Audiências públicas realizadas na 55ª legislatura relacionadas com aprovação do Fundeb Permanente_____	114
Quadro 13 – Audiências Públicas PEC 15 de 2015 na 56ª legislatura – FUNDEB Permanente_____	121-122
Quadro 14 – Composição da Cesta de Impostos dos Fundos Contábeis de Educação_____	124-126
Quadro 15 – Valorização do Magistério nas ECs 14/1996, 53/2007 e 108/2020_____	127-128
	130

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E FEDERALISMO.....	17
1.1 Da Educação no Brasil- Colônia.....	17
1.2 Da Educação no Brasil Imperial.....	22
1.3 Da Proclamação da República a Ditadura civil-militar.....	35
1.4 Da Ditadura civil-militar a transição democrática.....	41
2 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO.....	49
2.1 O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) como balizador da política de fundos contábeis.....	49
2.2 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a Educação Brasileira.....	54
2.3 A Política de Fundos de Educação e os Reflexos no Pacto Federativo.....	58
2.4 O Fundef e a Valorização do Magistério.....	80
3 DA CRIAÇÃO DO FUNDEB COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO FUNDEF.....	88
3.1.O contexto de criação do Fundeb .....	88
3.2 O Fundeb:regulamentação e funcionamento do Fundo.....	99
3.3 Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização dos Recursos.....	107
3.4 Da valorização do magistério.....	114
4 O FUNDEB PERMANENTE .....	120
4.1. Da ruptura-institucional da presidenta Dilma até a aprovação da Pec nº15/2015.....	120
4.2 Da Lei regulamentadora do Fundeb Permanente .....	129
4.3 Fundeb Permanente e Valorização Docente:Perspectivas.....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS .....	159

## INTRODUÇÃO

A oferta da educação pública perpassa pela intervenção do Estado como fomentador de políticas públicas relacionadas à função educacional. Atrelar o direito da Educação Básica gratuita ao cidadão como sendo um direito público subjetivo, conforme esculpido na Constituição Federal de 1988, exige, antes de tudo, garantir a efetividade do financiamento como fonte de recursos na previsão orçamentária dos entes que compõem a administração pública.

A compreensão do financiamento público da educação Básica no Brasil envolve condicionantes históricos, legislativos e adentra no conceito de federação<sup>1</sup> e da noção de pacto federativo<sup>2</sup> que impactaram na formação do Estado brasileiro.

Historicamente, a destinação de recursos destinados à valorização do magistério e de um percentual de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação é uma questão tormentosa para a sociedade brasileira, perpassando por avanços sutis e recuos significantes.

A base da sociedade brasileira fundamenta-se em um modelo de aversão à difusão da instrução pública pelo temor da independência da colônia brasileira e de negação do direito à educação por parte do incipiente estado brasileiro. O financiamento da educação pública brasileira ao longo do período colonial brasileiro, assenta-se em bases precárias, iniciando-se na redízima e com a expulsão dos jesuítas foi instituído o subsídio literário.

O movimento federalista brasileiro remonta ao período imperial brasileiro e dois importantes momentos históricos merecem ser destacados: o Ato Adicional de 1834 (Lei n° 16, de 12 de agosto de 1834) e a Proclamação da República, através do Decreto n° 1 de 15 de novembro de 1889.

A trajetória percorrida pelo sistema educacional brasileiro, do financiamento público de educação e das políticas públicas possui relevância na compreensão da garantia do acesso, qualidade e das razões da precariedade da educação brasileira, afinal, de que forma o Ato Adicional de 1834 influenciou na distribuição da competência do sistema educacional brasileiro e no princípio de solidariedade adotado pelo estado federativo brasileiro?

Segundo Amorim (2007) a evolução geral das condições educacionais do país é um dos elementos preeminentes para a geração da riqueza nacional e que contribui, conseqüentemente, para

---

<sup>1</sup> A existência de um poder superior ao dos Estados, autônomo, mas de tal modo limitado que garanta a independência dos mesmos, é, pois, o critério que distingue a federação das outras formas de associação entre Estados, nas quais, indistintamente, os fatores da divisão política tendem a prevalecer sobre os da unidade. Este critério é fundamental. (Bobbio, 1998, p.218)

<sup>2</sup> O pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados. O debate em torno do pacto federativo que está sendo travado atualmente no Congresso Nacional gira em torno, sobretudo, de questões fiscais. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em 5 mai.de 2022.

a retirada de um vasto contingente da nossa população da pobreza. Desse modo, aumentos dos níveis de escolaridade não contribuem unicamente para aumentar a remuneração do trabalhador no mercado de trabalho, mas também garantem uma melhor qualidade de vida da população em termos de cultura, lazer e, principalmente, na formação de verdadeiros cidadãos. Para as crianças, a educação vai muito além de retornos monetários, tendo o papel de tornar o indivíduo mais apto a conviver em sociedade.

A concepção do financiamento da educação pública no Brasil por intermédio de fundos contábeis de educação sempre foi uma ideia que gravitou no cenário educacional e teve apoio de grandes expoentes da política educacional brasileira.

Em termos iniciais, o que é um Fundo? A conceituação legal é definida pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.<sup>3</sup>

Portanto, fundo é uma ficção jurídica criada pelo legislador para receitas que são vinculadas, especificadas em lei para alcançar objetivos ou determinado serviço que a administração deseja atingir.

Rui Barbosa, (1849-1823) em seu famoso parecer sobre a Reforma do Ensino Primário na Comissão de Instrução Pública (1882) com base no direito comparado, defendeu (entre outras) a criação de impostos e fundos voltados para a manutenção da instrução pública e a criação de Conselhos Escolares de Paróquias <sup>4</sup>voltado a fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

A concepção de criação de fundos educacionais contábeis com a vinculação de receitas orçamentárias foi esboçada pelos Pioneiros da Escola Nova, sendo uma das principais bandeiras dos signatários do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932).

Os signatários do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* entendiam que, para ocorrer a autonomia da função educacional, era preciso adotar a especialização da função educacional através de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica formada por técnicos e educadores administrando os fundos necessários para realizá-la.

No período do Estado Novo, a alocação de recursos no orçamento público por intermédio de fundos foi defendida (e institucionalizada) também pelo Ministro Gustavo Capanema Filho (1900-1985). A reserva orçamentária proposta por Capanema visava fomentar a educação primária do país através de tributos federais a serem criados.

---

<sup>3</sup> De acordo com art.71 da Lei nº 4.320/64, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (BRASIL,1964).

<sup>4</sup> O parecer e projeto de lei sobre a reforma do ensino primário (1882) estipulava ainda no art.6º a criação dos Conselhos Escolares de Paroquia, que será abordado no capítulo 1º.

A vinculação da receita de impostos exclusivamente na função educacional foi objeto de muita luta por parte dos entusiastas da educação no Brasil e veio a atingir munus constitucional na Constituição Federal de 1934<sup>5</sup>.

Não obstante, necessário acentuar que embora a garantia de vinculação mínima de recursos financeiros foi importante no sentido de salvaguardar o financiamento de educação pública gratuita como um direito social, deve-se considerar que isso ocorreu dentro de limites restritos tendo como referencial o percentual dos impostos e não sobre a totalidade da carga tributária (impostos, taxas e contribuições) de acordo com Jesus, W.F. de (2011).

Ao longo da história das Constituições brasileiras do período Republicano, a vinculação de receitas voltadas ao financiamento da educação básica esteve presente, com exceção da Constituição Federal de 1891 e das outorgadas nos regimes totalitários do Estado Novo (1937-1945) e da ditadura civil-militar (1964-1985).

O contexto do financiamento da educação pública brasileira é redesenhado pela Constituição Federal de 1988, que estipula a valorização do magistério, a vinculação de receitas de impostos voltado ao MDE, descumprida pela ditadura civil-militar, a erradicação do analfabetismo como meta a ser alcançada pelos entes que compõem o pacto federativo e a educação como direito social.

Nesse condão, os Fundos Contábeis de Educação estruturam um novo modelo conceitual institucional de financiamento público da educação tendo como meta assegurar os direitos previstos na Constituição de 1988.

Portanto este trabalho tem por objetivo geral discorrer sobre a efetividade das políticas públicas de financiamento da Educação Básica no Brasil por intermédio dos fundos contábeis que surgiram posteriormente à Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado por intermédio da Emenda Constitucional (E.C) n° 14 de 9 de setembro de 1996 e os seus sucessores, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) instituído pela E.C n° 53 de 19 de dezembro de 2006 e o estabelecido pela E.C n° 108 de 26 de agosto de 2020.

Analisar como objetivo geral a efetividade da política pública de fundos contábeis de educação, em especial, como os Fundos Contábeis de Educação têm influenciado no desenvolvimento da educação Básica brasileira. Visa pesquisar as principais características dos Fundos Contábeis de Educação, os pontos de convergência e diferenças entre eles, verificar a

---

<sup>5</sup> A Carta Constitucional de 1934 destinava dez por cento dos recursos dos municípios e da União e de vinte por cento dos Estados e o Distrito Federal na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art.156).

efetividade como instrumento de financiamento da educação.

O presente trabalho tem como objetivo específico:

I-Contextualizar a evolução do financiamento da educação pública brasileira.

II-Apresentar as políticas públicas educacionais ocorridas no Brasil que nortearam a implantação do FUNDEF.

III- Verificar como se deu a criação do FUNDEB como política pública alternativa ao FUNDEF.

IV-Analisar as proposições relativas ao FUNDEB permanente.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) amparado nas influências advindas dos bancos multilaterais de desenvolvimento, tais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, retomou o conceito de fundo especial de educação, pautado em um modelo de políticas públicas descentralizadoras da responsabilidade da União para os demais entes que compõem o pacto federativo.

O fomento das políticas públicas educacionais ocorridas no Brasil na última década do século passado fez parte de um contexto infinitamente maior, dentro do que ficou conhecido como a Reforma do Aparelho do Estado, gerando impactos na competência, conforme estipulada na Constituição Federal de 1988, na divisão de responsabilidades educacionais dos entes subnacionais e no modelo de financiamento público de educação pública.

O Estado Brasileiro regulou as políticas educacionais no contexto de ajustes fiscais ocorridos no cenário de reformas neoliberais do Estado brasileiro. A E.C. n°14 de 12 de setembro de 1996 criou o FUNDEF, através da Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, conforme previsto no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em 19 de dezembro de 2006, foi sancionada a E.C. n° 53 que trouxe nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterando os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal instituindo o FUNDEB.

A E.C. n° 108, de 26 de agosto de 2020, por sua vez, alterou diversos dispositivos da Magna Carta de 1988 e trouxe nova redação ao art.60 do ADCT. Com a entrada em vigor da E.C. n°108, o Fundeb passa a não ter data de validade como os seus antecessores, sendo agora um instrumento permanente de financiamento da educação Básica. Nesse sentido, a política pública passa a ser regulamentado infraconstitucionalmente pela Lei n° 14.113 de 25 de dezembro de 2020.

A história da educação no Brasil demonstra, de modo cristalino, a precariedade do financiamento da educação Básica no país. As políticas públicas de financiamento da educação implementadas ao longo de toda a trajetória do Brasil, perpassando pelo Brasil Colônia, pela fase do Império e até a Nova República carregam consigo a sina da descontinuidade, na qual cada governante e ou período histórico procura, de certa forma, implementar sua marca pessoal, interrompendo ciclos.

O interesse pelo financiamento público tem sido objeto da nossa trajetória profissional, seja como advogado atuante e coordenador da Comissão de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente da 258ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/SP, seja como professor da rede pública de ensino nas cidades de Miguelópolis e Morro Agudo-SP.

Em conversas informais em salas de professores surgiu a motivação pela temática da efetividade dos fundos contábeis de educação como política pública que aumentou circunstanciadamente, a partir do momento que integramos o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) de Morro Agudo-SP como representante dos professores no CACS por dois mandatos consecutivos.

Desse modo, o presente trabalho possui como objeto de estudo analisar a efetividade das políticas públicas dos fundos contábeis de educação como mecanismo de financiamento da educação, em especial, a Educação Básica. Adota uma delimitação temporal compreendida entre os anos de 1996 a 2022, estruturando-se em quatro capítulos.

O primeiro capítulo busca analisar a evolução do financiamento da educação pública brasileira, com ênfase na Educação Básica. O estudo procura demonstrar como o financiamento público foi introduzido na história da educação brasileira. Aborda aspectos legiferantes no período colonial, na fase do Império e no período republicano e, particularmente, até o período da transição democrática. Analisa ainda a relação simbiótica do federalismo, historicamente arraigada ao Ato Adicional de 1834 e suas repercussões no financiamento da Educação Básica.

O segundo capítulo tem por objetivo apresentar uma análise sobre como o fomento das políticas públicas educacionais ocorridas no Brasil, na última década do século passado, faz parte de um contexto infinitamente maior, dentro do que ficou conhecido como a Reforma do Aparelho do Estado. Procura analisar ainda como organismos internacionais influenciaram na adoção e escolhas das políticas públicas e educacionais. Cabe analisar os impactos que as políticas públicas de fundos contábeis de educação produziram na divisão de competências amparadas pelo Pacto Federativo no atendimento educacional de Estados e Municípios, concernentes ao Fundef. Analisa, no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso, aspectos concernentes à subvinculação de receitas orçamentárias a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação que impactaram no Fundef.

No terceiro capítulo, aborda-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela E.C. n° 53 de 19 de dezembro de 2006, no âmbito do governo progressista de Luís Inácio Lula da Silva. Discorre sobre as principais diferenças legislativas entre a E.C. n° 14 e a E.C. n° 53, a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), bem como a legislação infraconstitucional em seus inúmeros aspectos

relacionados ao financiamento público da Educação Básica introduzidos na Lei nº11.494, de 20 de Junho de 2007.

Por derradeiro, no quarto capítulo, analisa-se o contexto político dos governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro e os impactos da política de reajuste fiscal propiciada pela E.C. 95/2016 no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Fundeb Permanente. Aborda-se os principais aspectos evolutivos do Fundeb Permanente E.C. nº108, bem como a Lei nº14.113 de 25 de dezembro de 2020.

Por sua vez, nas considerações finais, procura-se destacar a importância do financiamento da Educação Básica para a efetividade do direito à educação como sendo um direito de todos e um dever por parte dos entes que compõe o pacto federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e a capacidade dessa consolidação efetuar-se por intermédio dos fundos contábeis de educação.

## CAPÍTULO 1

### FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E FEDERALISMO

#### 1.1 *Da Educação no Brasil Colonial.*

Para uma análise acurada do financiamento da Educação Básica no Brasil é necessário compreender a conexão existente entre seu financiamento, aspectos orçamentários, a forma de Estado adotada no país, o modelo federativo e as bases constitutivas da sociedade brasileira.

A base da organização social brasileira formada no Brasil Colônia seguia o modelo da família patriarcal portuguesa. De acordo com a tradição da família portuguesa, seguiam os filhos três direções ou carreiras: o primogênito seguia o destino paterno, de herdeiro, visando a direção dos negócios; o segundo, por sua vez, era destinado à carreira de letrado, a que se encaminhava, começando os estudos no colégio para ir concluí-los na Europa; e ao terceiro, caberia seguir a carreira eclesiástica, de acordo com Azevedo (1944).

Ademais, o direito à educação era restrito a uma classe seleta de pessoas, sendo formada somente pelos filhos homens que não os primogênitos, porém excluídos às mulheres e aos primogênitos. A esses, era destinada uma educação rudimentar e a preparação para assumir os negócios paternos, conforme Romanelli (1978).

Nesse contexto social pautado em uma sociedade baseada na família patriarcal portuguesa estava presente a organização latifundiária, concentrada nas grandes propriedades, a chamada “Casa-Grande”<sup>6</sup> com mão de obra eminentemente escrava, importando os hábitos e costumes da Corte e com forte apelo no Padroado.

A educação brasileira colonial tinha como base a educação pública religiosa conforme Luzuriaga (1959). A educação pública religiosa implementada pelos jesuítas no período colonial e a cultura desenvolvida eram totalmente desconectadas do cotidiano da sociedade brasileira, desinteressadas, mas pautadas puramente em um saber literário e escolástico, orgânicas, com forte apelo ao modelo de sociedade dominante na metrópole

a cultura no Brasil, elaborada pela Igreja, ao longo de nossa história colonial, foi tributária da religião. Certamente, porque lhe faltava ambiente apropriado, não logrou desenvolver, senão dentro de certos limites. mesmo entre os eclesiásticos - os homens mais ilustrados do tempo cujos conhecimentos não passavam do latim e da teologia -, e continuava a ser tão rara que o indivíduo, senhor do conhecimento do latim e do francês, ainda que dominada pela influência predominante ou quase exclusiva da religião e orientada sobretudo para a formação profissional de sacerdotes. Essa cultura, de feição literária e escolástica, era até certo ponto desinteressada, sem preocupações utilitárias, e se caracterizava pela sua unidade

---

<sup>6</sup>Locução referente a obra de Gilberto de Mello Freyre (1900-1987) Casa-Grande & Senzala, publicada em 1933.

orgânica, ligada como estava, a uma determinada concepção de vida, dominante por essa época na Metrópole e no seu único centro universitário (AZEVEDO,1944, p.131)

No período compreendido entre 1549 e 1604, houve inúmeras expedições dos jesuítas para o Brasil com o objetivo de catequizar os índios nativos visando convertê-los à fé cristã e aos costumes europeus.

Em um momento posterior, a iniciativa jesuítica tinha, como objetivo precípua, a abertura de colégios para os filhos de colonos nos núcleos urbanos existentes. Tais empreendimentos educacionais eram financiados pela redízima, que era um percentual sobre o imposto arrecadado sobre o comércio do açúcar. A dízima era um imposto instituído pelo Governo Geral que cobrava dez por cento sobre os bens que entravam na colônia pelos portos, de acordo com Cury (2018).

A redízima, embora dotada de frágeis vínculos organizacionais e extremamente vinculada à relação simbiótica Igreja versus Estado que prevalecia na sociedade colonial brasileira, foi historicamente, a primeira iniciativa de condicionar recursos para educação no Brasil nessa rudimentar parceria público-religiosa.

“Falar das primeiras escolas do Brasil é evocar a epopeia dos jesuítas no século 16. A frota de Thomé de Souza tinha chegado à Bahia no dia 29 de março de 1549. E antes de 15 dias funcionava uma escola de ler e escrever”. (PRIMITIVO,1939, p.9)

Até então, a educação de todas as esferas estava sob a direção dos jesuítas e seus discípulos a cargo das municipalidades, com grau maior ou menor de interferência, o governo central nada regulamentava, uma vez que o objetivo central do reino português era garantir a posse e o domínio de todo o país, de acordo com Almeida (2000).

Muito embora na primeira metade do século XVIII, a obra educadora dos jesuítas tivesse predomínio no Brasil, por sua vez, na Europa, era realizada uma verdadeira cruzada contra a Companhia, cujas críticas advinham de inúmeras camadas da sociedade - das universidades e dos parlamentos, das autoridades civis e eclesiásticas, e das próprias ordens religiosas - que culminaram com a sua extinção. Invocava-se que a Ordem manipulava os governos com o fito de atingir seus próprios interesses, de acordo com Azevedo (1944).

Em 1759, por intermédio do Alvará Régio, de 28 de junho de 1759, o Marquês de Pombal e o Conde de Oeiras expulsaram os jesuítas do reino e de todas as jurisdições do império português, inclusive do Brasil. O secretário de Estado do Reino, durante o reinado de D. José I, acusou o método de ensino utilizado pela Companhia de Jesus de pernicioso e de não atingir os objetivos educacionais propostos<sup>7</sup>.

A expulsão dos jesuítas do Brasil não significou a troca de um sistema de ensino por outro,

---

<sup>7</sup>Disponível em <https://www.unicamp.br/iel/memoria/crono/acervo/tx13.html>. Acesso em 03 dez. 2021.

porém, a destruição pura e simples de todo o sistema de ensino jesuítico existente na Colônia, o seu total desmantelamento, sem atenuar os prejuízos ou reduzir os seus impactos para a população brasileira. A decisão do Marquês de Pombal de alforriar o ensino público da influência dos jesuítas trouxe resultados catastróficos para a estrutura do ensino no Brasil, pois até 1759, o ensino concentrava-se nas mãos da Companhia de Jesus solidificada desde o início da nossa colonização.

A expulsão dos jesuítas do Brasil significou o desaparecimento estrutural da educação no Brasil Colônia:

Em 1759, com a expulsão dos jesuítas, o que sofreu o Brasil não foi uma reforma de ensino, mas a destruição pura e simples de todo o sistema colonial do ensino jesuítico. Não foi um sistema ou tipo pedagógico que se transformou ou se substituiu por outro, mas uma organização escolar que se extinguiu sem que essa destruição fosse acompanhada de medidas imediatas, bastante eficazes para atenuar os efeitos ou reduzir a sua extensão. Quando o decreto do Marquês de POMBAL dispersou os padres da Companhia, expulsando-os da Colônia e confiscando-lhes os bens, fecharam-se de um momento para outro todos os seus colégios, de que não ficaram senão os edifícios, e se desconjuntou, desmoronando-se completamente, o aparelhamento de educação, montado e dirigido pelos jesuítas no território brasileiro. Para se avaliar a profundidade desse golpe para Portugal e especialmente para o Brasil, bastará lembrar ainda uma vez que, no momento de sua expulsão, possuíam os jesuítas só no Reino 24 colégios, além de 17 casas de residência; na Colônia, 25 residências, 36 missões e 17 colégios-seminários, sem contar os seminários menores e as escolas de ler e escrever, instaladas em quase todas as aldeias e povoações onde existiam casas da Companhia. (...) A não serem, portanto, os estudos elementares de arte militar, deis ou três seminários, algumas aulas de clérigos seculares e outras, de filosofia, em conventos de carmelitas e franciscanos, o ensino no Brasil até 1759 se concentrava quase todo nas mãos dos padres da Companhia cujo sistema de organização escolar era o único existente no país. (AZEVEDO,1944, p.312)

Com o objetivo de substituir o ensino jesuítico foi implementado, através do alvará régio de 28 de junho de 1759, um novo regime visando reformar o ensino através das chamadas aulas-régias. Apenas em 1772, ou seja, treze anos depois da publicação do alvará régio que expulsava os padres jesuítas, foram de fato estipuladas medidas reorganizando a educação com aulas de primeiras letras, de Grego, Gramática e Latim, nas principais cidades das capitanias e no Rio de Janeiro, de acordo com Azevedo (1944).

Na longa trajetória de avanços e retrocessos da incipiente educação brasileira colonial, a solução encontrada para substituir a desmantelada educação jesuítica foi criar uma fonte de recursos para a contratação de professores, o chamado subsídio literário.

O subsídio literário foi estabelecido por intermédio da Carta de Lei de 10 de novembro de 1772 e de acordo com o item II da supramencionada Lei:

(...)

II. Mando que para a útil aplicação, do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos povos, se estabeleça, como estabeleço o único imposto: a saber. Nestes reinos, e ilhas dos Açores, e Madeira, de hum real em cada canastra (mais ou

menos um litro) de vinho e quatro réis em cada canada de aguardente; de 160 réis por cada pipa de vinagre; na América e na África de hum real em cada arretel de carne que se cortar no açougue; e nelas, e na Asia, de dez réis em cada canada de aguardente das que se fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhe dê ou venha dar. (BRASIL,1772)

Não obstante, a implantação do subsídio literário foi incapaz de viabilizar o financiamento da educação no Brasil. Ao nosso ver, um dos principais motivos para sua inaplicabilidade está relacionado com o modus operandi da precária fiscalização fazendária da Colônia.

De acordo com o item VI da Carta de Lei de 10 de novembro de 1772, que instituiu o subsídio literário, era atribuição dos provedores nas comarcas das capitanias a fiscalização e os registros contábeis sobre os impostos, o que não se efetuava por ingerência administrativa da Colônia.

Nesse sentido, para Almeida:

Os arquivos de Municipalidade do Rio de Janeiro possuem uma grande quantidade de documentos que nos dão a conhecer os pormenores da longa luta da Câmara Municipal contra as fraudes e as malversações de que era objeto o subsídio literário; ora se constata abusos permanentes no débito da carne fresca ou são os fiscais que desviam os fundos recebidos; ora é o desleixo ou a conivência dos controladores do fisco que permitem o abate de animais, sem a arrecadação do imposto. Numerosos conflitos surgiram e mais de uma vez, a Câmara Municipal precisou recorrer à intervenção das autoridades superiores para assegurar a exata observância da lei ou para que os novos agentes, encarregados do controle, fossem respeitados no exercício de suas funções. (ALMEIDA,2000, p.38)

Em 1786, o vice-rei Luiz de Vasconcelos informava em documento oficial que o estado das escolas de primeiras letras em todas as capitanias do Brasil era lamentável, poucas existiam e estas eram conduzidas por homens ignorantes. Não havia critérios para contratação dos professores e o subsídio literário não bastava para remunerá-los, conforme Primitivo (1936).

O subsídio literário permaneceu vigente até o decreto de 15 de março de 1816 que criou um Diretor Geral dos Estudos e nomeou, para exercer esta função, o Visconde de Caifu, amigo íntimo de D. João VI, de acordo com Almeida (2000).

O modelo colonial implementado por Portugal no Brasil era avesso à difusão da instrução pública pelo temor da Independência da Colônia brasileira. Uma demonstração cabal da repressão à cultura e à instrução é que tipografias eram proibidas no Brasil. Desse modo, o Reino português mantinha a população brasileira em total obscurantismo. A precariedade do Brasil Colônia quanto à instrução elementar era tamanha que era complicado encontrar pessoas na sociedade capazes de exercer determinadas funções importantes como caixeiros e guarda-livros, havendo uma grande quantidade de comerciantes ricos iletrados e mesmo aqueles que haviam aprendido a ler, tinham poucas ou quase nenhuma possibilidade de aprofundar seu aprendizado, pois livros eram raros no país e tal impedimento somente deixou de existir com a mudança da família real e da Corte para o

Rio de Janeiro, conforme Almeida (2000).

### 1.2. *Da educação no Brasil Imperial*

A bem da verdade, entre a expulsão dos jesuítas em 1759 e a chegada da corte portuguesa em 1808 no Brasil “abriu-se um parêntesis de quase meio século, um largo hiatus que se caracteriza pela desorganização e decadência do ensino colonial” (AZEVEDO,1944, p.321). A chegada da família real e de D. João VI ao Brasil, em 1808, mudou completamente as condições do Brasil sob todos os enfoques. Com a vinda da Corte ao país, ocorreu a abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional, começando uma nova fase na história do Brasil. Em 16 de dezembro de 1815, o Brasil é elevado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves<sup>8</sup> sendo mantida a mesma bandeira.

No que concerne à educação, D. João VI realizou despesas consideráveis para a época em favor da instrução pública da colônia, porém, tais medidas não surtiram os efeitos que se esperavam. Os chamados mestres-régios contratados possuíam apenas rudimentar instrução elementar e dotados de poucos conhecimentos, ensinavam o pouco que sabiam, de acordo com Almeida (2000).

Posteriormente à Declaração de Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro I convocou em 1823 a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. No projeto de Assembleia Geral houve inúmeros e acalorados debates na Comissão de Educação sobre previsão de fundos para garantia do acesso à educação, criação de universidades no país e outros temas pertinentes à educação, conforme Primitivo (1939).

Embora houvesse ocorrido propostas e discussões em torno do financiamento e preocupações dos constituintes sobre o futuro da educação brasileira, no projeto de Constituição restaram apenas 03 (três) dispositivos que abordavam a educação.

No projeto de Constituição, Título 1, Artigo 250 dispunha “haverá no império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca, e universidades nos mais apropriados lugares”. Este dispositivo era completado com mais dois artigos (251 e 252) nos quais se prescreviam leis e regulamentos marcando o número e constituição destes estabelecimentos e que era livre a cada cidadão abrir aulas para o ensino publico, contanto que respondessem pelos abusos”. (PRIMITIVO,1939, p.79)

A importância do projeto de Constituinte é apenas do ponto de vista histórico, afinal o imperador Dom Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte em 12 de novembro de 1823. O monarca brasileiro tomou a iniciativa de dissolução da Assembleia Geral Constituinte, pois não aceitara a tentativa de

---

<sup>8</sup> Disponível em <https://www2.camara.leg.br/acamara/conheca/presidentes/reinounido.html#>. Acesso 20 dez.2021.

redução do seu poder. Com o fito de elaborar a Constituição Política do Império do Brasil, o imperador brasileiro nomeou um Conselho de Estado. Em 25 de março de 1824, a Constituição Federal é outorgada pelo Imperador D. Pedro I.

A Carta Política de 1824 estabelece nos Arts.172 e 179, inc. XXXII os marcos referenciais para a instrução pública. Importante ressaltar que o art. 179 da Carta Política de 1824 era exatamente o capítulo dedicado à garantia dos direitos civis e políticos dos cidadãos e elencava importantes garantias individuais e coletivas.

O inciso XXXII do art. 179 trouxe a seguinte redação:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXXII. A Instrução primaria e gratuita a todos os Cidadãos (BRASIL,1824)

Por sua vez, o art. 172 da Constituição de 1824 tem a seguinte redação:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (BRASIL,1824)

O art.172 da Carta Política de 1824 implementava o Orçamento Público como parte integrante da administração do Império e obviamente, dentro do Orçamento Geral saíam os recursos para financiar a instrução pública.

Cuida salientar que, embora o inciso XXXII do artigo 179 estipulasse a gratuidade da instrução pública à população, a lei não previa como um direito de todos e nem como um dever do poder público.

É importante frisar que o Brasil Imperial era escravocrata e a cidadania não era um direito de todos, consoante o disposto no art. 6º da Carta Política de 1824. Embora seja um componente histórico, a instrução pública estar no capítulo destinado ao rol de direitos e garantias individuais, não se tratava de uma sociedade democrática.

Em 1827, foi esboçada a primeira lei orçamentária brasileira. Entretanto, por força da péssima estrutura fazendária das províncias e desajustes de ordem legal, não logrou êxito. O primeiro orçamento brasileiro implementado no Brasil foi através da Lei de 15 de dezembro de 1830, que fixava as despesas e orçava as receitas das províncias para o exercício de 1831 (de 1.7.1831 a

30.6.1832)<sup>9</sup>.

No dia 15 de outubro ano de 1827 foi publicada a chamada *Lei Geral de Educação* que mandava criar as escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. A referida lei geral de educação regulamentava os castigos que os alunos estavam sujeitos, estipulava os salários dos professores, entre outras minúcias, porém, não abordava mecanismos sobre o financiamento da educação pelo poder imperial ou pelas províncias.

O Brasil Colônia, no que se refere a organização política e administrativa, tinha como característica uma presença fraca da metrópole e uma ligação tênue entre as várias regiões que o compunham. Não obstante, o país independente que surgiu em 1822, optou por um regime monárquico e por forte centralização política e administrativa. A tensão entre correntes opostas gerou inúmeros debates, federalismo e centralização de um lado e no outro polo antinômico, liberdade e despotismo, de acordo com Carvalho (1998).

Um dos principais temas que dominou o cenário político e acadêmico do período Imperial foram justamente os embates em torno da autonomia provincial versus centralização em prol do governo unitário imperial. A evolução do Estado brasileiro não foi linear, apresentou - e ainda apresenta – conflitos e tensões. Com a dissolução da Constituinte pelo Imperador Pedro I em 1824, o movimento liberal foi derrotado, consagrando o discurso centralista. A Constituição Federal de 1824 estipulava os chamados Conselhos de Província, que retirava a autonomia das mesmas.

Tal medida arrefeceu os movimentos liberais nas províncias e uma das mais emblemáticas foi, sem dúvida, a Confederação do Equador que ocorreu no ano de 1824 na província de Pernambuco, como sendo um movimento de resistência ao governo e às medidas despóticas do Imperador D. Pedro I.

A partir da abdicação de Dom Pedro I em 1831, os liberais ascenderam ao poder. Desse modo, as elites provinciais tiveram fundamental importância no arranjo implementado pelas reformas ocorridas nos anos de 1830. Nesse ritmo deram início ao modelo de Estado que associava a participação das elites provinciais no governo central com autonomia para gerir as próprias provinciais. Frisa-se que o modelo estrutural permaneceu em vigor mesmo depois da revisão conservadora da década de 1840, que não extinguiu os fundamentos do perfil institucional estabelecido, de acordo com Dolhnikoff (2005).

Em 12 de agosto de 1834 era publicada a lei nº 16, o chamado Ato Adicional à Constituição do Império. O art. 1º do Ato Adicional instituía as Assembleias Provinciais em substituição aos Conselhos Gerais. De acordo com o art 1º:

---

<sup>9</sup>Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em 10 nov. 2021.

Art.1º: “O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercitado pelas Câmaras dos Distritos e pelas Assembléas (sic), que, substituindo os Conselhos Geraes, se estabelecerão em todas as Províncias com o título de (sic) Assembléas Legislativas Provinciaes(sic)”. (BRASIL,1834)

Por sua vez, o art.10 da referida lei atribuía às províncias a competência para legislar sobre o poder Judiciário, a organização administrativa das províncias (criação e supressão dos empregos públicos, desapropriação etc.), o orçamento dos municípios e provinciais fixando despesas e os impostos necessários para manutenção provincial, o emprego das rendas públicas e sobre a instrução pública. De acordo com §2º do artigo 10 do Ato Adicional:

Art.10. Compete às mesmas Assembléas legislar:  
 § 1º Sobre a divisão civil, judiciaria, e ecclesiastica da respectiva Provincia, e mesmo sobre a mudança da sua Capital para o lugar que mais convier.  
 § 2º Sobre instrução publica e estabelecimentos proprios a promover-a, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem creados por lei geral. (BRASIL,1834)

O Ato Adicional de 1834 significou um projeto de poder dos liberais em busca da descentralização do poder do Império. Eram implementados os germes da monarquia federativa.

Logo de início, ficava estabelecido que o Império seria uma **monarquia federativa**. Deste princípio seguiam-se corolários típicos de uma federação: assegurava-se a autonomia das províncias, com a transformação dos conselhos provinciais em assembleias com duas câmaras e gozando de atribuições inerentes a uma unidade federada; reconhecidos apenas três poderes, eliminava-se o poder moderador; extinguiu-se o Conselho de Estado; (FAVERO Et al ,2014, p.79, grifos nossos)

Em relação à instrução pública, o Ato Adicional definiu a competência das Assembleias Provinciais de legislar sobre a educação primária, vedando expressamente que as Provinciais legislassem sobre os cursos superiores.

Em relação à competência do Artigo 10 do Ato Adicional de 1834, existem duas correntes totalmente antagônicas entre si. Extrapola os limites da nossa pesquisa a análise pormenorizada de todas as perspectivas trazidas pelos renomados autores. Interessa tão somente analisar aspectos relacionados com a competência.

A primeira corrente, (COMPARATO,1987; MARTINS, P.S, 2011) entende que o art.10 do Ato Adicional de 1834 não retirou a competência originária do governo imperial de interferir nos rumos da educação nas províncias e que o Ato Adicional apenas permitiu às províncias organizar concorrentemente com o governo central a educação.

Ainda de acordo com esta corrente, nenhum dispositivo do Ato Adicional de 1834 retirou a

competência material do poder central e nem a competência legislativa originária da Assembleia Geral, composta pela junção das duas Casas Legislativas no âmbito federal.

Caminha nesse sentido Fábio Konder Comparato. Assevera o eminente jurista que “não é verdade que o Ato adicional tivesse proibido a entrada do governo central no campo educacional. O que houve foi a abertura de uma possibilidade de excepcionar essa descentralização, que era a marca registrada do Ato Adicional de 1834” (COMPARATO,1987, p.96).

Nesse diapasão, tratava-se meramente de delegar funções pautadas, de acordo com a predominância do interesse público. Desde que determinado assunto fosse de interesse de mais de uma província, deveria ser competência da Assembleia Geral e quando fossem matérias de interesse regional, a análise legislativa caberia às Assembleias Provinciais. Salvo melhor juízo, trata-se de um típico caso de competência concorrente.

Por sua vez, a segunda corrente possui como os seus principais expoentes Otaiza Romanelli (1965-1978) e Fernando de Azevedo (1894-1974). A segunda corrente parece mais adequada à vontade do Constituinte do Ato Adicional de 1834.

De acordo com Romanelli:

A descentralização ocorrida com o Ato Adicional de 1834, como já se disse, delegou às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. O que ocorreu a contar de então foi a tentativa de reunir antigas aulas régias em liceus, sem muita organização. Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar. (ROMANELLI,1978, p.40).

Por sua vez, Fernando de Azevedo discorre da seguinte forma:

A ascendência da corrente liberal que caracterizou todo o período da Regência, contribuiu poderosamente para enfraquecer os vínculos da coesão nacional. Essas tendências centrífugas tiveram a sua culminante expressão legal no chamado Ato Adicional de 1834, que foi uma das maiores aberrações na evolução da política imperial. Do ponto de vista educativo, o Ato Adicional, aprovado em 6 de agosto de 1834 e que resultou da vitória das tendências descentralizadoras, dominantes na época, suprimia de golpe todas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema em formação que, na melhor hipótese (a de estarem as províncias em condições de criá-los), se fragmentaria numa pluralidade de sistemas regionais, funcionando lado a lado, - e todos forçosamente incompletos -, com a organização escolar da União, na capital do Império, e as instituições nacionais de ensino superior, em vários pontos do território. Com efeito, pelo n.º 2 do art. 10 do Ato Adicional, com que se introduziram importantes reformas na Constituição de 1824, se transferia às assembleias provinciais o encargo de regular a instrução primária e secundária, ficando dependentes da administração nacional o ensino superior em todo o país e a organização escolar do Município Neutro (AZEVEDO,1944, p.330).

Ora, se a Constituição Federal de 1824 era predominantemente centralista, o Ato Adicional por sua vez, visava justamente a descentralização e a Constituição Federal de 1824 não avocava para o governo imperial a competência sobre os rumos da educação pública.

Por sua vez, o §2º do art.10 do Ato Adicional de 1834 expressamente delegava às províncias a responsabilidade de legislar e fomentar a instrução pública nos limites dos seus territórios. De acordo com §2º do art. 10 do Ato Adicional:

Art.10. Compete às mesmas Assembléas legislar:

(...)

§ 2º Sobre instrução publica e estabelecimentos proprios a promover-a, não comprehendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem creados por lei geral. (BRASIL,1834)

Frisa-se que um dos principais defensores do federalismo e da autonomia das províncias, Tavares Bastos (1839-1875), defendia a criação de uma taxa escolar provincial com a contribuição direta de cada morador da província, atrelando a contribuição provincial à contribuição do governo imperial, de acordo com Tavares Bastos (1997).

Ademais, por força da Lei do Orçamento do Império de 1932 que orçava as receitas e fixava as despesas para os anos de 1833/1834, as despesas públicas do governo central e das províncias foram separadas. Consoante o art.1º da Lei de 24 de outubro de 1832, “As Despezas Publicas, que até agora têm estado a cargo do Thesouro Nacional, ficam divididas em - Despeza Geral - e - Despeza Provincial”. (BRASIL,1832)

De acordo com o art.36 da Lei de 24 de outubro de 1832, era despesa provincial as escolas menores de instrução pública, as bibliotecas públicas e os professores.

Art. 36. E' Despeza Provincial:

§ 1º Presidência, Secretaria, e Conselho do Governo.

§ 2º Conselho Geral.

§ 3º Justiças Territoriaes, e Guardas Policiaes.

§ 4º Escolas menores de Instrução Publica, e Bibliothecas Publicas.

§ 5º Jardins, e Hortos Botanicos, Passeio Público, e illuminação.

§ 6º Professores, e empregados de Saúde, Vaccina, Catechese e Colonisação.

(...). (BRASIL,1832)

Ora, não cabe outra interpretação do Ato Adicional senão a de que a responsabilidade sobre a instrução pública primária era privativa das Províncias. Com isso, o governo imperial dedicava-se ao ensino da capital do Brasil (na época, o Rio de Janeiro) e avocava a competência exclusiva em relação às faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias existentes e quaisquer outros estabelecimentos de instrução que para o futuro fossem criados por lei geral.

Não obstante, a autonomia das províncias e a descentralização educacional adotada pelo Ato Adicional denotavam resquícios do federalismo americano, cabendo aos Estados a responsabilidade

pela educação em geral e atribuindo à comunidade local poderes para organizar estabelecimentos, criando impostos locais para sua manutenção, de acordo com Fávero Et al (2014).

Com base nos dados estatísticos fornecidos no relevante trabalho de Carnielli (2000) em obra sobre a instrução pública no período imperial, depreende-se que os gastos com a Educação pública elementar efetuados pelas províncias foram próximos aos do período republicano.

Em outras palavras, a média das despesas efetuadas com a instrução primária pelas províncias não autoriza a afirmar que a instrução primária tenha sido abandonada pelas mesmas. Se existe um personagem que saiu de cena e abandonou a instrução primária e secundária foi o governo central. Nesse sentido,

Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas arcas receitas, **o governo central não gastava, com educação, mais de 1% da renda total do Império**. No que diz respeito à instrução primária e secundária, o governo não dava um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica gratuita a toda população (SUCUPIRA Et al, 2014, p.87, grifos nossos).

Em 19 de abril de 1879, o ministro dos Negócios do Império, Carlos Leôncio de Carvalho, instituiu por meio do Decreto nº7.247/1879 a reforma do ensino primário e secundário do município da Corte e no ensino superior de todo o Império.

No entanto, o ministro Leôncio de Carvalho decretou a Reforma do ensino alheio ao processo legislativo vigente, sem sequer ter apresentado o projeto de reforma à Câmara dos Deputados para discussão e aprovação. Desse modo, alguns dispositivos entraram em vigor, enquanto os que extrapolavam a competência do Executivo eram direcionados ao Legislativo para parecer da Comissão de Instrução para aprovação, de acordo com Melo, C. S.; Machado, M (2009).

Coube ao célebre Rui Barbosa (1849- 1923) emitir parecer sobre o Decreto n.º.247, de 19 de abril de 1879, que resultou nos históricos pareceres sobre o ensino primário e secundário, sobre o qual traçou um diagnóstico minucioso da instrução pública primária e secundária no Brasil. Com base no direito comparado, ele propôs a criação de um fundo escolar e de uma taxa escolar para subsidiar a instrução pública. De acordo com Barbosa:

A taxa escolar, que propomos, assenta, não sobre o alumno ou o número de alumnos em idade escolar, mas na base commum das outras contribuições: a população inteira. Assim como cada habitante concorre para as despesas de iluminação, águas, esgotos, calçadas, estradas e todos os melhoramentos locais, assim contribuirá para o mais importante delles, a educação. (BRASIL,1883, p.313)

No art. 5º do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, foi esboçado o fundo escolar:

Art. 5º. Fica estabelecido um fundo escolar, para ser applicado ao desenvolvimento da instrução popular no Império.

§ 1º. Este fundo constituir- há pelos meios seguintes:

1º. O valor dos donativos e legados feitos no Estado para a instrução publica, e dos que não tiverem destino expresso;

2º. As sobras, que, em cada exercício, deixarem as diferentes verbas do orçamento da despesa do ministério dos negócios do império;

3º. A decima parte do producto da venda das terras devolutas nacionaes;

4º. A decima parte do foro cobrado sobre os terrenos nacionaes que se acharem sob emphyteuse;

5º. A terça parte do producto das heranças vagas;

6º. O producto das multas que não tiverem destino especial;

7º. O producto da capitação instituída no § 3 deste artigo;

8º. Uma porcentagem, fixada annualmenle na lei do orçamento, que não exceda de 30:000\$ por município;

9º. Cinco por cento do toda successão entro parentes collateraes, não sendo irmãos do succedido;

10º. Dez por cento sobre toda a successão testamentaria entre estranhos, que passe de cinco contos de réis.

Estes dez por conto, como os cinco do número anterior, serão deduzidos do imposto geral sobre successões entre collateraes e estranhos;

11º. Cincoenta por cento de iodo a instituição testamentaria em benefício de fins, ou estabelecimentos religiosos;

12. Cinco por cento sobre a renda dos bens das corporações de mão morta, que se não empregarem em estabelecimentos de instrução ou beneficência, e não consistirem em titulos da dívida pública;

13º. Um por cento do valor dessa renda, quando os bens consistirem em titulos desta natureza, e não se empregarem em institutos de caridade, ou educação;

14º. A decima parte das terras nacionaes que se medirem, por acto do governo, deliberado espontaneamente, ou a requerimento dos municípios, ou das províncias.

Effectuada a medição delas, o governo instituirá administradores, sob cuja responsabilidade fiquem. e sejam exploradas.

§2. A renda das terras escolares será exclusivamente desfructada pelas respectivas localidades.

As terras escolares, assim como o capital pecuniário estabelecido no §1 deste artigo, n.º 3 e 4, são inalienáveis.

§3. Fica estabelecida permanentemente, em todo o Império, uma capitação, exclusivamente applicavel ao fim para que se institue o fundo escolar creado neste artigo.

1. Esse imposto será de 2\$ por contribuinte, annualmente, na côrte e capitaes de províncias. e 1\$ nas outras cidades e povoações.

2. Elle recahirá em todos os indivíduos, varões, residentes no paiz, nacionaes ou estrangeiros, maiores de 21 annos, que exercerem profissão, ou emprego, ou viverem de seus bens ou rendas.

3. O governo em regulamento, estabelecerá o modo de arrecadação e a fórmula summarissima de execução contra os contribuintes remissos, na qual será administrativa e de uma só instancia.

4. O producto desta contribuição não se poderá empregar no seu emprego simples custeio das escolas existentes, mas se reservara para o melhoramento dellas e, especialmente para a criação de outras, :aquisição de mobília e material technico e construção de novas casas escolares.

Com o producto do capital instituído nesta disposição não poderá subsidiar-se escola nenhuma, que não seja de character absolutamente leigo, e que não dê obrigatoriamente para todos os alumnos, o ensino da Gymnastica e o desenho nos termos desta lei. (BRASIL,1883, p.313)

Por sua vez, no referido parecer e projeto de lei sobre a reforma do ensino primário (1882) estipulava-se ainda no art.6º a criação dos Conselhos Escolares de Paróquia, que criava em cada paróquia do município neutro (Rio de Janeiro) um conselho escolar, composto por oito membros

eleitos por um período de 06 (seis) anos, renovado periodicamente pela metade a cada dois anos, mediante eleição.

O Conselho Escolar de Paróquia tinha a missão de exercer o controle social dos gastos da instrução pública de cada localidade, executar o orçamento estipulado pelo governo, adaptar o orçamento às necessidades e conveniências locais, desde que respeitadas as condições de pedagogia e higiene, criar taxas locais para complementar o orçamento, contratar professores, contrair empréstimos e emitir títulos da dívida pública, mediante a aprovação do governo.

Em suma, tratava de um Conselho Gestor e Deliberativo, pois a proposta do referido projeto compartilhava a gestão e os rumos da educação de cada município entre a administração pública e a sociedade civil representada pelos Conselhos Escolares de Paróquia.

Art. 6. Em cada parochia do município neutro haverá um conselho escolar, eleito mediante o voto cumulativo, pelos parochianos sobre quem recahir a capitação escolar do art. 5, § 3º  
 § 1º A ausência não justificada sujeita o eleitor á multa de cinco mil réis, paro o fundo e arrecadada do mesmo modo que as contribuições estabelecidas nesta lei. Ela fará parte da receita dos conselhos escolares.

§ 2.º Cada commissão parochial compor"-se-ha de oito membros eleitos por seis annos, d'entre os residentes na parochia, nacionaes ou estrangeiros, de um e outro sexo, renovando-se biennialmente pela metade.

I. No fim do primeiro biennio cessará o mandato dos quatro menos votados na primeira eleição.

II. Os membros dos conselhos escolares são indefinidamente reelegiveis. Cada conselho escolar funcionará sob um presidente, escolhido d'entre os parochianos, nacionaes ou estrangeiros, por nomeação do governo, com o título de inspector pàrochial da instrução primaria.

Este servirá pelo tempo que o governo louvar por bem.

§ 3. Incumbe aos conselhos escolares prover, cada qual na sua parochia, aos meios necessarios para adotar, num prazo que o governo fixará em rellação a cada uma, com um grupo escolar modelo, comprehendendo um jardim de creanças, uma escola primaria graduada pelos três cursos estabelecidos nesta lei, uma aula nocturna de adultos e uma classe de desenho industrial.

§ 4º. O governo fará orçar as despezas precisas para a execução do estatuído no paragrapho antecedente; communicando a cada conselho escolar o orçamento respctivo, que elle poderá modificar, observadas, todavia, a respeito dos -planos preferidos, as condições de pedagogia e hygiene que esta lei determina.

I. Essas alterações serão submettidas ao governo, a quem toca a aprovação definitiva.

II. Nas construcções se evitará escrupulosamente toda a superfluidade, luxo e apparatus; dando-se, porém, a maior largueza ao acondicionamento necessário aos fins do ensino em cada escola.

§ 5º. Approvado o orçamento, a commissão discutirá os recursos indispensáveis e a maneira da sua applicação.

§ 6º. Para occorrer às despezas a que por este artigo lhe cabe prover, compete aos conselhos escolares de parochia a attribuição de estabelecer taxas locae, cujo importancia será arrecadada pelos exactores do Estado (§7º, nº. 1, 2 e 3 deste art.) e do muunicipio (§ 7º, n. 4), e recolhida ao tesouro, onde terá escripturação especial, e se guardará á disposições respectivamente de cada conselho escolar, representado pelo seu presidente.

(...)

§ 8º. Se o conselho escolar, approvados os planos na fôrma deste artigo, § 4º não der cumprimento, em tempo útil, ao disposto nos §§ 5º e 6º o governo pronunciara a sua dissolução, fixando por decreto a importância da contribuição escolar da parochia (§ 7º deste art.) que se arrecadará de conformidade com o estabelecido neste artigo 6º; não se procedendo a nova eleição senão no anno seguinte.

§ 9º. Para a execução dos planos adoptados, incumbe às comissões escolares da parochia o direito de desapropriação na fórmula das leis em vigor, assim como a attribuição de nomear o pessoal das obras, estipular-lhe o salário, fiscalizar-lhe e dirigir-lhe os trabalhos.

§ 10º. Para acudir às exigências do serviço que lhes incumbe, é lícito aos conselhos escolares, mediante autorização do governo contrahir empréstimos, e emitir titulos de dívida, cujo resgate não excederá o prazo de cincoenta annos, ficando-lhe penhorada especialmente a importância da taxa escolar.

§ 11º. Constituindo o grupo escolar, o conselho escolar da parochia disporá os meios, para a aquisição da mobília clássica e material technico, sustentação do ensino e remuneração do pessoal.

§ 12º. Reservados os recursos para as despesas a que se refere o paragrapho antecedente, o conselho escolar, si julgar necessário, por deliberação sua ou acto do governo, proverá aos meios convenientes para a construção de novos edificios e fundação de novos estabelecimentos de ensino popular.

§ 13º. Aos conselhos escolares da parochia pertence: \_

1. Nomear e demittir o pessoal das escolas que crearem, contanto que o escolham d'entre o habilitado nos estabelecimentos normaes do Estado.
2. Contratar pessoal idoneo no estrangeiro para os ramos de ensino em relação aos quaes a conveniência desta medida é reconhecida por esta lei, ou o conselho escolar o tiver por acertado.
3. Organizar e instituir, sob a approvação do conselho director da instrucção primaria, os programmas do ensino das escolas que fundar a expensas dos recursos locaes, conformando-se ao plano da instrucção estabelecido nesta lei.
4. Agenciar liberalidades em favor das suas instituições de ensino, arrecadá-las sob a guarda de um thesoureiro seu, eleito pelos membros do conselho, e applicá-las utilmente.
5. Representar-se por um dos seus membros, designado mediante designado mediante eleição entre elles, no Conselho Superior de Instrucção Nacional e por dois no Conselho Director da instrucção primaria.
6. Reclamar dos inspectores locaes, da inspectoría geral da instrucção primaria e da directoría geral da instrucção publica o que lhe parecer conveniente a bem do ensino popular, quer nas escolas públicas de parochia, quer nas do Estado; para o que nestas se franquearão todos os meios de informação e exame aos membros do conselho escolar.

§ 14º Os serviços prestados nas escolas públicas de parochia levar-se-hão em conta aos respectivos professores, no cálculo de sua antiguidade, como serviço ao Estado, e conferirão os mesmos direitos e vantagens.

I. Entre o pessoal ensinante dessas escolas, porém, a classificação e o acesso obedecerão às regras estabelecidas nesta lei em relação às escolas do Estado.

II. Os professores, ou adjuntos, demittidos das escolas primarias do Estado por incapacidade, imoralidade, por effeito de sentenças penaes, ou simplesmente sob a nota —a bem do serviço público, - não podem ser providos nas escolas públicas de parochia.

III. Não é lícito, outrossim, aos conselhos escolares de parochia admitirem ao ensino, nas escolas a seu cargo, durante a suspensão ou interdicção do direito de ensinar, os professores a quem pelas autoridades' escolares do Estado se acharem impostas essas penas.

§ 15º. As escolas públicas de parochia são gratuitas e leigas nos termos desta lei.

(...)

§ 17º. Cada conselho escolar de parochia dará contas semestraes da sua gestão financeira e pedagógica á directoría geral da instrucção publica 'em relatórios que se publicarão em folha official.

§ 18º. Os conselhos escolares terão cada mez uma sessão ordinária no dia 15, além das extraordinárias para que os convocarem os presidentes respectivo.

I- Três falta consecutivas não justificadas importam *ipso facto* a exoneração do membro remisso, que o governo declarará,

II. Nesta hypothese, serão chamados a succeder aos membros destituídos os imediatos em votos, na ordem da votação que reunirem,

§ 19º. São gratuitas as funcções de presidente e membros dos conselhos escolares de parochia.

O governo, porém, em qualquer circunstância, lhes levará em conta, como serviços relevantes ao Estado, o exercicio de taes cargos. (BRASIL, 1883)

A despeito da grandiosidade do parecer e projeto apresentado à Assembleia Legislativa sob a brilhante relatoria de Rui Barbosa, o destino do parecer e projeto sobre o ponto de vista legislativo foi melancólico, pois a Assembleia Legislativa acabou por não ratificar o projeto na íntegra, uma vez que inúmeras disposições resultavam em aumento de despesas e outras necessitavam de maiores estudos para aprovação, segundo Melo, C. S.; Machado, M. (2009).

### 1.3. *Da Proclamação da República a ditadura civil-militar.*

Entre 1889 e 1891 instaurou-se no Brasil, por intermédio do Decreto n.º1, de 15 de novembro de 1889, o governo provisório sob a presidência do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca (1827-1892), afastando do poder D. Pedro II e toda dinastia de Bragança, com a atribuição de constituir o novo regime e promulgar a Constituição da República, de acordo com Lenza (2018).

O Brasil adotou oficialmente a federação como forma de Estado, através do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889. De acordo com o art. 2º do referido decreto, convertem-se as antigas províncias em Estados Federados, consagrando-se a federação: “Art. 2º. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

O enfrentamento do analfabetismo<sup>10</sup> que vinha acontecendo desde o Império, arrefeceu nas primeiras décadas do século XX, pois a Constituição de 1891 havia excluído o direito ao voto dos analfabetos. Frisa-se que o veto ao voto dos analfabetos teve o consentimento de Rui Barbosa que sustentava que seria uma forma de motivar a alfabetização e um meio de forçar os analfabetos a buscar conhecer a comunicação escrita, de acordo com Comparato (1987).

De acordo com Ferraro (2002) a taxa de analfabetismo manteve extremamente elevadas e estáveis (em torno de 82,5%) no período que vai do primeiro ao segundo censo (1872 a 1890) e sofreu uma queda no período compreendido entre 1890 e 1950, com redução da taxa de analfabetismo para 57,2% no Censo de 1950.

Em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição da República do Brasil. Adotou-se o presidencialismo, a forma de Estado consagrada foi o federalismo, no qual cada província formaria um Estado, sendo que a forma de governo adotada foi a republicana, de acordo com a Constituição Federal. Em seus arts. 1 e 2:

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL,1891)

---

<sup>10</sup> A reforma eleitoral conhecida como Lei Saraiva (Decreto n.º3.029 de 09 de janeiro de 1891) e a Constituição Federal de 1891 proibiu o direito ao voto dos analfabetos.

Federação deriva de *federatio*, que em latim, significa união. Em total descompasso com seu próprio significado literal, a federação surgiu no Brasil visando justamente a descentralização, a autonomia das unidades federativas. O modelo federativo americano foi decisivo para a constituição da república em detrimento da monarquia; a ideia de descentralização como um ricochete do centralismo monárquico que era manifesto principalmente no campo administrativo, inspirado no modelo norte-americano, de acordo com Comparato (1987).

Adotando como princípio elementar a autonomia dos Estados, corolário da descentralização que culminou na adoção da República, a Magna Carta de 1891, não estimulava mecanismos de solidariedade dos entes federados, cabendo a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração e a União, devendo apenas assistir em caso de calamidade pública.

De acordo com o art.5º “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”. (BRASIL,1891)

Por sua vez, a instrução pública não deveria ser diferente dos demais setores da administração pública e configurava exatamente a autonomia dos Estados. O art.35 da Carta Política consagrava que a competência da União era concorrente com os Estados e não privativa da União.

Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. (BRASIL,1891)

Da leitura do dispositivo constitucional depreende-se:

- a) o texto constitucional silencia sobre o financiamento da instrução pública;
  - b) consagra a autonomia dos governos locais, gestando um sistema dual de ensino.;
  - c-) a União avocava para si a responsabilidade da instrução pública tão somente do Distrito Federal;
  - d-) em relação à educação superior e secundária, a competência é concorrente com os Estados.
- (BRASIL,1891)

A autonomia concedida aos Estados agravou ainda mais a desigualdade financeira e educacional entre as regiões e estados mais ricos e os mais pobres. De acordo com a feliz expressão cunhada por (ROMANELLI,1978, p. 43) “o liberalismo econômico e político gerou um liberalismo educacional”. A saudosa professora Otaíza Romanelli, continua:

(...) a vitória do federalismo, que dava plena autonomia aos Estados, acentuou, não só no plano econômico, mas também no plano educacional, as disparidades regionais. Colocando o ensino à mercê das circunstâncias político-econômicas locais, o federalismo acabou por aprofundar a distância que já existia entre os sistemas escolares estaduais. Sim, porque os Estados que comandavam a política e a economia da Nação e eram, em consequência, sede do poder econômico, estavam em condições privilegiadas para equipar, com melhores recursos, o aparelho educacional, enquanto os Estados mais pobres, sem a possibilidade de qualquer ingerência nos destinos do país e, mais ainda, sem condições de colocar em pé de igualdade suas reivindicações junto ao poder público, ficavam à mercê de sua própria sorte. Esse liberalismo político e econômico, que acabou por transformar-se num liberalismo educacional foi fator de relevância no aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e culturais das diversas regiões do país, o que, evidentemente, redundou na impossibilidade de se criarem uma unidade e continuidade de ação pedagógica. (ROMANELLI,1978, p.43)

A década final da chamada República Velha foi um período histórico, marcado por eventos relevantes no Brasil e no mundo que alteraram o cenário político, social, cultural e econômico do país, como as grandes agitações sociais com o movimento tenentista, a efervescência nas artes e na literatura provocada pela Semana da Arte Moderna de 1922 e na política a fundação do Partido Comunista Brasileiro no mesmo ano, entre outros.

De acordo com Ferraro (2002) o analfabetismo passa a ser considerado como uma vergonha nacional, sendo o direito ao voto negado aos analfabetos considerado como incapaz, adotando-se então uma postura excludente e discriminatória na sociedade brasileira.

Com o intuito de incentivar a frequência escolar várias iniciativas estatais foram criadas em diversos estados brasileiros dando destaque à infância pobre, fazendo uso de caridade, filantropia e assistência. No Estado de Minas Gerais, com o objetivo de fomento e impulsionar a educação escolar da infância considerada carente foram instituídas as caixas escolares. As caixas escolares são instituições que foram criadas com o patrimônio constituído por joias e subvenções pagas pelos sócios, e por arrecadações advindas de quermesses, teatros, festas, doações e legados, e de multas impostas aos professores licenciados e faltosos, de acordo com Bahiense, P.N (2014).

A 1ª Guerra Mundial (1914-1918) refletiu diretamente no avanço da industrialização do Brasil. Em virtude da 1ª Guerra Mundial, a elite brasileira ficou impossibilitada de consumir os produtos fabricados na Europa, que começaram, assim, a ser produzidos no país.

Um outro fator importante foi a chegada dos imigrantes ao Brasil na Primeira República, fugindo da Guerra Mundial e da recessão na Europa no pós-Guerra. No período da Primeira República (entre 1889 e 1930), ingressaram no país mais de 3,5 milhões de estrangeiros, o que

correspondia a 65% do total de imigrados entre 1822 e 1960<sup>11</sup>. Nas grandes cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, entre outras, os imigrantes representavam parcela importante da sociedade<sup>12</sup>. Os imigrantes representavam uma classe de pessoas com formação cultural, pois tiveram acesso à educação elementar e pressionavam por direitos sociais.

Representavam, antes de tudo, um rito de passagem de um sistema agrário-comercial para o sistema urbano-industrial que, paulatinamente ocorre, forçando, por sua vez, a fissura dos alicerces da sociedade estamental e se sustentem as estruturas de uma sociedade de classes. A sociedade brasileira passava de uma sociedade fechada para uma sociedade aberta. Nesse sentido, no bojo de todas essas transformações, apareceu um inusitado entusiasmo pela educação e de otimismo pedagógico. Manifestou-se a crença no papel remissivo da educação como propulsor do progresso nacional, que com a propagação da educação escolar e a multiplicação das instituições escolares seria possível fazer o Brasil figurar entre as principais potências mundiais. O problema vital do país era a educação e da sua resolução dependeria o encaminhamento dos demais problemas da nacionalidade, de acordo com Nagle (2009).

O entusiasmo pela educação era um movimento atrelado a uma incipiente classe média ligada ao crescimento do empresariado urbano, às ideias nacionalistas e positivas. Eram herdeiros intelectuais do movimento das Ligas Nacionalistas da década de 1910, sendo seus intelectuais agora especialistas em educação. Na realidade as ideias propositivas de compreender a educação como uma ciência trouxeram avanços importantes, tais como a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924 e o Decreto n. °16.787/A, de 13 de janeiro de 1925.

O Decreto n. °16.782/A, de 13 de janeiro de 1925, que ficou conhecido como Reforma João Alves/Rocha Vaz, é um documento que estabeleceu um importante marco legal para a educação brasileira: a setorização da educação como parte integrante da administração pública. De acordo com os arts. 1º e 2º do referido decreto

Art.1.º Fica creado o Departamento Nacional do Ensino, Directamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Art. 2º. O Departamento terá a seu cargo os assumptos, que se refiram ao ensino, nos termos deste regulamento, assim como o estudo e a applicação dos meios tendentes à diffusão e ao progresso das sciencias, letras e artes no paiz.” (BRASIL, 1925).

---

<sup>11</sup>Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/IMIGRA%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em 15 jun. 2021.

<sup>12</sup> Em 1920, 2/3 da população da cidade de São Paulo eram compostos pelos imigrantes e seus filhos (35% eram estrangeiros natos, que entre 1890 e 1910 chegaram a compor, por diversos anos, mais da metade da população paulistana). A cidade do Rio de Janeiro tinha mais de 1/4 de estrangeiros, Porto Alegre 12%. Também as principais cidades do Norte contavam com uma população imigrada (em Recife mais de 4%, por exemplo).

A Reforma João Alves/Rocha Vaz é um documento contemporâneo ao movimento de discussão em torno do pacto federativo que culminou na Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, a chamada Revisão Constitucional de 1926 e trouxe consigo – arts. 24 e 25 - importante conceito no fortalecimento do federalismo associativo e a ruptura da dualidade de ensino que vale a pena a transcrição.

Art. 24. O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos Estados, entrará em accôrdo com estes para o estabelecimento e manutenção de escola do referido ensino nos respectivos territórios.

Parapho único. Estes accôrds serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento da despeza do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Art. 25. Os accôrds obedecerão às seguintes bases:

a) A União obriga-se a pagar directamente os vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ annuaes, e os Estados a fornecer-lhes casas para residência e escola, assim como o necessário material escolar;

(...)

c) os Estados obrigar-se-ão a não reduzir o número de escolas existentes no seu território ao tempo da celebração do accôrdo, a aplicar 10%, no mínimo, de sua receita na instrução primária e normal, a permitir que a União fiscalize o effectivo funcionamento das escolas por elles mantidas nas respectivas escolas mantidas e adoptar nas respectivas escolas o mesmo programma organizado pela União; (BRASIL, 1926).

Em 1930, assumia a presidência da República o gaúcho Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) rompendo definitivamente com a república do café com leite. Vargas assumiu o poder por intermédio de um Golpe de Estado engendrado pela Aliança Libertadora, que ficou conhecido como Revolução de 30. Vargas buscou a ruptura com as elites dominantes e patrocinou medidas visando a centralização do poder, como o fechamento do Congresso, a nomeação de interventores nos Estados e a supressão da Constituição de 1891<sup>13</sup>.

Em 1932 foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O documento assinado por um grupo notável de 26 educadores e intelectuais trazia em seu bojo importantes conceitos de política pública educacional, propondo reforma do sistema de ensino brasileiro, sendo o financiamento da educação pública no Brasil por intermédio de fundos, uma das propostas defendidas pelo Pioneiros da Escola Nova. Redigido por Fernando de Azevedo, foi assinado, entre outros, por Anísio Teixeira, M. B. Lourenço Filho, Heitor Lira, Carneiro Leão, Cecília Meireles e A. F. de Almeida Júnior<sup>14</sup>.

Emergiram dos pioneiros da Escola Nova importantes conceitos de política pública educacional que, decorridos o interregno de quase 90 anos, ainda necessitam de uma efetiva aplicabilidade na educação pública brasileira. Os escolanovistas defendiam, entre inúmeras outras

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.politize.com.br/era-vargas/>. Acesso em 04 jan. 2022.

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/manifeto-dos-pioneiros-da-educacao-nova>. Acesso em 05 jan.2022.

teses importantes, a descentralização, a autonomia e os meios materiais (fundos) para a realização da função educativa.

O financiamento público da educação pode ser compreendido como um dos componentes do núcleo principal das mudanças reivindicadas pelos pioneiros, uma vez que, sem um sistema nacional, descentralizado, com autonomia econômica e com recursos garantidos, dificilmente qualquer uma das propostas poderia ser efetivada. Um fundo formado por recursos próprios de impostos e de patrimônios permitiria a elaboração de políticas para a educação, a expansão das redes de ensino, assim como contribuiria para a formação dos professores do primário e secundário. Embora não tenha sido o projeto vencedor no período de sua publicação, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova acabou se transformando em referência do pensamento educacional e pedagógico do Brasil, sendo um dos documentos/monumentos fundamentais para se compreender a história da Educação no Brasil e que até hoje repercute nas elaborações de políticas públicas para a Educação, de acordo com Braga (2018).

Em relação à descentralização, os pioneiros entendiam que a unidade nacional não significava centralismo estéril e odioso e acreditavam na aplicação da doutrina federativa descentralizadora, cabendo ao Ministério da Educação zelar pela aplicação das diretrizes do sistema de ensino do Brasil:

c) A descentralização: A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem, as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. A União, na capital, e aos estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional. (BRASIL, 2010, p. 47-48)

Por outro lado, em relação à autonomia e ao financiamento público por meio de fundos, os pioneiros defendiam a necessidade de a educação possuir autonomia técnica, administrativa e econômica, assegurados os meios materiais para poder realizá-la. Portanto, só poderia ocorrer a autonomia econômica com a instituição de um fundo especial ou escolar, formado de patrimônios, impostos e rendas próprias:

b) A autonomia da função educacional: Mas, subordinada a educação pública a interesses transitórios, caprichos pessoais ou apetites de partidos, será impossível ao Estado realizar a

imensa tarefa que se propõe da formação integral das novas gerações (...). Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isso, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isso, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (BRASIL,2010, p.46-47)

O texto do Manifesto dos Pioneiros supramencionado atribuía ao binômio autonomia versus vinculação de receitas os meios necessários para realização da função educacional:

A-) autonomia: autonomia da gestão administrativa, técnica e econômica;

B-) receitas vinculadas para o financiamento da educação: vinculação de receitas no Orçamento Público através da criação de um fundo especial ou escolar constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias. Desse modo, os meios necessários para a realização da função educativa não estariam sujeitos aos interesses subjetivos dos governantes e nem à instabilidade orçamentária (BRASIL,2010).

A arrecadação e a aplicação dos recursos deveriam ter como norte a proposta de descentralização da educação que ecoa em todo o Manifesto. À União, caberia a coordenação do processo, porém, a implementação seria por conta dos municípios, localidades e escolas, de acordo com Braga (2018).

O Manifesto conclama a necessidade de implantação de um PNE e tece críticas a falta de visão global das reformas educacionais anteriores:

Como se pode observar, o Manifesto consegue se posicionar e, mais do que isto, pautar as questões centrais que envolvem o financiamento da educação: Cabe ao Estado financiar, do que decorre o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais.(...)Abrangência da escola única assegurada a todos dos 7 a 15 anos; Perspectiva da obrigatoriedade - até o final da escola secundária;(...) Responsabilidade pela oferta educacional cabendo basicamente à esfera estadual; União cuida do ensino na capital e exerce ação supletiva e de fiscalização. Este princípio, que remonta ao ato adicional de 1834, sofreu forte modificação com a política de fundos (Fundef e Fundeb). Magistério - formado preferencialmente em nível superior universitário e com remuneração equivalente ao professor que atua no nível superior. Hoje com base em dados da PNAD significa dobrar o salário; no manifesto fica clara a necessidade de um PNE. O documento critica a falta de visão global de reformas anteriores e propõe um plano integral. (MARTINS, P.S; PINTO, JMR, 2013, p.11)

O Manifesto foi fruto de uma conjuntura de disputas e combates não só pelos rumos que a educação deveria tomar, mas também pelos projetos de país que estavam em questão. A propósito, o Manifesto representava um desses projetos, que guardava afinidades com o pensamento liberal que se estabelecia no País e que propunha a modernização e industrialização do Brasil. Apesar de suas

contradições e limites, o Manifesto representa um modelo de projeto político progressista para a educação brasileira, trazendo para o debate público as nuances e deficiências da educação, elegendo-a como o principal dos problemas nacionais e, sem a qual, os demais não poderiam ser supridos, de acordo com Braga (2018).

Por sua vez, Anísio Spínola Teixeira (1900-1971), um dos mais importantes signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, aprofundou estudos sobre financiamento da educação e defendia a criação de fundos de educação ou fundos escolares com a agregação dos recursos de origem federal, estadual e municipal em um único fundo, adaptando as escolas às condições econômicas locais, distinguindo-se as verbas de investimentos das verbas de custeio, Teixeira (1999).<sup>15</sup>

O modelo defendido por Anísio Teixeira pautava-se no sistema de tributação adotado nos Estados Unidos, pois segundo ele, nos países civilizados existiam dois processos distintos para financiar a educação, um de impostos privativos e outro específicos para custeio das escolas, cobrados diretamente pelos Conselhos Locais de Educação.

Há dois processos, em geral, nos países civilizados, para financiar a educação. Um deles é o de impostos privativos e específicos para o custeio da escola. Outro é o de percentagem da renda tributária geral para manter as escolas. O sistema adotado pela América do Norte é o de impostos privativos. Alguns impostos foram escolhidos para custear o sistema público de educação. Um americano, habitualmente, paga, além de seus impostos federais, estaduais e municipais, os seus impostos escolares. Tais impostos foram e são lançados ali pelos conselhos locais de educação, e não pelo governo, havendo, por isso mesmo, boa vontade extrema para seu pagamento, dada a consciência da necessidade de utilidade da educação, que prevalece naquele país. Podem, assim, crescer na proporção devida, para manutenção efetiva do sistema de escolas necessário. (TEIXEIRA, 1999, p.107)

Os Conselhos Escolares propostos por Anísio Teixeira aproximam-se muito da proposta dos Conselhos Escolares de Paróquias propostos por Rui Barbosa (parecer sobre o Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879). Ambos defendem a implantação de um Conselho Gestor com poder de aprovar o orçamento e determinar a execução dos recursos públicos.

A máquina administrativa desse amplo, complexo e harmônico sistema compreenderia o Conselho Escolar Municipal, com o seu respectivo órgão executivo; o Conselho Estadual de Educação e Cultura, com um Departamento Estadual de Educação e Cultura, como órgão executivo; e o Ministério da Educação e Cultura organizado fundamentalmente sob a forma de um Conselho, com os respectivos órgãos executivos. Os conselhos seriam, precipuamente, conselhos de administração dos fundos de educação, cabendo-lhes funções semilegislativas, como a de aprovar os orçamentos e planos de trabalho e a de nomear os chefes dos respectivos órgãos executivos, com exceção do federal, em que o ministro de Estado seria o presidente do Conselho, com os poderes de propor ou nomear diretores dos órgãos de estudo e execução. (TEIXEIRA, 1999, p.110)

---

<sup>15</sup> Publicado originalmente na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 20, n. 52, out./dez/ 1953.

Em 16 de julho de 1934 foi promulgada a Constituição Federal de 1934. Em termos de fomento à educação pública representou um marco histórico. Pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio havia uma seção (Da Educação e da Cultura) tratando exclusivamente da educação.

A Constituição Federal de 1934 consagrava os seguintes princípios:

A-) que Educação é direito de todos e deveria ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos (art.149);

B-) que caberia à União, exercer ação supletiva, onde se fizesse necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções, (art.150, alínea e);

C-) que a União e os Municípios aplicariam nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art.156, caput);

D-) que as sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituiriam, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que seriam aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei (art.157, §1º);

E-) que parte dos mesmos fundos se aplicaria em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica. (art.157, §2º) (BRASIL,1934).

O grupo dos intelectuais associados na Associação Brasileira de Educação (ABE), signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, conseguiu vitória (parcial) na Constituição Federal de 1934, pois pela primeira vez havia a previsão constitucional de vinculação de recursos públicos para a função educativa. A educação era um direito de todos, porém, os fundos eram constituídos das sobras orçamentárias.

Entretantes, a vinculação constitucional durou pouco. Em setembro de 1937 a imprensa noticiava que o Estado-Maior do Exército havia descoberto um plano comunista para tomada do poder, o chamado Plano Cohen. A reação de Vargas para salvar o Brasil do comunismo foi exatamente a decretação de um golpe de Estado. Em 10 de novembro de 1937, teve início o golpe de estado, que ficou conhecido como Estado Novo e que vigorou até 29 de outubro de 1945, com a deposição de Vargas. A Carta Política de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, sofria inspiração de ideário fascista e, redigida por Francisco Campos, fortemente influenciada pela Constituição polonesa fascista de 1935, de cunho predominantemente ditatorial, de acordo com Lenza (2018).

A educação perdeu importantes conquistas, pois a Constituição Federal de 1937 silenciou em relação à educação ser um direito de todos; a vinculação de recursos perde múnus constitucional. Por outro lado, a Constituição Federal adota uma postura centralizadora na União. Consoante os incisos IX e XXIV do art. 15 da Constituição Federal de 1937, fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, ditando as diretrizes de educação nacional passou a ser competência exclusiva da União.

Em que pese tratar-se de um regime ditatorial e do inegável prejuízo que a desvinculação de recursos provocou para a educação popular, é preciso ressaltar que as reformas educacionais que ocorreram durante o Estado Novo foram importantes para o sistema educacional brasileiro.

Nesse sentido, “Foi durante o Estado Novo que o sistema educacional brasileiro, em continuidade à obra de Campos, adquiriria maior consistência. Não se pode negar que o advento das leis orgânicas contribuiu para uma melhor ordenação da estrutura educacional” (CUNHA,1989, p. 122)

Em 1942, por intermédio do decreto-lei n.º 4.958 de 14 de novembro de 1942, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário. De acordo com o Decreto-Lei n. 4.958/42, os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário seriam formados pela renda proveniente de tributos federais que, porventura fossem criados para esse fim e se destinariam à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos seriam aplicados de acordo com a necessidade dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, mediante a ratificação do Convênio Nacional de Ensino Primário entre os Estados, Territórios e Distrito Federal e a União.

No entanto, o Convênio Nacional de Ensino Primário, de que tratava o art. 4º do decreto-lei n. 4.958, de 14 de novembro de 1942 e celebrado a 16 de novembro de 1942, entre o Ministro da Educação e os chefes ou delegados dos governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre foi ratificado apenas em 1943, por intermédio do decreto-lei 5.293/43.

De acordo com a cláusula primeira, a cooperação da União ficaria limitada, em cada ano, aos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário. Por sua vez, de acordo com a cláusula terceira, caberia aos Estados signatários daquele Convênio, o compromisso de aplicar no ano de 1944, pelo menos quinze por cento da renda proveniente de seus impostos, na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário e, paulatinamente, a percentagem mínima até atingir 20%, em 1949. Nos anos seguintes, será mantida a percentagem mínima relativa ao ano de 1949. Aos Estados, dentro de suas respectivas unidades federativas, caberia ainda conforme a cláusula quinta, firmar convênio estadual de ensino primário com as administrações municipais de modo que os Municípios aplicassem, no ano de 1944, pelo menos dez por cento da renda proveniente de seus

impostos, no desenvolvimento do ensino primário, elevando-se gradualmente esta percentagem mínima até atingir quinze por cento, no ano de 1949.

No entanto é preciso ressaltar que tanto a propositura do Fundo Nacional de Ensino Primário, bem como o Convênio Nacional de Ensino Primário não significaram impacto no financiamento da educação popular. Note-se que o Decreto-Lei n. 4.958/1942 não especificava quais tributos federais seriam fontes de recursos para a implementação do Fundo Nacional do Ensino Primário, Cunha (1989).

Deste modo, o ministro Gustavo Capanema Filho (1900-1985) estava plenamente consciente de que não tinha possibilidades efetivas de previsão de recursos orçamentários para a educação naquele momento, por conta da Segunda Guerra Mundial (1938-1944), porém, entendia que tal medida era necessária para a concretização futura do Fundo, que só veio a se concretizar a partir de 1946.

Como nessa época as atenções do governo se voltavam para a guerra, a instituição do fundo foi mais um esforço pessoal de Capanema. Capanema tinha consciência das dificuldades financeiras do país, prestes a entrar na guerra. Nem por isso deixou de concretizar uma medida destinada a ter larga repercussão, sobretudo a partir de 1946, quando efetivamente começou a funcionar. (CUNHA, 1989, p. 136-137)

As iniciativas oficiais no sentido de fontes de recursos para a implementação do Fundo Nacional de Ensino Primário ocorreram por intermédio do decreto-lei n.º 6.424/44, que taxava os telegramas de felicitações endereçadas ao Presidente da República e, de forma espúria, por meio do decreto-lei n.º 6.785/1944 com a estipulação de um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas.

Com o término da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), rompiam-se também os sustentáculos ideológicos do Estado Novo, afinal era contraditório externamente o Brasil lutar contra ditaduras de inspiração nazifascista e, internamente, o país possuir um governo ditatorial, inspirado em uma constituição fascista. Em 29 de outubro de 1945, findava o Estado Novo com a deposição de Getúlio Vargas.

Em 18 de setembro de 1946, era promulgada a Constituição Federal de 1946. De acordo com Lenza (2018), a Magna Carta de 1946 associava os princípios liberais da Constituição de 1891 com os direitos sociais da de 1934.

A Carta Magna de 1946 (no capítulo II - Da Educação e da Cultura) estabelecia os princípios basilares da educação tais como:

- 1-) a educação como um direito de todos, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana;
- 2-) o ensino primário oficial gratuito para todos e a sinalização da expansão do ensino oficial ulterior ao primário ser garantida àqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos;

3-) a liberdade de cátedra;

4-) a vinculação de recursos para a educação no orçamento dos entes que compõem a federação, (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). (BRASIL,1946).

De acordo com o art. 169 da Magna Carta de 1946, “À União caberia aplicar dez por cento, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL,1946)

A competência de organizar os sistemas de ensino era dos Estados e do Distrito Federal; e a competência da União era supletiva, dentro dos limites das deficiências locais. Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperaria com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, proviria do respectivo Fundo Nacional.

Em 20 de dezembro de 1961 foi sancionada a Lei 4024 que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Esta, elencava o que era considerado manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) e o que não são consideradas despesas com o ensino. De acordo com o §1º e 2º do art. 93:

Art. 93. (...)

§ 1º São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extraescolares.

§ 2º Não são consideradas despesas com o ensino:

- a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;
- b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural (Lei número 1.493, de 13-12-1951). (BRASIL,1961)

Deve-se assinalar que em relação à vinculação de recursos, a lei 4024/61 era extremamente discreta em relação à evolução de recursos para a educação pública diante do estabelecido pela Carta Política de 1946. A única diferença era que a União aumentava sua participação de 10% (dez por cento) para 12% (doze por cento).

### 1.3. Da ditadura civil-militar à transição democrática

No dia 31 de março de 1964, João Belchior Marques Goulart (1919-1979), conhecido pelo epíteto Jango, foi destituído do cargo de Presidente da República. A ditadura civil-militar (1964-1985) durou 21 anos, na qual os presidentes militares eram eleitos indiretamente por meio de um Colégio Eleitoral, sem a participação popular.

Jango era acusado pelos seus opositores de servir ao comunismo internacional. Introduziu-se assim no Brasil uma nova ordem revolucionária. Por intermédio dos militares General Costa e Silva, do Brigadeiro Francisco Correia de Melo e do Almirante Augusto Rademaker, foi instituído o Supremo Comando da Revolução, e em 9 de abril de 1964 publicado o Ato Adicional nº 1 que estipulava que o Comando da Revolução poderia decretar estado de sítio, aposentar civis e militares, cassar mandatos legislativos e suspender direitos políticos pelo prazo de 10 anos, de acordo com Lenza (2018).

A política educacional da ditadura civil-militar foi marcada por duas etapas diferentes: a primeira iniciada após a implementação ditadura civil- militar, que visava lançar os fundamentos de uma política de recuperação econômica, de contenção de despesas e de grave repressão, que bem marcou essa fase, quando se constatou um aumento da demanda social de educação, provocando, conseqüentemente, um agravamento da crise do sistema educacional. O agravamento da crise educacional serviu de justificativa para a assinatura de uma série de convênios entre o MEC e a Agency for International Development (AID). Na segunda etapa, houve a adoção de uma série de medidas de políticas públicas de educação tomadas pelo Governo a curto prazo, para minimizar a crise, delineamento de que já não havia apenas a urgência de se resolverem problemas imediatos, o único motivo para reformar o sistema educacional, conforme Romanelli (1978).

Por outro lado, uma das principais características da ditadura civil-militar foi justamente o estrangulamento da capacidade financeira dos Estados e municípios e a centralização de poder da arrecadação de tributos pela União, o que se acentuou a partir de 1965, com a publicação de decretos-leis impostos pelo Executivo ao Congresso Nacional, aumentando a capacidade do poder de geração de receitas através de impostos, taxas e contribuições em prejuízo da capacidade arrecadatória dos Estados e municípios, de acordo com Velloso (1989).

Por força do Ato Institucional nº4 de 1966, o Congresso Nacional reuniu-se extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Era preciso legitimar a ditadura civil-militar com uma Constituição que representasse a institucionalização dos ideais e princípios da chamada Revolução. Assim em 24 de janeiro de 1967 era outorgada a Constituição Federal de 1967.

A Lei Maior, em seu art. 168, ampliava o ensino dos sete aos quatorze anos e contraditoriamente, retirava a vinculação de recursos para educação da União e Estados representando um duro golpe ao financiamento da educação pública. Por sua vez, o art.178 da Carta Política atribuía munus constitucional ao salário-educação criado pela Lei nº4.440/1964. De acordo com o art.178,

Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. (Vide Decreto-lei n° 1.422, de 1975)

Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado. (BRASIL,1967)

O salário-educação é uma contribuição social instituído pela lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964, devido pelas empresas, correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória - 7 a 11 anos - consoante o art. 8º, I, da Lei nº4.440/64 e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar. A bem da verdade, a Lei nº4.440/64 regulamentada através do decreto nº55.551, de 12 de janeiro de 1965 ia ao encontro dos anseios do grande empresariado. A lei era extremamente benéfica ao empregador e deletéria aos interesses da educação, à gestão pública e contrariava o disposto na LDB/61, consoante art.31 da Lei 4024/61. Por sua vez, o art. 4º do Decreto nº55.551, de 12 de janeiro de 1965 estipulava que “o salário-educação é fixado em dois por cento do salário-mínimo mensal de adulto estipulado para a localidade.” (BRASIL,1965).

A Constituição Federal, outorgada em 1967, silenciou em relação à vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação. Por sua vez, a vinculação de recursos dos municípios voltada à manutenção e desenvolvimento do ensino primário foi alterada apenas parcialmente pela E.C. nº1/69, assegurando ainda a intervenção nos municípios em caso de descumprimento do texto constitucional.

De acordo com a alínea f do § 3º, do art.15 da E.C. nº 1/69:

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

(...)

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal. não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal. (BRASIL,1969)

O pensamento corrente era que a obrigatoriedade de vinculação havia sido suprimida pela Constituição Federal de 1967, pois a LDBEN /61 era uma Lei Complementar à Constituição Federal de 1946 e não a Carta Política de 1967. Nesse sentido:

Com a eliminação da vinculação constitucional em 1967, este dispositivo deixou de ter sentido para a União e a maioria dos Estados. Em 1971, com a Lei 5692, ele foi revogado, porque a interpretação corrente foi a de que a Lei 4.024 era uma Lei Complementar à Constituição de 1946. Havendo outra constituição que suprimia o dispositivo da vinculação, este não subsistia na Lei Complementar (MELCHIOR,1984, p.18)

Por sua vez, a Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, introduziu as novas diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Importante salientar que a mencionada legislação reformou parte da estrutura educacional vigente no país. A referida lei enfatizou de tal forma a importância da obrigatoriedade de as empresas manter o ensino de primeiro grau aos seus empregados e a sua prole que inseriu o salário-educação no capítulo que cuidava do financiamento da educação.

O salário-educação, concebido com o objetivo de ser fonte adicional de recursos ao MDE (manutenção e desenvolvimento da educação), foi utilizado com o intuito clientelista, favorecendo a iniciativa privada, empreiteiros locais e políticos entusiastas da ditadura civil-militar.

O salário-educação (Lei 4.420/64) foi originalmente concebido com o objetivo de incrementar o ensino oficial de 1º grau, cumpriria o papel de principal fonte de recursos para fazer frente às necessidades do ensino fundamental, garantindo apoio político ao regime. A União, ao repassar recursos do salário-educação aos estados da Federação para construção de escolas, atendia a interesses de políticos e empreiteiros locais, criando, dessa forma, uma rede de favores e dependências. Por outro lado, as verbas do salário-educação, gradativamente, foram aplicadas para subsidiar o ensino privado. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 34)

Por intermédio do § 3º do Decreto nº88.374 de 7 de junho de 1983 os recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passaram a ser aplicados em projetos e atividades que constariam do Orçamento Próprio do FNDE, destinando-se, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau, cabendo a aprovação aos Conselhos de Educação. A malversação de recursos e as fraudes envolvendo o salário-educação era rotineira nos noticiários da mídia brasileira. Em editorial de 11 de junho de 1983, o jornal Estado de São Paulo noticiou que o MEC colocara 109 escolas sob suspeição, admitira que não havia fiscalização, que os órgãos não questionavam a existência de colégios e o número de bolsistas. Houve o caso de uma escola em Barra Mansa-RJ com 300 alunos e seis mil bolsas de estudo.<sup>16</sup>

A vinculação de recursos para a função educacional fora retomada pelos municípios com a E.C. n.º. 1 de 17 de outubro de 1969, com o devido acréscimo oriundo da Lei n.º 5.692/71 que vinculava 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao ensino de 1º grau, acrescido com o salário-educação. O descompromisso da União com a educação foi objeto de análise do Senador João de Medeiros Calmon (1916-1998). Em 1976, o parlamentar propôs a PEC n.º 21 que, segundo a justificção do parlamentar, “tratava de restaurar, com um pequeno acréscimo de vinte por cento, o art.169 da Constituição de 18 de setembro de 1946”.

---

<sup>16</sup> Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19830611-33209-nac-0009-999-9-not>. Acesso em 03 mai. 2022.

**QUADRO 1 -- Participação do MEC no Orçamento da União**

Ano	Cr\$ União	Cr\$ MEC	%
1967	6.943.198	604.644	8.71
1968	11.097.643	859.428	7.74
1968	14.229.267	1.236.646	8.69
1970	17.650.984	1.293.189	7.33
1971	23.099.700	1.556.154	6.78
1972	32.176.800	1.811.400	5.62
1973	43.833.500	2.283.813	5.21
1974	58.556.00	2.901.332	4.95
1975	90.247.261	3.893.359	4.31
1976	139.325.000	6.492.951	4.66

Quadro 2. Fonte: CALMON, JOÃO, 1976, p.10.

A votação da E.C. n.º 21/76 foi esvaziada por pressão do Executivo Federal. Dos 68 senadores que haviam subscrito a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), apenas 19 compareceram na votação, o mesmo ocorrendo na Câmara Federal, comparecendo apenas 178 deputados, de acordo com Calmon, J. (1976).

Em 1º de dezembro de 1983, foi publicada a E.C. n.º 24 (Emenda Calmon)<sup>17</sup> que estabeleceu a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino acrescentando o § 4º ao artigo 176 da Constituição Federal de 1969, passando a vigorar desta forma: “§ 4º. Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1969).

No entanto, a União utilizou-se de todos os recursos e artimanhas no sentido de não cumprir a E.C. 24/83 e aprovou a Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1985, incluindo como MDE despesas totalmente alheias à educação, tais como a amortização e o custeio de operações de crédito, destinados ao financiamento de programações de ensino, concessão de bolsas de estudo e a manutenção de pessoal inativo, em razão de aposentadoria (art.6).

De acordo com Melchior (2011), caso não fossem adotadas medidas acauteladoras, a E.C. n.º 24 nada modificaria em relação ao sistema da época, por conta do sistema da contabilização das despesas em vigor, verificando-se que nesta função entravam inúmeras despesas de outros Ministérios (Exército, Marinha, Aeronáutica, Relações Exteriores, Fazenda etc.- havendo variação

<sup>17</sup> A Emenda Calmon reestabeleceu a obrigatoriedade de vinculação constitucional da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino aos entes que compõem a Federação -União, Estados/DF e Municípios-respectivamente: União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento.

de ano para ano) que não estavam relacionadas com o ensino. No entanto, a E.C. n° 24 era bem explícita: manutenção e desenvolvimento do ensino. Por sua vez, Jacques Velloso (2013) caminha no mesmo sentido de (PINTO, J.M.R, 1989, p.106):

Com relação às despesas efetivas da União com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, temos que, de 80 a 85 (que são os dados do balanço já consolidado), seu valor foi, em média de 5,27% da receita líquida de impostos, ou seja, menos da metade do definido pela Emenda e sua regulamentação. Em 86, os dados apresentados, embora não consolidados, já em pleno vigor da lei 7.348, indicam que a União não satisfaz a obrigação constitucional, aplicando menos 2,3% que o devido. O orçamento de 87, se foi efetivamente cumprido, representa a entrada em vigor, na sua plenitude da Emenda Calmon.

Ao concluir o estudo histórico sobre o financiamento público da educação brasileira evidencia-se que qualquer estudo que tenha como objeto o financiamento da educação no Brasil perpassa por inúmeros condicionantes, tais como os mencionados - orçamentários, sociais, legislativos e forma de estado adotada - ou incorre na possibilidade de ser meramente superficial e ou subjetivo.

Em síntese, a história da educação e da legislação brasileira do período colonial à mencionada transição democrática comprova avanços e retrocessos em relação à política educacional voltada à instrução primária, pouco importa se centralizada ou descentralizada.

## CAPÍTULO 2

### A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO

#### 2.1. *O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) como balizador da política de fundos contábeis*

A década de 1980 e o terço inaugural da década de 1990 do século passado foi um período de rupturas no cenário nacional como internacional. A ditadura civil-militar (1964-1985), após um período extenso, findava-se. Acontecimentos históricos como a reunificação das duas Alemanha - Oriental e Ocidental – e a queda do Muro de Berlim, em 1989, representavam, antes de tudo, a vitória do capitalismo sobre o socialismo e a abertura para surgimento de uma sociedade globalizada. Nesse contexto, disputam espaços três protagonistas: o Consenso de Washington,<sup>18</sup> o Plano Brady e os organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Clube de Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros).

No Brasil, a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994 comprovaram a confiança depositada pela população brasileira no Plano Real, que conteve a hiperinflação e aumentou o poder de compra do povo brasileiro, de acordo com Vieira (2015).

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado pela reforma do Estado brasileiro, obedecendo uma cartilha de cunho liberal. Em 1995, foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

O núcleo reformista do MARE entendia que a crise brasileira da década de 1980 era também uma crise de Estado, em virtude do modelo desenvolvimentista adotado pelos governos anteriores, desviando-se o Estado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretara a gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e o aumento da inflação. A reforma do Estado passou a ser indispensável para a consolidação da estabilização e assegurar o crescimento da economia brasileira, sendo precípua para promover a correção das desigualdades sociais e regionais. O Plano Diretor visava também a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, de acordo com Brasil (1995).

A reforma do aparelho do Estado (PDRAE) procura adotar princípios gerenciais na adoção das atividades do Estado, no qual o cidadão agora é considerado um cliente, sendo as palavras de

---

<sup>18</sup> A expressão Consenso de Washington surgiu da conceituação dada por John Williamson, economista americano. O pesquisador estadunidense, sintetizou as teses que alicerçaram o Consenso de Washington em objetivos, sendo os mais importantes: ajuste fiscal; reforma educacional; reforma tributária; flexibilização das barreiras tarifárias; abertura comercial com a desburocratização da economia; privatização das empresas públicas; reforma do aparelho do Estado. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/textos/consenso\\_w.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/textos/consenso_w.htm). Acesso em: 01 jun. 2021.

ordem controle de resultado, eficiência e descentralização. De acordo com a proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor. (BRASIL,1995, p. 11)

Para os técnicos do PDRAE que formularam o documento oficial, a nova agenda de mudanças era inadiável. Era preciso buscar o ajustamento fiscal permanente; implantar pacote de reformas econômicas voltadas para o mercado que visava garantir a concorrência interna e criar meios de o Brasil ser competitivo com o mercado externo; alavancar a reforma da previdência social; inovar os instrumentos de política social, promovendo melhor qualidade para os serviços sociais e por último, a reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a capacidade de eficiência da implementação das políticas públicas.

O artigo 18 da Carta Magna de 1988 consagrou a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreendendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são unidades autônomas. Por sua vez, o art. 2.º elenca como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito a independência do Legislativo, Executivo e do Judiciário.

Interessante notar que a elaboração do PDRAE expressamente continha a observação que o documento tinha como objetivo focalizar a atenção na administração federal:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tomar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas a nível estadual e municipal. (BRASIL,1995, p.17)

Não obstante, o PDRAE exorbitava a esfera de competência da União e feria de morte o pacto federativo e a autonomia gerencial das unidades federativas. Nesse sentido:

Entende-se por aparelho do estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar (...) nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. (...) (BRASIL, 1995, p.17-18)

Com ascensão do presidente Fernando Henrique Cardoso, atinge-se o ápice do ajuste fiscal na tentativa de estabilização da moeda associada ao câmbio sobrevalorizado e uma abertura comercial que não fora ordenada, abrindo-se o mercado doméstico brasileiro ao capital internacional em um momento em que o parque industrial brasileiro era arcaico, ultrapassado, ao ponto do ex-presidente Fernando Collor de Mello referir-se aos carros produzidos no Brasil como carroças<sup>19</sup>.

Embora o primeiro (de três) acordos do governo FHC com o FMI tenham-se efetuado apenas em novembro de 1998, é preciso pontuar que é possível inferir a correlação entre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, pois o aporte de capital de US\$ 41,5 bilhões continha US\$ 18 bilhões de recursos do FMI, US\$ 4,5 bilhões do Banco Mundial (BIRD) e US\$ 4,5 bilhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>20</sup> (BID).

O Fundo Internacional Mundial (FMI), desde o início do Plano Real, monitorava a política econômica brasileira, haja vista o país ter renegociado a dívida externa pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. O acordo com o FMI foi engendrado pela União e aprovado pelo Senado Nacional, prevendo ajuste econômico para a geração de superávits primários também de Estados e Municípios, que não foram consultados, forçando-os a adotar a mesma política econômica, pagando primeiro suas dívidas em detrimento da demanda dos entes federativos, Ação Educativa (1999).

Portanto, obedecendo os ditames oriundos da política internacional, o projeto político liberal no Brasil, enfatizado no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) entendia que era preciso diagnosticar as atividades que são próprias do Estado, logo, o Estado deveria executá-las diretamente, enquanto terceiriza as atividades de produção para o setor privado ou financiá-las, dependendo da atividade, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador.

Em relação à educação e à política pública, o Plano Diretor da Reforma do Estado, entendia que:

o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano, para a democracia, na medida em que promovem cidadãos, para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuaria a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. (BRASIL, 1995, p. 18- 19).

---

<sup>19</sup> Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/veiculos/cv2908201002.htm>. Acesso em 03 mai. 2021.

<sup>20</sup> Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>. Acesso em 05 mai. 2021.

Resta cristalino que os conceitos emergidos da Reforma do Estado e do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) tais como descentralização, controle social e funções de regulação e de coordenação do Estado, controle de resultado e eficiência inserem-se no contexto educacional.

Por conta da moratória decretada pelo México em 1982, houve restrições na oferta de crédito para os países em desenvolvimento por parte de bancos privados, e a dependência dos países em desenvolvimento pelos bancos multilaterais ficou ainda maior. Essas organizações, representam os interesses dos grandes credores internacionais, o chamado Grupo dos Sete, passando a impor uma série de exigências para concessão de novos financiamentos, os chamados programas de ajuste estrutural (SAPs). Ademais, os empréstimos de ajuste estrutural do Banco Mundial ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento exigiam acordo prévio com o FMI, ou seja, condicionalidade cruzada, de acordo com Haddad (2003).

Em março de 1990 realizou-se em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, sendo uma iniciativa financiada pela UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL e PNUD. Os países e entidades que subscreveram o referido documento comprometeram-se a garantir a universalização da educação fundamental.

Por conta da Declaração de Jomtien, “o chamado grupo do E 9, ou seja, os nove países com taxas mais altas de analfabetismo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) adotaram medidas para atingir as metas previstas na Declaração de Jomtien”, de acordo com (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 48).

O Ministério da Educação (MEC) realizou em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a Semana Nacional de Educação para Todos. As decisões tomadas no evento foram incluídas no documento *Plano Decenal de Educação para Todos*, cujo objetivo era implementar em uma década (1993 a 2003) as políticas públicas que se assentam a Conferência Mundial de Educação Para Todos. O referido documento estipulava o Compromisso Nacional de Educação para Todos, estabelecendo diretrizes norteadoras das políticas da educação para os próximos anos.

É importante ressaltar que, ao encerrar-se essa Semana, os representantes das três esferas de governo, federal, estadual e municipal firmaram o Compromisso Nacional de Educação para Todos, estabelecendo diretrizes norteadoras das políticas da educação para os próximos anos. A associação das demais entidades participantes ampliou a representatividade social da iniciativa. (BRASIL,1993, p.8)

A partir do resultado da Conferência Internacional de Educação para Todos, em 1995, o Banco Mundial publicou o documento *Prioridades y estrategias para la educación* que recomendava a busca por novas fontes de recursos, defendia o financiamento com fundos públicos para a educação

básica e sugeria a reforma do financiamento e da administração da educação, propondo “a descentralização da administração, a eficiência nos gastos e aplicação de sistema de avaliação da aprendizagem e dos resultados”, de acordo com (SHIROMA, MORAES ; EVANGELISTA, 2011, p. 74).

Ainda de acordo com o documento *Prioridades y estrategias para la educación*, a educação era crucial para o crescimento econômico e a redução da pobreza, pois a evolução da tecnologia, aliada às reformas econômicas teriam provocado mudanças extraordinárias na estrutura econômica, nas indústrias e nos mercados de trabalho no mundo todo, sendo necessário trabalhadores adaptados capazes de adquirir novos conhecimentos.

Na estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza da população e para o crescimento econômico sustentado, a educação deveria ter como foco concentrar-se em promover o uso produtivo do trabalho, que seria o principal ativo dos pobres, ou em outras palavras, o capital humano.

Desse modo, investimentos em educação seriam cruciais para que os trabalhadores se adaptassem às novas tecnologias disponíveis no mercado de trabalho. Os investimentos em educação contribuiriam para a acumulação de capital humano que é essencial para maiores rendimentos e crescimento econômico sustentado.

A EDUCAÇÃO é crucial para o crescimento económico e a redução da pobreza. (...) A evolução da tecnologia e as reformas económicas estão causando mudanças extraordinárias na estrutura das economias, indústrias e mercados de trabalho em todo o mundo. O rápido aumento do conhecimento e a taxa de mudança na tecnologia aumentam a possibilidade de crescimento económico sustentado com mudanças de emprego mais frequentes ao longo da vida das pessoas. Essas circunstâncias determinaram duas prioridades fundamentais para a educação: deve atender à crescente demanda das economias por trabalhadores adaptáveis, capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldade, e deve contribuir para a constante expansão do conhecimento(...). A estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza concentra-se na promoção do uso produtivo do trabalho, que é o principal bem dos pobres, e na prestação de serviços sociais básicos aos necessitados. Os investimentos em educação contribuem para a acumulação de capital humano que é essencial para maiores rendimentos e crescimento económico sustentado. A educação, especialmente a educação básica (primário e secundário inferior), contribui para a redução da pobreza aumentando a produtividade dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde e equipando as pessoas com as habilidades necessárias para participar plenamente na economia e na sociedade (BANCO MUNDIAL,1996, p.1, tradução nossa)<sup>21</sup>

<sup>21</sup> No original: LA EDUCACION es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. (...)La evolución de la tecnología y las reformas económicas están provocando cambios extraordinarios en la estructura de las economías, las industrias y los mercados de trabajo de todo el mundo. El rápido aumento de los conocimientos y el ritmo de cambio de la tecnología plantean la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido con cambios de empleo más frecuentes durante la vida de las personas. Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir sin dificultad nuevos conocimientos y debe contribuir a la constante Expansión del saber(...). La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso produtivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación de la tecnología plantean la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido con cambios de empleo más frecuentes durante la vida de las personas. Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir sin dificultad nuevos conocimientos y debe contribuir a la constante Expansión del saber(...). La estrategia del Banco

A literatura internacional retomou aspectos da chamada Teoria do Capital e atribuiu à educação um papel determinante na competitividade dos países. Entendia-se que o novo paradigma produtivo requeria dos empregados requisitos diversificados de qualificação profissional e de educação geral. Difundiu-se o conceito de que para ser cidadão do século XXI, perdurar na concorrência do mercado, manter ou conseguir um trabalho, seria necessário dominar os códigos da modernidade. A efetuação no Brasil desse ideário teve início no governo de Itamar Franco com a concepção do Plano Decenal, mas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que a reforma ganhou materialidade, de acordo com Shiroma; Moraes; Evangelista (2011).

Em relação à descentralização da educação o documento *Prioridades y estrategias para la educación*, pelo Banco Mundial, em 1995 compreendia que a qualidade da educação poderia aumentar se as escolas fossem livres para utilizar os insumos educacionais, de acordo com as condições escolares e comunitárias locais, entendia que a participação familiar era importante no contexto educacional e que a descentralização deveria assegurar a responsabilidade da educação a um nível de governo diferente do governo central, autonomia institucional por meios administrativos e financeiros.

A QUALIDADE da educação pode ser aumentada se as escolas forem capacitadas para usar insumos educacionais de acordo com as condições locais da escola e da comunidade e se forem responsáveis perante os pais e as comunidades (...). É importante notar que autonomia escolar não é o mesmo que financiamento local ou descentralização administrativa, embora os três sejam muitas vezes confundidos. O financiamento local da educação significa que os recursos são obtidos localmente, o que pode criar problemas de equidade entre localidades mais ricas e mais pobres. A descentralização é simplesmente atribuir a responsabilidade pela educação a uma instituição ou nível de governo que não seja o governo central. A autonomia institucional pode ser fomentada por meios administrativos e financeiros. (BANCO MUNDIAL, 1996, p.143, tradução nossa) <sup>22</sup>

As iniciativas propostas pelo referido documento do Banco Mundial aliadas à influência dos demais organismos multilaterais de desenvolvimento, desde o início da década, influenciaram a

---

Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad.

<sup>22</sup> No original: LA CALIDAD de la educación puede aumentar si las escuelas están facultadas para utilizar los insumos educacionales de acuerdo a condiciones escolares y comunitarias locales y si deben responder ante los padres y las comunidades(...). Es importante observar que la autonomía escolar no es lo mismo que el financiamiento local o que la descentralización administrativa, aunque con frecuencia se confunden las tres cosas. El financiamiento local de la educación significa que los recursos se obtienen localmente, lo que puede crear problemas de equidad entre localidades más ricas y más pobres. La descentralización consiste simplemente en asignar la responsabilidad de la educación a una institución o nivel de gobierno diferente del Gobierno central. La autonomía institucional se puede fomentar por medios administrativos y financieros.

Reforma do Estado Brasileiro e a política educacional brasileira. Nesse contexto, emergem projetos de reforma educacional pautados nos seguintes eixos: descentralização e de avaliação.

**FIGURA 1-** Principais Projetos de Descentralização como Eixo de Política Educacional



Figura 1. Fonte: Elaboração do autor.

**FIGURA 2-** Principais Projetos de Avaliação de Aprendizagem como Eixo de Política Educacional

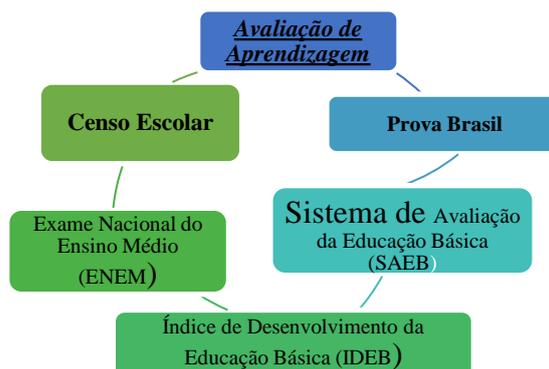


Figura 2. Fonte: Elaboração do autor.

### 2.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): da Constituição Federal a Política de Fundos de Educação.

A ditadura civil-militar adotou uma política centralizadora na União em detrimento dos demais entes federativos. Em total consonância com a chamada Revolução Cívico-Militar, foi publicada a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional como ato subsequente da reforma iniciada pela E.C. n.º 18 de 1º de dezembro de 1965, que instituiu o Sistema Tributário Nacional.

A União saiu fortalecida da Reforma Tributária de 1966 por exercer, na área fiscal, o poder e controle sobre os fluxos financeiros com a possibilidade de criar créditos através do Banco do

Brasil, CEF, Banco Central, BNDES e BNB entre outros, e que foram efetivamente utilizados pela União para atender áreas prioritárias e direcionar interesses locais e regionais. Por sua vez, os governos subnacionais, com dificuldades de expandir seu crescimento com recursos próprios, para alavancar seus gastos com base na estrutura tributária em vigor, passaram a depender da contratação de operações de crédito e de transferências de recursos negociados da União. Esse acesso ao mercado de crédito possibilitou aos governos subnacionais superarem os problemas criados com a concentração de poder tributário na esfera federal. A obrigação de conter as necessidades de financiamento do setor público, definidas nos acordos com o FMI, fez o governo buscar formas de controle da dívida mais restritivas do que as resoluções do Senado Federal (LOPREATO, 2000, p.3-7)

A política tributária implementada pelo Regime Militar forçou a centralização dos recursos tributários na União, o que gerou a evolução da dívida e o enfraquecimento dos estados, agravando ainda mais as desigualdades regionais. Não obstante, os tempos eram outros, pois os empréstimos concedidos pelo FMI exigiam da União o saneamento da dívida pública dos entes subnacionais.

Em 27 de novembro de 1985, foi aprovada a E.C. n° 26, convocando a instalação de Assembleia Nacional Constituinte, no dia 1° de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Em relação ao processo constituinte, os Estados chegaram politicamente fortalecidos, porém pela ótica orçamentária, a situação era outra. Desde 1985, com a crise dos bancos estaduais iniciou-se um processo recorrente de *bail-outs*<sup>23</sup> que iria se estender até 1996-1998, de acordo com Prado (2013).

A Constituição Federal de 1988 representa um marco referencial da transição de um Estado totalitário para uma sociedade democrática e como parte de um processo de ruptura com o modelo anteriormente vigente, visa proteger os direitos civis e sociais, criando mecanismos claros contra ingerências autoritárias, disciplinando ao longo do Título II denominado *Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*, capítulo I a V, os princípios fundantes de um Estado pautado em proteção aos direitos individuais, coletivos e políticos.

O preâmbulo da Carta Política invoca o desejo do constituinte originário de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade,

---

<sup>23</sup> Bailout é um instrumento de socorro financeiro governamental a empresas de grande porte e importância para a economia de um país, mas que estejam em situação de falência ou de insolvência. Considerando, que em caso de falência da empresa beneficiada pelo bailout, os prejuízos econômicos e para a sociedade em geral seriam de grandes proporções. Logo, o governo pode decidir intervir, fazendo uso, dentre outros, dos seguintes instrumentos, atrelados ao bailout: Concessão de empréstimos; Compra de ativos; Pagamento de dívidas; Compra de ações; Injeção direta de dinheiro no caixa da empresa. Vale destacar, que no bailout, o governo acaba assumindo o ônus da dívida, sendo esse um procedimento de ajuda financeira pouco comum e utilizado apenas como último recurso. Disponível em <https://comoinvestir.thecap.com.br/bailout#:~:text=descubra%20sua%20import%C3%A2ncia!O%20que%20%C3%A9%20bailout,Aumentar%20a%20Rentabilidade%20dos%20Investimentos%3F>. Acesso em 03 mai.2022.

a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

De acordo com o art. 3º da Constituição Federal de 1988, constituem objetivos fundantes da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Conforme o art.205 da Constituição Federal de 1988, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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.

Embora textualmente o art.205 da Carta Política de 1988 simplesmente reproduza o direito à educação como um direito de todos os tais como presente nas Constituições anteriores, o art. 6º da Constituição Federal eleva o direito à educação ao status de um direito fundamental de segunda geração (direito social), imprescindível à dignidade da pessoa humana, revestindo-se de um direito de caráter irrenunciável por parte do cidadão/estudante e obrigação do poder público.

De acordo com art.6º da Constituição Federal: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL,1988)

Nesse sentido:

Assim , os direitos sociais, direitos de **segunda dimensão, apresentam-se** como **prestações positivas** a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma **isonomia substancial e social** na busca de melhores e adequadas condições de vida(...).Enquanto direitos fundamentais (alocados no Título II da CF/88),os direitos sociais tem **aplicação imediata** (art.5º,§ 1º) e podem ser implementados ,no caso de omissão legislativa ,pelas técnicas de controle ,quais sejam, o **mandado de injunção** ou a **ADO (ação direta de inconstitucionalidade por omissão)**. (LENZA,2018, p.1338, grifos do autor)

A Constituição Federal de 1988 evolui no sentido de criar mecanismos legais para a garantia do acesso à educação formal -inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria- como um direito público subjetivo do cidadão, como sendo direito assegurado a todos, responsabilizando a autoridade competente pelo não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou mesmo ainda pela oferta em condições inadequadas. De acordo com o art.208 da Carta Política:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;  
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
  - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
  - VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.  
 § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente<sup>24</sup>.(BRASIL,1988)

Importante salientar que o Poder Constituinte Originário<sup>25</sup> estipula:

- A-) o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art.208, inc.III);
- B-) intenta criar uma rede de proteção social ao educando através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art.208, inc.VII);
- C-) o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (art.208, §1º);
- D-) previsão da oferta do EJA (Educação de Jovens e Adultos), oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (art.208, incs.I e VI);
- E-) responsabilização da autoridade competente pela inércia na oferta da educação (art.208, §2º);
- F-) o dever da oferta do ensino fundamental, obrigatório e gratuito. (BRASIL,1988)

Conforme disposto na Constituição Federal, a competência na oferta da educação é comum aos entes que compõem o pacto federativo, consoante o inc. V do art.23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
 (...)
   
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência<sup>26</sup>;  
 (...). (BRASIL,1988)

Por sua vez, o art.211 da Carta Política de 1988 estabelece as normas estruturantes da competência do sistema educacional brasileiro. De acordo com art. 211:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> O poder constituinte originário ou de primeiro grau é o poder de elaborar uma nova ordem constitucional, ou seja, de criar uma Constituição, quando o Estado é novo (poder constituinte originário histórico), ou de substituí-la por outra, quando o Estado já existe (poder constituinte originário revolucionário). Portanto, é um poder inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1112/Poder-constituente>. Acesso em 8 mai.2022.

<sup>26</sup> Publicação Original. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 03 de Mai de 2022.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.<sup>27</sup>. (Brasil,1988)

**FIGURA 3** – Atuação prioritária dos entes federados de acordo com estabelecido pela Constituição Federal de 1988



Figura 03. Fonte: Elaboração do autor com base no art.208 da CF/1988.

Não obstante, é necessário destacar que de acordo com o mandamento constitucional cabe à União exercer dois papéis: o primeiro, compete organizar e financiar o sistema federal de ensino e dos territórios e um segundo, um papel redistributivo, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, como organizador do sistema educacional brasileiro.

**FIGURA 4** – Função supletiva/redistributiva da União

<sup>27</sup>Idem.



Figura 04. Fonte: Elaboração do autor com base no art.208 da CF/1988.

Por sua vez, de acordo com art.16 da LDBEN, o sistema federal de ensino é formado pela tríade:

- a-) instituições de ensinos mantidas pela União;
- b-) os órgãos federais de educação;
- c-) instituições de ensino superior privadas.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:  
 I – as instituições de ensino mantidas pela União;  
 II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;  
 III – os órgãos federais de educação. (BRASIL,1996b)

Em relação ao financiamento da educação, o caput do artigo 212 da Constituição Federal define os limites constitucionais mínimos que cada ente federado deve aplicar na manutenção e desenvolvimento da educação:

- A-) a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento;
- B-) 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.

O Gráfico 1 apresenta um quadro histórico comparativo da vinculação obrigatória de receitas de impostos voltadas à manutenção e desenvolvimento da educação - (MDE) nas constituições de todo o período republicano.

**GRÁFICO 1** – Vinculação Obrigatória de Receitas de Impostos nas Constituições do Período Republicano



Gráfico1. Fonte: Elaborado pelo autor.

\*A E.C n° 1/1969 restabeleceu a vinculação de recursos orçamentários para o ensino apenas para os municípios, no entanto, mesmo quando essa vinculação estava suspensa, os Estados e municípios estavam obrigados a aplicar no ensino, no mínimo, 20% do Fundo de Participação, de acordo com Fávero Et al (2014).

A Constituição Federal de 1988, fruto da redemocratização do Brasil, prima pela autonomia dos entes que compõem o pacto federativo -Estados, Distrito Federal e Municípios- não admitindo a intervenção do Estado em seus Municípios, nem da União nos Municípios localizados em Território Federal<sup>28</sup>, exceto, nas hipóteses previstas no texto constitucional presente no *Capítulo VI- Da Intervenção*- sendo somente possível a intervenção se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - **não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;**

(...). (BRASIL,1988, grifos nossos)

Por um lado, a Carta Constitucional de 1988 inova ao garantir a educação como direito público subjetivo do cidadão -direito assegurado a todos- delimita a competência no atendimento da oferta de ensino, responsabilizando gestores públicos pela não-oferta ou insuficiência de vagas e

<sup>28</sup> Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os territórios existentes no Brasil: Amapá, Roraima e Fernando de Noronha foram extintos, sendo Amapá e Roraima transformados em unidades da federação por força dos art.14 do ADCT e o território de Fernando de Noronha incorporado ao Estado de Pernambuco,art.15 do ADCT.De acordo com art.18, § 2º, CF/88 a criação depende de lei complementar e a lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios, de acordo com art.33 da CF/88.

admite a hipótese de intervenção nos municípios que eventualmente não tenham aplicado o percentual mínimo exigido em MDE, podendo inclusive, no caso de omissão por parte do Estado, ser objeto de remédios constitucionais como o mandado de segurança, mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão <sup>29</sup>.

Por outro, é incapaz de escolher um modelo adequado de financiamento da educação brasileira e gera lacuna sobre o que poderia ou não ser compreendido como MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). afinal, qual a definição de MDE presente na CF/88 instituída pelo poder constituinte originário? Qual percentual mínimo exigido dos entes subnacionais na valorização do magistério?

Embora a Carta Política de 1988 (texto original) seja omissa em relação a criar um sistema estrutural para normatizar o financiamento da educação, concernente à destinação correta do MDE e assegurar recursos no orçamento público destinado exclusivamente a valorização do magistério, paradoxalmente, não o é em relação aos valores principiológicos que devem nortear o estado brasileiro voltado ao financiamento público.

A CF/88 traça como objetivo a ser atingido pelo esforço conjunto dos entes que compõem o pacto federativo e a mobilização de todos os setores organizados da sociedade a valorização do magistério, a eliminação do analfabetismo, a universalização do ensino fundamental e a garantia de padrão de qualidade.

Visando atingir tal meta, estipula o art. 206 da CF/88, dentre os princípios fundantes do ensino, objetivos destinados exclusivamente à garantia da valorização do magistério público, tais como:

- A-) ingresso na carreira docente exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos;
- B-) a implantação dos planos de carreira;
- C-) aprovação do piso salarial profissional;
- D-) assegurar regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (BRASIL,1988, no original)

Por outro lado, para atingir tal intento visando a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, a CF/88 determina a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos vinculados destinado ao MDE.

Nesse sentido, o art. 60, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estipula:

---

<sup>29</sup> Os partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Comunista do Brasil (PC do B) impetraram Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão em relação ao disposto nos arts. 6º, 23, INC. V, 208, INC. I, e 214, INC. I, da Constituição da República alegando inércia atribuída ao Presidente da República para erradicar o analfabetismo no país e para implementar o ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos os brasileiros. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade- ADI: 1698 DF, Relatora: Min. Carmen Lúcia, Data de Julgamento: 25/02/2010, Data de Publicação:16/04/2010). Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610036>. Acesso em 03 mai.2022.

nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL,1988, no original)

Ora, o art.60 do ADCT é de uma clareza meridiana de que a União, os Estados e os municípios devem aplicar 50% (cinquenta por cento) dos recursos vinculados no ensino fundamental. Não é crível tirar por conclusão interpretação diferente do referido artigo do ADCT.

No entanto, desde 1989, o Tribunal de Contas da União (TCU) indicava que o orçamento federal não atingia o mínimo previsto no art.60 do ADCT, pois a União aplicava mais da metade dos recursos vinculados à educação no financiamento do ensino superior. Com o objetivo de livrar a União do dispositivo presente no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a PEC n°233-A/95, visando a alteração do dispositivo do ADCT, Melchior (1997).

Em relação ao CAQi(Custo-Aluno-Qualidade Inicial)<sup>30</sup> a Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos princípios basilares do ensino a ser ministrado, a garantia de padrão de qualidade nos termos do inc. VII do art. 206.

A despeito da previsão constitucional constar do texto elaborado pelos constituintes originários, até a aprovação do Fundef o CAQi não era observado no orçamento público dos entes que compõem o pacto federativo. O cálculo do valor-aluno era definido pela soma total dos recursos disponíveis vinculados para o MDE dividindo-se os valores dos gastos per capita conforme o número de alunos matriculados.

Até a aprovação da EC 14/1996, o princípio que vigia o financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno” ou de “gasto por aluno”, em que os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios da receita de impostos mais transferências) e o total de alunos matriculados. Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir ou aferir uma qualidade mínima para o ensino oferecido.(CARREIRA,D e PINTO, JMR, 2007, p.25)

Malgrado a garantia de padrão de qualidade do ensino ser desrespeitada pelos governos posteriores à promulgação da Carta Política, o conceito de custo-aluno pautada pelo governo FHC foi distorcido, pois a agenda governamental entendia que os gastos com educação eram suficientes, faltava tão somente eficiência.

---

<sup>30</sup> No capítulo 3 é abordada a diferença entre Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI).

De acordo com Carreira, D e Pinto, JMR (2007), a questão da qualidade, então, se incorporou à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas, como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: o discurso do governo FHC passou a ser que o Brasil não gastava pouco em educação, mas gastava mal. Esse bordão empresarial penetrou na seara educacional. Assim, as técnicas empresariais e a qualidade total começaram a ser adotadas em muitas redes de ensino.

Nesse sentido, o Fundef nasceu da pressão dos organismos multilaterais de desenvolvimento, que influenciaram a Reforma do Estado Brasileiro e a adoção de políticas públicas educacionais neoliberais, sendo fruto de uma proposta do governo federal em momento de ajustes fiscais que avocou para si o protagonismo em torno das funções regulatórias e coordenativas, porém, delegando a execução direta aos demais entes federativos <sup>31</sup> (no mesmo sentido: Carreira e Pinto, JMR,2007).

Ademais as discussões em torno do financiamento público por intermédio de fundos contábeis de educação foram retomadas, concomitantemente, com o interesse em debater as propostas de Anísio Teixeira. Desde o final da década de 1980, recrudescer o movimento no sentido de debater as propostas do autor e de resgatar as suas propostas. Militantes do Movimento de Professores contribuíram para a criação da Fundação Anísio Teixeira, do Movimento Anísio Teixeira, na Bahia, no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e mormente nas Comissões de Trabalho na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Desse modo, ressurgiu a proposta de criação de fundo para a educação, o financiamento da educação a partir do cálculo do custo-aluno. Em 1994 foi apresentada proposta de criação de um Fundo Estadual de Educação na Bahia. No governo Itamar Franco, no Fórum Permanente pela Valorização do Magistério, foram esboçados projetos no sentido de direcionar uma política de financiamento da educação a partir do cálculo do custo-aluno e da fixação de piso nacional para o magistério, de acordo com Lima Et al (2006).

A exposição de motivos n.º273, de 13 de outubro de 1995, enviadas pelos Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento da Fazenda (interino) ao Presidente da República continha os seguintes apontamentos:

Tradicionalmente, ao governo Federal tem sido atribuída a responsabilidade maior pelo ensino superior cabendo-lhe em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, está nunca claramente delineada. Aos Estados e Municípios, com a autonomia que o regime federativo lhes assegura cabe o atendimento das necessidades educacionais básicas da população muito especialmente na faixa da educação fundamental obrigatória. (...) O

---

<sup>31</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e as influências dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento sobre a educação brasileira foram abordados no item 2.1 do trabalho.

constituente de 1988 certamente não esteve desatento ao desafio do ensino fundamental obrigatório no País. Ao manter no texto constitucionais a vinculação obrigatória de recursos fiscais para aplicação em Educação, estabeleceu também por um período de dez anos, uma vinculação de metade dos recursos para a consecução do objetivo de universalização do ensino fundamental. A letra do art. 60 do ADCT, no entanto, não foi suficiente para garantir concentração dos esforços dos três níveis de governo no enfrentamento do desafio. Por um lado, por ignorar irrealisticamente o fato de existir uma distribuição extremamente desigual de responsabilidades na manutenção das redes de ensino fundamental entre Estados e Municípios de uma para outra unidade da federação. Por outro lado, por não considerar também, que o papel da União de acordo com a mesma Constituição seria apenas supletivo. Acresça-se, ainda que o mesmo- 60 do ADCT em seu parágrafo único, estabelece, contraditoriamente à obrigação das Universidades oficiais - portanto-- também as mantidas pelo Governo Federal - de estenderem seus serviços às localidades interioranas de maior concentração populacional, o que fatalmente implicaria maiores dispêndios com essas instituições de ensino superior. Apesar disso, fica evidente que o constituinte teve a intenção de dar tratamento prioritário ao ensino fundamental obrigatório. A presente proposta de emenda constitucional retoma essa preocupação, porém, buscando dar-lhe um tratamento mais exequível do ponto de vista operacional. (BRASIL,1995, p. 7-10)

Segundo a interpretação ministerial, tem sido atribuída, tradicionalmente ao governo federal, a responsabilidade maior pelo ensino superior e, em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, esta nunca claramente delineada. A tradição citada pela E.M. n° 273/1995 vem de longa data e remonta ao período do império brasileiro, no chamado Ato Adicional (Lei n°16 de 1834)<sup>32</sup>que, em relação à instrução pública, definiu a competência das Assembleias Provinciais de legislar sobre a educação primária.

Em 12 de setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a E.C. n.º14, que alterou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias.

De acordo com art. 5º da E.C. n.º14/96

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios passa a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

---

<sup>32</sup> Cf.item 1.2 trabalho.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (BRASIL,1996a)

A norma contida no art. 60 do ADCT traz em seu bojo as seguintes características:

- A-) a descentralização da responsabilidade da educação e dos recursos entre os estados e seus municípios (art.60, caput);
- B-) a criação de um fundo contábil (art.60, § 1º);
- C-) a periodização decenal (art.60, caput);
- D-) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (art.60, §1º);
- E-) voltado para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (art.60, § 1º);
- F-) a complementação por parte da União para os Estados de um valor mínimo nacional por aluno nos Estados que não alcançarem o mínimo nacional (art.60, §3º);
- G-) com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento do ensino fundamental (art.60, caput);
- H-) a criação de uma lei regulamentadora sobre a organização dos Fundos, a fiscalização e controle dos repasses financeiros (art.60, §7º).
- I-) padrão mínimo de qualidade de ensino (BRASIL,1996a)

Conforme o professor Demerval Saviani (1943-), o “MEC conseguiu a proeza de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção” (SAVIANI, 2011, p.79).

A crítica do professor Demerval Saviani (1943-) supramencionada é cirúrgica e pontual e basta uma mera análise da nova redação do art.60 do ADCT para avalizarmos tal afirmativa. Aumentou-se em 10% (dez por cento) a contribuição dos recursos vinculados para a educação de Estados, Municípios e Distrito Federal -de 50% (cinquenta por cento) para 60% (sessenta por cento) - e diminuiu-se a contribuição da União de 50% (cinquenta por cento) para 30% (trinta por cento).

Fato relevante a ser discorrido é que, embora o governo federal tenha sido o responsável pela iniciativa e a articulação parlamentar para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1998, a receita total do

FUNDEF foi de R\$13.273 bilhões, porém a participação da União foi de R\$486,6 milhões ou 3,7 do total. E no ano seguinte, 1999, a complementação foi ínfima, de apenas R\$ 579,9 milhões, correspondendo a 3,8% de R\$ 15.200 bilhões. E a previsão para o ano de 2000 não era positiva, sendo bancados pela União apenas R\$634,2 milhões, um percentual de 3,7% de um valor global de R\$ 17.046 bilhões. Em outras palavras, o governo federal “fazia cortesia com dinheiro alheio” (DAVIES, 2001,p. 17).

O Fundef, como política pública educacional, uniu dois conceitos distintos: a política de fundos e a vinculação de recursos de impostos em um mesmo documento que na Constituição Federal de 1934 caminharam separados.

o Fundef, como mecanismo de financiamento, representou, inicialmente, a junção num mesmo instrumento, das duas estratégias que apareceram separadas na Constituição de 1934: a vinculação de recursos de impostos e a política de fundos. A diretriz geral da política de financiamento reconciliava-se com a proposta original dos pioneiros da Escola Nova, via Conselho diretor da ABE. o fundo, concebido para organizar os recursos vinculados, permite que a vinculação cumpra seus objetivos (MARTINS,2010, p.508)

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 disciplinou o FUNDEF conforme previsto no art. 60, § 7º, do ADCT. Conforme o caput do art.1º da Lei nº 9.424/96, ficou instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, tendo natureza contábil e implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

Nota-se que o caput do art.1º da lei 9.424/96 trouxe em seu bojo que o Fundef se tratava de um fundo de natureza contábil. A regra geral, na administração pública, é respeitar o princípio de unidade de tesouraria, conforme previsão expressa no artigo 56 da Lei nº4.320/64. A exceção à regra geral é a criação de fundos especiais, conforme previsto no art.71 da Lei nº4.320/64. A Constituição Federal de 1988 tratou de estabelecer as condições para a instituição e funcionamento de fundos por intermédio de lei complementar (art.165, §9º, II).

Fundo de natureza especial tem como principal objetivo descentralizar a atividade ou ser exceção ao princípio de unidade de tesouraria, atingindo fins específicos e prioritários à coletividade.

fundo especial é ente contábil sem personalidade jurídica que emergiu para descentralizar a aplicação de recursos, propiciando maior agilidade e flexibilidade no cumprimento dos princípios, regras e objetivos de recursos, em programas especiais e prioritários, cujos objetivos, preestabelecidos são de extrema importância para a coletividade. (ANDRADE,2013, p.208)

O art.1º da Lei nº 9.424/96 estipulava que o Fundef era composto por 15% (quinze por cento) <sup>33</sup>da parcela dos seguintes impostos:

- A-) imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- B-) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios – FPM previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;
- C-) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - exportação -;
- D-) recursos da L.C. nº87/1996 (Lei Kandir)<sup>34</sup>.

O art. 2º da referida lei estipulava que os recursos do Fundo seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e na valorização de seu magistério. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, seria proporcional ao número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental.

Estipulava ainda, diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, com as seguintes ponderações: I/ 1ª a 4ª séries; II/ 5ª a 8ª séries; III /estabelecimentos de ensino especial e IV/escolas rurais.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

I - As matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

I - 1ª a 4ª séries; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

II - 5ª a 8ª séries; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

III - estabelecimentos de ensino especial; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

<sup>33</sup> 60% dos 25% de recursos constitucionalmente vinculados à educação.

<sup>34</sup> A Lei Complementar 87 de 13 de Setembro de 1996 dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR) A LC 87/96 ficou conhecida popularmente como Lei Kandir, nome do então deputado federal Antônio Kandir que foi autor da proposta. A referida norma isentava do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) as exportações de produtos primários e semielaborados. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em 05 mai.2021.

IV - Escolas rurais. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto – MEC - realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).(BRASIL,1996c)

A distribuição dos valores devidos a cada Estado e a cada Município seriam calculados utilizando a metodologia do art.2º da Lei 9.424/1996, considerando o montante de recursos que formava o Fundo no âmbito de cada Estado da União e o número de alunos do ensino fundamental (regular e especial) atendidos pelo Estado e pelos Municípios e observado o censo educacional do ano anterior, cujos dados seriam publicados no Diário Oficial da União, realizado pelo MEC. Embora a abrangência do fundo fosse em todo o território brasileiro, a aplicação dos recursos era limitada a cada Estado.

**QUADRO 2:** Valor Mínimo Anual por Aluno do Fundef (1997/2005)

ANO	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série/ Educação Especial	Séries iniciais das escolas urbanas	Séries iniciais das escolas rurais	Quatro séries finais das escolas urbanas	Quatro séries finais das escolas rurais	Educação especial do ensino fundamental urbano e rural
1997	R\$300,00	R\$300,00	_____	_____	_____	_____	_____
1998	R\$315,00	R\$315,00	_____	_____	_____	_____	_____
1999	R\$315,00	R\$315,00	_____	_____	_____	_____	_____
2000	R\$333,00	R\$ 349,65	_____	_____	_____	_____	_____
2001	R\$363,00	R\$ 381,15	_____	_____	_____	_____	_____
2002	R\$ 418,00	R\$ 438,90	_____	_____	_____	_____	_____
2003	R\$ 462,00	R\$ 485,10	_____	_____	_____	_____	_____
2004	R\$ 537,71	R\$ 564,60	_____	_____	_____	_____	_____
2005	_____	_____	R\$620,56	R\$632,97	R\$651,59	R\$664,00	R\$664,00

Quadro 2: Elaborado pelo autor com base na legislação regulamentadora.

Afinal, o que é ou não considerado MDE? O diploma legal que regulamenta o instituto jurídico é a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDBEN) consoante o art.70 e 71. De acordo com o art.70, são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público as despesas realizadas com vistas à consecução dos

objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar, entre outros.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL,1996b)

Por exclusão, não são consideradas despesas atividades alheias ao artigo 70 e, entre elas, a LDB elenca as mais costumeiras no art.71. Não podemos olvidar que o Brasil possui uma longa trajetória de desrespeito à legislação e ao direito à educação como sendo um poder-dever do Estado e um direito subjetivo do aluno, portanto, andou bem o legislador em discriminar as hipóteses mais elementares e desvios de finalidade do objeto educacional e por conseguinte do financiamento da educação.

De acordo com art.71:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL,1996b)

Nos termos do art.3º da Lei 9294/96, os recursos do Fundo deveriam ser repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos

Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966<sup>35</sup>.

Não obstante, se por um lado, a redação do art.3º evitou a retenção de recursos financeiros por parte dos Estados ao repassar automaticamente os recursos diretamente ente aos Estados e municípios em contas únicas e específicas, por outro, é lacunoso em relação aos prazos para transferências dos repasses para os entes subnacionais. Tal imprecisão poderia ser um campo minado de conflitos federativos entre a União e os entes federados, porém, a omissão do legislador é superada com o art.69, §§ 5º;6º da LDBEN.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

(...)

§5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes. (BRASIL,1996b)

O art.4º da lei do FUNDEF cria os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fiscalizar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

De acordo com o art.4º:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidas, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

a) o Poder Executivo Federal;

b) o Conselho Nacional de Educação

c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE

e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME

f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente;

a) o Poder Executivo Estadual;

b) os Poderes Executivos Municipais;

<sup>35</sup> Art. 93. Até o último dia útil de cada mês, o Banco do Brasil S.A. creditará a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município as quotas a eles devidas, em parcelas distintas para cada um dos impostos a que se refere o artigo 86, calculadas com base nos totais creditados ao Fundo correspondente, no mês anterior.(Revogado pela Lei Complementar nº 143, de 2013).

- c) o Conselho Estadual de Educação;
  - d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental
  - e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
  - f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
  - g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;
- III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, e, e g;
- IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:
- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente
  - b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
  - c) os pais de alunos;
  - d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.
- § 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.
- § 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.
- § 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.
- § 5º Aos Conselhos incumbe acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (BRASIL,1996c)

Nota-se que a rateio legis<sup>36</sup> de controle social direto e a participação da sociedade do mencionado artigo encontra-se albergado dentro do documento Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

Não obstante, basta uma análise pouco mais apurada no mencionado artigo 4º para denotar que era plausível a letra morta da lei, sendo extremamente reduzida a capacidade fiscalizatória dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, por conta de alguns fatores.

Um primeiro ponto a ser enfatizado é que não foi vedada a participação de familiares de membros do poder executivo no CACS, o que sem sombra de dúvida, era um empecilho para a concretude de quaisquer caracteres eminentemente fiscalizatórios.

Outra situação a ser destacada é que o art.4 da Lei nº 9.424/96 não observou a representatividade da sociedade civil organizada, sendo um conselho eminentemente representado por setores oficiais.

Além disso, a lei tratou de fixar a composição mínima e não máxima de integrantes, o que não impediria o poder público, com a subserviência do Legislativo, de aumentar o número de integrantes do Conselho.

---

<sup>36</sup> A razão da lei. Dir Espírito que inspira a lei e deve ser objeto de investigação dos intérpretes e comentadores que procuram esclarecer o seu texto. Disponível em: <https://www.dicionariodelatim.com.br/ratio-legis/>. Acesso em 03 mai.2022.

A lei também não proibiu a participação de cargos em comissão e de livre nomeação e exoneração e nem de pessoas que, eventualmente, exercessem função pública ou privada de assessoramento para o poder público e ou prestadores de serviço para o poder estatal.

E por derradeiro, porém, não menos importante, não garantiu nenhum tipo de estabilidade provisória aos integrantes do Conselho com liame com a administração pública. Ora, um representante combativo do CACS, não possuindo nenhuma garantia no cargo/função pública estaria sujeito a toda sorte de pressão política em decorrência da sua atuação no CACS.

Em suma, o art. 4 da lei nº 9.424/96 não cerceou a influência do poder executivo nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, logo, virou apenas mais uma extensão do Executivo.

Embora seja importante a criação do CACS para a fiscalização dos recursos do Fundef, não elimina o papel fiscalizatório do Tribunal de Contas, consoante previsão do art.74 da Lei nº4.320/64:

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (BRASIL,1964)

Além disso, também compete ao Ministério Público a legitimidade para promover inquérito civil, ação penal e a ação civil pública, de acordo com art.129, incs.I, II e III da CF/88.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;  
II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;  
III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;  
(...) (BRASIL,1988)

Apesar da responsabilidade de fiscalizar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef ser tripartite -CACS, Ministério Público e Tribunal de Contas- ela não atingiu o objetivo, pois as irregularidades detectadas no FUNDEF foram tamanhas que necessitou de análise de uma Subcomissão Especial do Fundef criada por iniciativa da Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Câmara dos Deputados, em dezembro de 1999.

De acordo com o Relatório Final sobre a relatoria do deputado federal Gilmar Machado (PT-MG), “as denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF são de diversas origens, tais como falhas técnicas, fraudes e irregularidades de natureza institucional e educacional e por descumprimento da lei do FUNDEF por iniciativa da União” ((MACHADO, 2001, p. 4).

a) falhas técnicas (atecnias), tais como:  
- desorganização administrativa e contábil;

- desconsideração da orientação dos Tribunais de Contas;
- desconhecimentos dos princípios básicos de gestão financeira e técnica orçamentária;
- insubordinação de despesas aos princípios de economicidade e razoabilidade (sobretudo, ao que parece, na área de transporte escolar);
- disparidade entre os dados da Secretaria de Tesouro Nacional –STN e aqueles do estado ou município;

b) Fraudes e irregularidades, tais como:

- procedimentos licitatórios suspeitos (contratação com empresas fantasma ou inabilitadas, simulação etc.);
- superfaturamento de obras, serviços (como o transporte escolar ou a habilitação de leigos) e compras;
- retenção de descontos previdenciários efetuados em folha;
- “Obras-fantasma” ou “reformas-fantasma”;
- “transporte escolar fantasma”, desvio de finalidade de veículos a serviço da educação, transporte de alunos em meio inadequado (carroceria de caminhão etc.);
- cadastros fictícios de professores, escolas públicas, estudantes, destinados a aumentar o valor mínimo anual por aluno (maquiagens, “escolas-fantasma” e “clonagem” de alunos).
- Pagamento fictício a professores, que assinaram recibo com valor superior ao que efetivamente receberam;
- superfaturamento na contratação de cursos de habilitação e capacitação de professores leigos;
- obras e reformas de salas de aula superfaturadas;
- pagamentos antecipados de obras e serviços, antes da prestação.

No plano mais institucional e educacional, as reclamações e denúncias têm por objeto:

- atraso no pagamento aos professores, apesar do regular fluxo de recursos do FUNDEF vinculados para tanto;
- aplicação inferior a 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental;
- pisos salariais em desacordo com as diretrizes do CNE;
- pagamento abaixo do piso previsto no plano de carreira e abaixo do salário-mínimo;
- pagamento de multas, taxas e juros de movimentação bancária;
- não disponibilização pelo Banco do Brasil de dados referentes à conta FUNDEF;
- ausência ou atraso na prestação de contas à Câmara de Vereadores ou Tribunal de Contas;
- inclusão de recursos do FUNDEF, que deveria estar em conta única específica, em contas gerais do ente federativo;
- retirada de recursos da conta FUNDEF (única específica) para outras contas;
- aplicação dos recursos em despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (as principais ocorrências referem-se a despesas com merenda escolar);
- não aplicação de pelo menos 60% em remuneração e valorização do magistério do ensino fundamental público;
- inexistência ou não-aplicação de plano de cargos e carreira;
- inexistência ou falta de condições de trabalho dos conselhos de acompanhamento e controle social;
- falta de informações aos conselhos;
- desvio de recursos da conta do FUNDEF para outras contas, inclusive contas mantidas pelo Banco do Brasil;
- aquisição e manutenção de veículos alheios aos interesses do ensino;
- utilização de recursos da parcela de 60% do FUNDEF para capacitação de professores não-leigos;
- utilização dos recursos para pagamento de professores de outros níveis de ensino ou desviados para o exercício de funções que não sejam de magistério;
- pagamento de aposentados com a parcela de 60% do FUNDEF.

Finalmente, no tocante ao próprio Ministério da Educação, a reclamação que frequentemente se ouve é que esse órgão descumpra abertamente a Lei do FUNDEF (art. 6º, caput e § 1º) no que se refere ao estabelecimento do valor mínimo nacional por aluno, supostamente no intuito de reduzir ao máximo a complementação de recursos que, por lei, incumbe à União. Atrasos nos repasses dos recursos contribuem para que muitos municípios sejam forçados a desonrar compromissos assumidos, complicam o planejamento de ações de governo, prejudicam a programação orçamentária municipal. (MACHADO, 1999, p. 4-6)

O relatório final foi denso e entre outros apontamentos “recomenda a instauração célere de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para detectar aqueles que desviam recursos da educação, cometendo um crime contra a infância brasileira e o futuro do País” (MACHADO, 1999, p. 20).

Em relação à aplicação do FUNDEF, foram apontadas uma infinidade de irregularidades e fraudes em 359 cidades de 19 estados brasileiros, e apesar da gravidade das denúncias, a Comissão Parlamentar de Inquérito melancolicamente não saiu do papel.

De acordo com o Relatório Final, havia uma relação de 68 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal sobre o FUNDEF em que se apontavam as seguintes irregularidades: alunos fantasmas, notas fiscais frias, fraudes licitatórias, quantitativos de materiais didáticos incompatíveis com o número de alunos e até ligação nas fraudes com o crime organizado, segundo Machado (2001).

Em relação às denúncias por fraudes e má gestão de recursos públicos que constaram do Relatório Final, cerca de 80% dos municípios denunciados por má gestão e 87% daqueles denunciados por fraude concentram-se na Região Nordeste (embora esta região possua apenas 32% dos municípios do país) e em estados que recebiam complementação de verbas da União, pois ao manipular matrículas fantasmas, um município não estaria tirando recursos de outros municípios de seu estado, e sim, aumentando o fluxo de recursos da União para esse estado. Com isso não haveria estímulo para que estado e municípios do mesmo Estado fiscalizassem e pressionassem uns aos outros, de acordo com Mendes (2022).

A E.C. n°14/96 alterou o art.60 do ADCT e estipulou no § 4º que os entes que compõem a federação deveriam ajustar progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Com o intuito de regulamentar o preceito previsto na E.C. n°14/96, a LDBEN tratou de conceituar o CAQi no âmbito do Fundef. Nesse sentido, conforme definido pelo art.74 e inc. IX do art.4, o CAQi deveria abranger padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Por sua vez, o art.13 da Lei 9.424/1996 definiu que os ajustes progressivos de contribuições dos valores que compõem o CAQi deveriam observar os fatores de ponderação<sup>37</sup> e considerar itens

---

<sup>37</sup> De acordo com o art.2º da Lei n.º 9424/96 os fatores de ponderação são 04 (quatro):

A-)1 a 4 séries;

B-)5 a 8 séries;

C-) estabelecimentos de ensino especial;

como a capacitação permanente dos profissionais da educação, jornada de trabalho que incorpore horas de trabalho pedagógico, a complexidade de funcionamento da unidade escolar, bem como a localização e atendimento da clientela, o número mínimo e máximo de alunos em sala de aula e a busca de aumento do ente governamental do padrão de qualidade do ensino promovido.

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Não obstante, nem o CAQi e nem o Valor Aluno Ano (VAA- nacional) foram devidamente assegurados no âmbito do Fundef. De acordo com Pinto, JMR (2007), embora a legislação do FUNDEF estabelecesse que o valor mínimo não poderia ser inferior, inicialmente, à média nacional do valor por aluno daquele fundo, garantindo-se que, a partir de 31 de dezembro de 2001, o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, estes dois princípios nunca foram devidamente cumpridos.

A política educacional adotada pelo FUNDEF promoveu ainda dois aspectos: a afluência de recursos públicos no ensino fundamental com prejuízo relevantes para os outros ciclos e modalidades que constituem a educação básica e a descentralização vertical da responsabilidade educacional do ensino fundamental dos estados para as prefeituras.

Em 1991 os municípios eram responsáveis por 35% das matrículas do ensino fundamental; em 2006, os municípios respondiam por cerca de 60% da quantidade de matrículas e no Nordeste esta taxa alcançou 77% das matrículas, de acordo com Pinto, JMR (2007).

De acordo com estudo de Bremaeker: “quando efetuado o balanço entre os créditos e deduções à conta do FUNDEF 39,3% dos Municípios brasileiros perdem recursos, principalmente aqueles de pequeno porte demográfico, que representam 71,0% deste conjunto” (BREMAEKER,2003, p.34)

Explica o eminente autor supramencionado:

que isso ocorre por conta que em relação aos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os Municípios de pequeno porte demográfico recebem um valor “per capita” bem mais elevado que os demais e conforme o aumentando o quantitativo demográfico dos Municípios, o valor “per capita” vai se reduzindo. Este fato se deve a que,

ao receberem os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os Municípios de pequeno porte demográfico recebem um valor “per capita” bem mais elevado que os demais: R\$ 1.092,54 para os Municípios até 2 mil habitantes; R\$ 514,65 para os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; e R\$ 276,31 para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes. Em outras palavras, a lógica do FPM é a de entregar mais recursos para os Municípios de menor porte demográfico, justamente pelo fato de que, em sua quase totalidade, estes Municípios são de base econômica rural e, portanto, sem grandes possibilidades de efetuar uma razoável receita tributária, já que são dados aos Municípios impostos de natureza eminentemente urbana (...) Na prática o que acontece é uma transferência de recursos dos Municípios de menor porte demográfico para aqueles de médios e grandes portes demográficos, contrariando a lógica social.” (BREMAEKER,2003,p.34)

Note que os municípios brasileiros que perdiam recursos com o Fundef eram principalmente aqueles de pequeno porte demográfico, por conta da lógica de a lei do Fundef pautar-se pelo número de matrículas, ao passo que, o Fundo de Participação dos Municípios adota a lógica de disponibilizar um valor maior aos municípios de menor porte demográfico que possuem base econômica rural e potencialmente sem grandes possibilidades de gerar grandes receitas tributárias que municípios maiores.

Ora, um município com 1.000 alunos possui o mesmo custo operacional de um município maior que opera com 2.000 mil alunos, porque, em termos de custos financeiros -respeitadas as variantes regionais- tanto faz contratar um professor para lecionar para 15 (quinze), 20 (vinte) ou 28 (vinte e oito) alunos. Não obstante, o Fundef parecia ignorar tal discrepância e operava com o mesmo valor per capita. Se a lógica do FPM fosse adotada no Fundef, o município com menor quantidade de matrículas receberia um fator moderador maior para viabilizar as suas atividades operacionais.

O art. 60, §3º do ADCT, de acordo com a nova redação estabelecida pela Emenda Constitucional n.14/96, instituía que quando os Fundos Contábeis estabelecidos no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, não tivesse alcançado o mínimo definido nacionalmente do valor por aluno, caberia à União o dever de complementar os recursos do Fundef até atingir o mínimo definido nacionalmente.

Entretanto, entre o Brasil legal e o Brasil real, existe uma lacuna abissal e não foi o que aconteceu efetivamente. A União deixou de complementar os Fundos Contábeis no âmbito dos Estados e do Distrito Federal em valor superior a R\$ 30 bilhões no período de 1998 a 2006, de acordo com Davies:

Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões),

que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões. (DAVIES,2008, p.27)

A Complementação do Fundef pela União foi incapaz de equalizar a disparidade entre os estados brasileiros. O valor/aluno do estado de São Paulo foi superior ao dobro dos recursos de 06 (seis) estados da União que tiveram valores por aluno inferiores a R\$ 70,00 (setenta) reais/mês e em 11 (onze) estados da federação, os valores foram inferiores a R\$ 100,00 (cem) reais, que era o VAA-Nacional previsto para o ano/base de 2006.

(...) é a grande disparidade entre os estados da Federação. Mesmo desconsiderando o valor de Roraima, que, por ter baixa densidade populacional, distorce um pouco a média, o valor/aluno de São Paulo é superior ao dobro daquele praticado pelos estados de Maranhão, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará e Piauí. A segunda constatação quanto ao FUNDEF é que ele propiciou valores por aluno muito reduzidos. Basta dizer que em 11 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE, AM, GO, MG) da Federação ele disponibilizou recursos mensais inferiores a R\$ 100 por aluno, e em 6 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI) esses valores foram inferiores a R\$ 70/mês. Mesmo considerando o valor médio do FUNDEF, que em 2006 foi de cerca de R\$ 100, quantia que, segundo a Emenda Constitucional n. 14 que criou o fundo, deveria ser o valor mínimo nacional (PINTO, JMR, 2007, p.884-886)

Conforme Davies (2008) a União deixou de complementar o Fundef com cerca de R\$ 30 bilhões até o final de 2006. O governo federal, além de não contribuir financeiramente de modo adequado para a efetivação do Fundef, criou diversos mecanismos fiscais para desvincular recursos vinculados e entre eles, retirava recursos da educação. Primeiro com o Fundo Social de Emergência (FSE), depois com Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e por último, com a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1 de março de 1994, acrescentou os arts. 71, 72 e 73 ao ADCT, criando o Fundo Social de Emergência (FSE), desvinculando 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, incidindo diretamente sobre as receitas vinculadas ao ensino, conforme art.72, §3º do ADCT e tinha como proposta o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995.

A manobra governamental, que era provisória, através da E.C. nº 10 de 4 de março de 1996, passa a ser intitulada como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), prorrogado até 30 de junho de 1997, sofrendo uma nova prorrogação por intermédio da E.C. nº17 de 27 de novembro de 1997 até 31 de dezembro de 1999.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi criada pela E.C. nº27 de 2000 e assim como as suas antecessoras, tinha como objetivo desvincular recursos vinculados no período de 2000 a 2003 como meio de promover saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica. O art.76 do ADCT passou a ter a seguinte redação:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (BRASIL,2000)

Do mesmo modo que os anteriores -FSE e FEF- a DRU também foi objeto de prorrogação por intermédio de emendas constitucionais propostas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (E.C. n°42 de 19 de dezembro de 2003 e E.C. n°56 de 20 de dezembro de 2007), ampliando os efeitos fiscais para a educação pelo menos até o exercício de 2010 (por força da E.C. 59/2009).<sup>38</sup>

De acordo com Davies (2008), a DRU desvinculava 20% dos impostos federais, o que permitia que a União aplicasse 14,4% da receita de impostos em MDE e não 18%. Além disso, o governo federal, através de artifício fiscal, calculava os 20% sobre a receita bruta, não sobre a receita líquida, ou seja, a receita que ficava com o governo federal após as transferências constitucionais para os entes subnacionais. Dessa forma, a educação sofre um duplo prejuízo.

Cabe então compreender como a União conseguiu fazer prevalecer sua vontade legislativa gerando aumento de responsabilidades, sem a adequada contribuição financeira em grau de equivalência aos demais entes que compõem o Pacto Federativo. Afinal de contas, qual a real vantagem do FUNDEF para os Estados e Municípios?

Um ponto a ser mencionado é que o Constituinte Originário não criou mecanismos especiais para aprovação de matérias que envolvam o status quo federativo na Constituição Federal de 1988, bastando a União ter ampla maioria nas duas Casas Legislativas para conseguir impor aos Estados e Municípios a sua política governativa. Foi exatamente o que aconteceu com o FUNDEF. De acordo com ARRETCHE:

O contrato original de 1988 não previu nenhum processo decisório distinto para matérias legislativas que envolvam o status quo federativo. Isto é, iniciativas legislativas que afetam interesses dos entes federativos têm as mesmas regras de tramitação que qualquer outro tipo de matéria nas arenas legislativas federais. Portanto, os formuladores da Constituição não parecem ter previsto instituições políticas que impusessem proteções especiais às iniciativas de revisão da distribuição original de competências de 1988. (...)Em outros termos, o fato de que tenham sido aprovadas 21 emendas constitucionais que afetaram o *status quo* federativo - das 23 PECs com esse conteúdo votadas na Câmara dos Deputados - revela que não há obstáculos institucionais de grande monta para aprovar emendas constitucionais no Brasil, mesmo quando seu conteúdo "expropria direitos das unidades constituintes". (ARRETCHE,2009, p.411)

<sup>38</sup> A Proposta de Emenda Constitucional n°96/A de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) estipulava a redução progressiva, a partir do exercício de 2009, do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. A EC 59 de 11 de novembro de 2009 acrescenta o §3º ao art.76 do ADCT que passa a ter a seguinte redação:“§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.até 31 de dezembro de 2011”.

Em suma, em vez de a Constituição Federal de 1988 gerar uma federação com limitações de poder à União, o Constituinte Originário limitou o poder legislativo dos governos subnacionais, ao passo que atribuiu poderes amplos jurisdicionais à União.

Uma outra hipótese em relação à facilidade com que fora imposta a vontade da União no Fundef, foi que o aumento de receitas propiciado pelo Fundef aos municípios interessava aos gestores municipais e por sua vez, os estados entenderam que a redução dos alunos atendia aos seus interesses. Um terceiro fator associado aos anteriores é a ausência da comunidade escolar no processo de implantação da descentralização da competência educacional.

Esta mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades, contudo, no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. A maneira apressada como se deu o processo gerou um grande desperdício na alocação dos profissionais do magistério (PINTO, JMR, 2007, p.880)

Os gestores públicos estavam preocupados tão somente com a ampliação de receitas que potencialmente o Fundef possibilitaria. Não se questionou a real eficácia de gestão do sistema e menos ainda, se haveria garantias de melhoria na qualidade do ensino. Evidentemente, facilitou a aceitação do Fundef no Congresso Nacional, haja vista a base de sustentação dos parlamentares ser favorável à medida.

O resultado desse processo de descentralização vertical da competência educacional foi a geração de impactos negativos no pacto federativo, em especial, na distribuição tributária de estados e municípios, pois os entes federados com menores receitas líquidas de impostos assumiram responsabilidades maiores do que os mais ricos, fato acentuado ainda mais nos estados mais pobres da União.

Conforme Pinto, JMR (2007), apesar do número de matrículas na educação básica dos municípios tenham sido maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos era bem inferior à dos estados (cerca de três quartos), o que indica uma fragilidade do sistema de financiamento. Quando é observada esta distribuição nas diferentes regiões do país, a situação fica ainda pior, pois em estados como MA, CE, AL e PA (exatamente aqueles nos quais o investimento por aluno é mínimo), verifica-se que os governos estaduais, embora tenham 1,5 vez mais recursos de impostos que os governos municipais, são responsáveis por menos da metade dos alunos.

#### *2.4 O Fundef e a Valorização do Magistério*

Uma das principais bandeiras do governo de Fernando Henrique Cardoso para aprovação do Fundef estava na promessa da valorização do magistério. Aliás, no próprio nome do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - estava presente tal assertiva.

Na exposição de motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995, enviada ao Presidente da República pelos Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento da Fazenda (interino) estava delineado que era preciso romper com o ciclo vicioso de salário baixo, formação deficiente do professorado e baixo desempenho dos alunos.

No contexto do desafio da universalização e, especialmente, da melhoria da qualidade do ensino fundamental obrigatório, a situação do magistério é particularmente preocupante. O ciclo vicioso "baixo salário - baixo desempenho - formação insuficiente", precisa ser rompido.

Mais uma vez, a limitação dos recursos, que por sua vez limita a capacidade remuneratória de Estados e Municípios, é um fator importante, mas certamente não o único. A ausência de carreiras bem regulamentadas, a dispersão das escalas salariais, a falta de critério para um correto dimensionamento dos quadros são outros fatores relevantes a merecer consideração.

Certamente que não incumbe ao Governo Federal estabelecer regras de carreira e de remuneração para os servidores dos governos subnacionais. No entanto, parece claro que a União deve oferecer estímulos para um correto equacionamento dessa questão.

No que se refere aos níveis de remuneração, é preciso que se tenha consciência de que a Educação é, por sua natureza, um setor "intensivo de mão-de-obra", ou seja, a despeito dos avanços tecnológicos, a educação escolar da criança e do jovem ainda dependerá, por muito tempo, da presença do professor em sala-de-aula. Um professor que precisa estar não apenas preparado, mas também motivado para o exercício do seu magistério.

Além disso, na concepção de uma educação fundamental democrática, o profissional do magistério deve ser alguém com suficiente qualificação para o exercício do diálogo e da interação com a comunidade, capaz de aferir os anseios dessa comunidade e de dar respostas adequadas, na perspectiva da Educação, e não de uma mera prestação de serviço, muitas vezes de natureza estritamente assistencial, que não é o papel específico da escola.

Atrair e reter no magistério um profissional com estas características implica atribuir-lhe uma remuneração condigna, no contexto social em que atua. O que se observa hoje, no entanto, é que a realidade salarial do magistério da escola fundamental, especialmente nos sistemas municipais, nada tem a ver com aquele contexto. A limitação de recursos fiscais faz com que se estabeleça um perverso esquema de nivelamento "por baixo" dos salários, isto é, nenhum Município estabelecerá salários mais altos, ainda que pudesse, se os Municípios vizinhos, ou o próprio Estado, pagam salários mais baixos. Ou, no outro extremo, tendo recursos disponíveis e responsabilidade por uma rede extremamente reduzida de atendimento educacional, o Município se permite uma escala salarial desproporcionadamente elevada no contexto do Estado.

Está claro que distorções dessa natureza não poderão ser corrigidas por meio de disposições constitucionais. No entanto, a proposição que se faz, que visa a atingir apenas a questão da distribuição mais equitativa da capacidade de investimento, permitirá que Estados e Municípios possam rever suas práticas de remuneração dos profissionais do magistério. Os estudos conduzidos pelo Ministério da Educação e do Desporto mostram que, a partir de uma nova modalidade de vinculação dos recursos fiscais para a Educação, será possível induzir políticas de remuneração do magistério nos Estados e Municípios mais consentâneas com a relevância social desses profissionais. (BRASIL, 1995, p. 7-10)

De acordo com o signatários do documento supramencionado, os problemas envolvidos na valorização do magistério perpassavam os limites da esfera de competência da União, pois embora

reconhecessem que os recursos disponíveis eram insuficientes para valorização do professorado, que os valores de recursos fiscais disponibilizados estivessem interligados com a capacidade remuneratória dos entes subnacionais, esses fatores não eram os únicos para obter sucesso, pois outros motivos, tais como a ausência de carreiras bem regulamentadas, regras de carreira e de remuneração e a limitação de recursos fiscais viabilizavam um achatamento dos salários -nivelando sempre por baixo. Portanto, a solução desses problemas era também crucial para atingir uma educação de qualidade e valorização do magistério.

Ressalta-se que o art.7º da Lei nº9.424/96 -Fundef- assegura 60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Art.7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (BRASIL,1996c)

Importante salientar que a lei trouxe um aspecto relevante: o uso do recurso do fundo deveria ser usado para profissionais do magistério que exercessem atividades de docência ou que ofertassem suporte pedagógico em atividades correlatas (direção, coordenação, supervisão) em efetivo exercício e não para profissionais do magistério que, permanentemente e ou transitoriamente, não estivessem exercendo o seu labor na área da educação, em desvio de função em atividades alheias ao magistério ou aposentados. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o seguinte parecer:

Consulta acerca da possibilidade de utilização de recursos integrantes da parcela de 60% do Fundef, de que trata o § 5º do art. 60 do ADCT e o art. 7º da Lei nº 9.424/96, para remunerar profissionais da área de suporte pedagógico. Profissionais de magistério. Abrangência do termo, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Possibilidade jurídica de incluir essas despesas no limite constitucional e legal de 60% do Fundef. Necessidade da observância do entendimento dos respectivos Tribunais de Contas, quando não se tratar de recursos transferidos pela União. Encaminhamento de cópias. Arquivamento. (TCU - PLENO, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 21/01/2004)

Assim, o permissivo legal obriga os entes subnacionais - Estados, Distrito Federal e os Municípios- a assegurar 60% dos recursos totais do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Ora, trata-se de uma garantia mínima e não máxima do gestor público, embora a própria exposição de motivos da Lei do Fundef compreendesse que o nivelamento da remuneração do professorado era para baixo.

Os problemas da qualidade do ensino (vistos como problemas de eficiência do ensino) começaram a ser transpostos de uma discussão pública, estrutural, política e estatal para uma discussão estritamente pedagógica, técnica, metodológica, escolar e administrativa, provenientes da má formação docente, da falta do uso de metodologias de ensino adequadas, da falta de fiscalização popular e da ineficiente gestão e financiamento da escola pela União,

que supostamente gostaria bastante com educação, mas de forma não focalizada e de modo ineficiente. (...) Outro ponto a ser destacado é que a palavra remuneração foi associada à expressão condigna, que se refere ao merecimento, à proporcionalidade, ao mérito do profissional, centrando-se mais na valorização do profissional do que da profissão docente. O termo condigno (sinônimo de “proporcional ao mérito” e “merecido”), associado na Lei à palavra remuneração, pressupunha a existência de méritos diferenciados no magistério, a serem medidos conforme os critérios de desempenho, de iniciativa de formação e de dedicação exclusiva previstos nos Planos de Carreira. Assim, focando mais o professor do que a profissão magistério, a concepção legal de docente, em termos de remuneração, aproximava-se mais do seu caráter individual do que do coletivo, privilegiando mais a pessoa (e, conseqüentemente, o tão criticado “isolamento docente”!), isto é, suas capacidades, suas competências, seus méritos, seu empenho, sua “responsabilidade” etc., do que a atuação, o potencial, a mobilização, a divisão de problemas, a ajuda mútua, a força coletiva etc. de seu grupo (RAMOS, 2009, p.4-5).

Nesse sentido, de acordo com a análise governamental, o problema da educação brasileira não estava diretamente associado à quantidade insuficiente de recursos destinados ao financiamento da educação, mas à qualidade dos gastos. Logo, a qualidade do ensino estava diretamente ligada à produtividade do trabalho escolar, à formação docente, ao uso de metodologias de ensino adequadas, à gestão escolar e ao dispêndio ineficiente de recursos.

Assim, o foco não está na profissão magistério, mas no professor, aproximando-se mais do seu caráter individual do que do coletivo, privilegiando mais a pessoa, isto é, suas capacidades, suas competências, seus méritos, seu empenho, sua responsabilidade, do que a atuação, o potencial, a mobilização, a divisão de problemas, a ajuda mútua, a força coletiva de seu grupo, conforme Ramos (2009).

De acordo com estudo do MEC o Fundef atingiu o objetivo de alavancar positivamente a remuneração dos professores e a formação docente, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, (MEC, 2001).

**QUADRO 3: Estimativa** de remuneração média ponderada dos professores do Ensino Fundamental com carga horária de 40h semanais, por tipo de rede de ensino, nível de formação e região Dezembro/1997 e Junho/2000.

Região	Tipo de Rede de Ensino	Nível de Formação do Professor														
		Fund. Incompleto			Fund. Completo			Nível Médio – Modalidade Normal			Licenciatura Plena			Total (*)		
		Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %
N	Mun	302	351	16,4	314	518	64,8	410	561	36,7	821	985	20,0	447	593	32,7
	Est	330	484	46,8	306	463	51,1	447	640	43,2	780	968	24,1	519	716	38,0
	Total	356	458	28,7	313	509	62,8	425	590	38,9	778	973	25,1	478	646	35,1
NE	Mun	178	295	66,0	166	324	95,5	289	504	74,5	626	824	31,6	309	526	70,2
	Est	350	669	90,9	255	451	77,0	442	598	35,2	522	722	38,4	473	649	37,2

	Total	178	305	71,1	168	326	94,3	344	528	53,5	560	763	36,3	354	565	59,6
<b>SD</b>	Mun	446	537	20,5	494	567	14,7	803	1.005	25,1	1.268	1.531	20,7	1.052	1.291	22,7
	Est	ND	ND	ND	500	831	66,2	899	996	10,8	1.125	1.554	38,1	1.074	1.335	24,3
	Total	446	537	20,5	498	763	53,2	867	1.000	15,3	1.165	1.545	32,6	1.065	1.317	23,7
<b>S</b>	Mun	416	486	16,9	496	668	34,7	669	858	28,2	955	1.168	22,3	756	955	26,3
	Est	ND	ND	ND	ND	ND	ND	558	644	15,5	811	954	17,7	741	867	17,0
	Total	416	486	16,9	496	668	34,7	634	800	26,2	855	1.030	20,4	749	915	22,2
<b>CO</b>	Mun	367	457	24,6	378	527	39,6	493	606	22,9	750	1.002	33,6	548	711	29,7
	Est	490	548	11,9	364	564	54,9	593	718	21,0	924	1.186	28,3	763	951	24,6
	Total	405	495	22,2	377	528	40,1	552	671	21,5	880	1.141	29,7	682	863	26,5
<b>BR</b>	Mun	213	319	49,6	247	391	58,3	486	662	36,3	1.079	1.299	20,4	620	826	33,2
	Est	333	501	50,4	345	583	68,9	679	788	16,1	965	1.266	31,2	834	1.044	25,2
	Total	241	361	49,8	251	403	60,5	578	710	22,8	1.005	1.278	27,2	717	929	29,6

Fonte: MEC (*Balanço do FUNDEF 1998 – 2000*),2001, p.43.

Nesse ponto, o Fundef como política pública resultou em aumento exponencial da remuneração média dos professores das redes públicas -nível Brasil- em 29,6% no período entre dezembro de 1997 e junho de 2000. Ademais, a remuneração média dos professores com Nível Médio Completo na modalidade Normal das redes municipais de ensino que, em dezembro de 1997 era de R\$ 578,00 para a jornada de 40 horas, passou a R\$ 710,00 em junho de 2000, um aumento referencial de 22% e os professores detentores de Curso Superior Licenciatura Plena passaram de R\$ 1.005,00 para R\$ 1.278,00 no mesmo período para jornada equivalente. O aumento salarial não foi proporcional em todas as regiões do país, nota-se um percentual significativo de aumento da remuneração na região Nordeste, alcançando uma elevação média total de 59,2 %, sendo 70,2% na rede municipal e de 37,2% na rede estadual. Por outro lado, na Região Sul, a remuneração média dos professores teve um aumento total de 22,2% Mec,(2001).

Em relação à formação do professorado em nível Médio (modalidade Normal) e com nível Superior (Licenciatura Plena) – representavam, em junho de 2000, cerca de 49% e 35%, respectivamente, do total de professores do Ensino Fundamental e os índices de crescimento foram parecidos, cerca de 11,5%, em relação aos números de dezembro de 1997. No período analisado, houve melhora na diminuição do número de professores leigos, com formação até o Ensino Fundamental, que representavam 6,3% do total lecionando no conjunto das redes públicas do país. Em junho de 2000, essa proporção já estava reduzida a apenas 3,1%. Comparando-se os períodos, constatou-se que, na região Norte, houve um decréscimo próximo a 51% e, no Nordeste, da ordem de 45%, sendo essas as duas regiões que tiveram maiores quedas no número de professores com formação limitada ao Ensino Fundamental completo e incompleto, Mec (2001).

Em que pese que o relatório do Ministério da Educação e Cultura seja fonte de informação oficial, as pesquisas de Anuatti; Fernandes; Pazello (2004) e Semeghini (2001) corroboram com o

impacto do Fundeb sobre a valorização do magistério.

De acordo com Semeghini :

Em resumo, os dados disponíveis confirmam a melhoria nos níveis salariais médios do professorado. Os reajustes foram maiores nas redes municipais em todas as regiões, o que é ainda mais significativo, levando-se em conta que foi nessas redes que aumentou substancialmente o número de docentes. Entretanto, mesmo as redes estaduais reajustaram seus salários em níveis superiores ao da inflação no período. Os maiores índices foram concedidos aos profissionais dos municípios e regiões mais pobres, com o que se reduziu a distância entre seus vencimentos e a média das demais regiões. No Norte e no Nordeste, em que pese transferirem recursos aos municípios, os Estados concederam aumentos médios em suas redes bem maiores do que os estabelecidos no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, provavelmente por causa da emulação com esses mesmos municípios. Tal como ocorreu nestes últimos três anos, em 2001 deve continuar aumentando o montante de recursos arrecadados e vinculados ao Ensino Fundamental, e desse montante, de acordo com a lei do Fundo, no mínimo 60% deve ir para os salários. Além disso, o menor crescimento (ou mesmo redução) do total de matrículas deve propiciar maior disponibilidade financeira para gastos tanto em salários quanto em capacitação. (SEMEGHINI,2001, p. 19)

Anuatti; Fernandes; Pazello (2004) apontam para o fato de que o Fundef teve impacto positivo sobre os salários dos professores, entretanto, tal impacto foi diferenciado, segundo as esferas de governo, regiões e porte dos municípios. As maiores incidências do efeito do Fundef ocorreram na região Nordeste (entre 26,13% e 51,62 %) e as menores para os professores da região Sul (entre -10,78% e 0,8%). De modo geral, o Fundef tendeu a beneficiar os professores que trabalham na rede municipal em detrimento dos integrantes da rede estadual; professores das regiões mais pobres do que das mais ricas; e os professores das pequenas cidades do que o professorado dos grandes centros urbanos.

Em sentido contrário, Davies (2001) trata com cautela a alegação do governo federal de melhora da remuneração do professorado com o Fundef. Atribuem que no período de 1998-2000 ocorreu uma mudança na nomenclatura dos diversos itens que compunham a remuneração, como por exemplo, gratificações que, antes compunham a remuneração do professorado, foram extintas e incorporadas aos salários. Desse modo, os balanços do MEC de 1999 e 2000 tinham propósito propagandístico. Alerta o autor que as melhorias salariais poderiam ter sido obtidas não apenas com base nos recursos do Fundef, mas também pelo crescimento das receitas de impostos dos governos estaduais e municipais.

Em relação aos professores leigos, a lei do Fundef -Lei nº9.424/96- pavimentou o caminho para equacionar um grave problema do professorado brasileiro que era justamente a baixa formação. Os arts.7º e 9º da lei do Fundef trataram especificadamente do tema. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, no prazo de seis meses da vigência da lei nº9.424/96, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e estes deveriam contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passariam a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos,

podendo ser aplicado parte dos recursos dos 60% (sessenta por cento) na capacitação de professores leigos.

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

(...)

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: (Vide ADI 1627)

(...)

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração. (BRASIL,1996c)

Nesse sentido, devido à possibilidade de utilização de parte da parcela de 60% do FUNDEF (vinculada ao pagamento do magistério) para fins de qualificação de professores leigos, nota-se que, antes de 1998 apenas 23% das redes de ensino desenvolviam atividades voltadas à capacitação de professores leigos, chegando a 73% em junho de 2000, Mec (2001).

Considera-se, portanto, que, em que pese o Fundef ser fruto de um processo de descentralização vertical imposto pela União aos demais entes subnacionais, portanto, sem a devida participação e equalização adequada dos recursos financeiros integrantes ao Fundo, a política de valorização do magistério do Fundef trouxe aspectos positivos, principalmente para as regiões mais carentes do Brasil e para o professorado dos municípios das cidades de pequeno porte, que é maioria em nosso país.

O Fundef foi incapaz de implementar o piso salarial para o magistério público. Ora, se um dos objetivos visados era justamente a melhoria da remuneração do magistério, não se atinge tal meta sem a adoção de um valor salarial nacional mínimo para o professor. Não se pode olvidar que o contexto da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro incorporou lemas empresariais advindos dos bancos multilaterais de desenvolvimento, nos quais eficiência é sinal de racionalidade de recursos.

Desse modo, a transposição da lógica empresarial imposta pelo Fundef desconsiderou o básico, afinal, não existe valorização do magistério sem a adoção de condições mínimas condignas de trabalho, que obviamente perpassam pela remuneração (dentre outros fatores) e que estimulem a permanência de mão de obra qualificada nos quadros da docência.

O Fundef foi crucial para a evolução de índices de formação do magistério público, pois, por exemplo, propiciou investimentos consideráveis na qualificação de professores leigos, como demonstra o Balanço do Fundef divulgado pelo MEC em 2001, mas longe de ser suficiente. Se a vinculação de recursos orçamentários não é um conto de fadas, ao menos, é uma garantia de uma reserva financeira do Orçamento Público voltado para o magistério. Se é suficiente ou insuficiente, é uma outra história.

### **CAPÍTULO 3**

#### **DA CRIAÇÃO DO FUNDEB COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO FUNDEF**

##### *3.1. O contexto de criação do Fundeb*

A política educacional adotada pelo Fundef provocou como efeito colateral a canalização de recursos públicos para o ensino fundamental desconsiderando os demais ciclos e modalidades que constituem a educação básica. O Fundef deixou de fora a educação infantil, a educação de jovens e adultos (EJA) e o ensino médio.

Assim, inúmeras propostas de emendas constitucionais -PECs- foram propostas no Congresso Nacional visando a prorrogação, alteração e ou ampliação de recursos do Fundef e também a criação de um Fundo que abrangesse a educação básica. Desse modo, antes do encaminhamento da PEC 415/2005 pelo governo federal, os debates em torno da criação do Fundeb já gravitavam entre os parlamentares. As PECs 112/1999 e 34/2002 haviam sido apresentadas visando a criação do Fundeb, conforme Rossinholi (2010).

Ademais, a Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001-2011, já contemplava a possibilidade da garantia do financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio com a criação de um fundo único para toda a educação básica.

É certo que alguns ajustes e aperfeiçoamentos são necessários, como está previsto na própria legislação. Destacam-se as questões de como garantir o financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio. De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF, inclusive a eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica - que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer alteração na Emenda Constitucional nº 14. (BRASIL,2001, p.72)

Na disputa para a presidência e a vice-presidência da República em 2002 indicavam-se quatro candidatos principais: Anthony Garotinho (PSB- Partido Popular Socialista), Ciro Gomes (PPS- Partido Popular Socialista), José Serra (PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT-Partido dos Trabalhadores). Luiz Inácio Lula da Silva (1945-), candidato do PT, foi eleito presidente da República, em 27 de outubro de 2002, depois de três derrotas consecutivas. Desse modo, o chefe do governo federal era pela primeira vez um operário, sem formação universitária, líder do Partido dos Trabalhadores, que se identificava com a pauta da esquerda, de acordo com Vieira (2015).

O programa de governo na campanha eleitoral do presidente eleito tecia críticas à política educacional adotada por Fernando Henrique Cardoso e ao Fundef pela insuficiência global de recursos, a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento. O plano de governo do PT estipulava como meta promover a educação infantil como prioridade, com audacioso plano de universalizar o ensino desde o nível pré-escolar até o médio, garantindo o acesso à creche e prometia a ampliação do Fundef a todo o ensino básico, com recursos suplementares do governo federal:

31. Nosso governo terá como meta promover a educação infantil a um novo estatuto, de modo que todas as crianças tenham os meios para sua formação intelectual igualmente assegurada. Será prioridade, nos próximos quatro anos, universalizar o ensino do nível pré-escolar até o médio e garantir o acesso à creche.

32. No caso do ensino médio, formularemos uma política que inclua os jovens trabalhadores. Para tanto, o Fundef deve ser ampliado para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do governo federal revertendo-se o atual processo de municipalização predatória da escola pública. Além disso, a exemplo da saúde, a educação tem de ser concebida como um sistema nacional articulado, integrado e gerido em regime de colaboração (União, estados e municípios) e de forma democrática, com a participação da sociedade. (PROGRAMA,2002, p.46).

Não obstante, a promessa de criação de um novo fundo que contemplasse toda a educação básica parece não ter sido uma emergência para o governo petista, que encaminhou a PEC 415/2005 em junho de 2005. Aliás, o governo petista utilizou o mesmo estratagema contábil de desvincular 20% (vinte por cento) dos recursos vinculados que tanto criticara, por intermédio da DRU (E.C nº42 de 19 de dezembro de 2003 e E.C nº56 de 20 de dezembro de 2007), ampliando os efeitos fiscais

para a educação até o ano de 2010<sup>39</sup>.

Na verdade, houve um processo de cizânia entre os atores que atuaram no período eleitoral e a estratégia adotada pelo Ministério da Educação e Cultura no curso do mandato. O Plano de Governo Educacional do presidente Lula nas eleições de 2002 foi formulado pelos pesquisadores que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), porém, o Fundeb sofre uma cisão entre seus membros -descontentes- em relação a continuar ou não apoiando as ações governamentais. Quem passa a ocupar o espaço de articulação é a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

Para a educação, o Plano Lula das eleições de 2002 foi formulado, essencialmente, por atores que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), criado em 1987 por sindicatos e associações de pesquisadores para a incidência na Assembleia Nacional Constituinte. Formado por instituições parapetistas – considerando a particularidade do PT como partido-movimento, criador e criatura de movimentos sociais e de organizações sindicais (Sader, 1987) –, o FNDEP é desarticulado em 2004, devido a divergências entre seus membros quanto ao apoio político ao primeiro mandato do governo Lula. Com o rompimento do FNDEP, um novo ator ocupa o espaço como coalizão de advocacia do direito à educação: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Fundada em 1999, fruto de uma articulação nacional e internacional para incidência da sociedade civil na Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar (2000), a CNDE conquistou a condição de interlocutora do governo, especialmente a partir da gestão de Tarso Genro como titular do Ministério da Educação (MEC). (CARA, D.; NASCIMENTO, I. S, 2021, p.12)

De acordo com Martins,P.S (2011), com a eleição do presidente Lula, despertou-se a esperança do envio de mensagem de emenda constitucional de criação do Fundeb ou da utilização da emenda apresentada pela bancada do PT, quando na oposição, pois o cenário do Estado gerencial presente no contexto do Fundef já fora precedido. O governo petista tinha como mote a inclusão social. Sem embargo, a busca pelo ajuste fiscal continuou como meta das ações do governo, com estipulações de metas de inflação, superávits primários e responsabilidade fiscal. Em 2004, foram realizados diversos colóquios, organizados pelo MEC, com a participação de representantes dos movimentos sociais, gestores públicos estaduais e municipais. Assim, a proposta do Fundeb se arrastou dentro do governo até 2005.

Em relação a morosidade do governo federal para o envio de uma nova proposta constitucional em substituição ao Fundef , ou seja, até 2006, de acordo com Nicholas Davies :

Embora o Fundeb tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com esse discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral ou de debilidade política do governo. Afinal, se o Fundeb fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado a sua PEC em 2003, quando teve força política e pressa inclusive para aprovar a reforma da Previdência, não em junho de 2005, quando ficou acuado com o escândalo do “mensalão”.Por isso, é provável que o governo tenha encaminhado o Fundeb ao Congresso em 2005, não porque estivesse seriamente preocupado em

---

<sup>39</sup> Vide nota anterior

“revolucionar” a educação ou corrigir os males do Fundef,mas porque quisesse apenas melhorar sua imagem desgastada e recuperar a iniciativa política.(DAVIES,2008,p.34)

A exposição de motivos nº 19, de 12 de maio de 2005, assinada eletronicamente pelo ministro da Educação e Cultura, Tarso Fernando Herz Genro, enviada ao Presidente da República continha os seguintes assentamentos:

1.A questão da educação nacional oferecida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, especialmente a educação básica, constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do atual Governo. A ampliação do alcance do FUNDEB - o mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação -representa a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais presentes, por constituir-se em instrumento de imediata, efetiva e ampla redistribuição dos recursos disponíveis destinados ao financiamento da educação básica no País.

2.A implantação do FUNDEF a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos - como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo FUNDEF.

(..)

9. Relativamente aos salários, apesar dos recentes avanços, particularmente nas regiões mais carentes, pouco há que se comemorar. Pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, com base nos dados da PNAD do IBGE de 2001, mostra que um professor que atua no nível médio ganha, em média, R\$ 866,00 valor que representa 57% remuneração de um policial civil; 34% do que ganha um delegado, ou um advogado e 10% do que ganha em média um juiz de direito. Também nessa questão ainda são grandes as disparidades regionais, visto que um professor de 1ª à 4ª série do Nordeste ganha, em média, R\$ 293,00, a metade do que recebe seu colega do Sudeste.

10. Quanto às condições de trabalho, observa-se um dado agravante: na rede municipal, que hoje atende mais da metade dos alunos do ensino fundamental, a relação de alunos por turma saltou, entre 1994 e 2002, de 25,4 para 27,1. (...)

14. É importante destacar que a atuação dos Estados e Municípios, no âmbito da educação básica, ocorre de forma diferenciada, cabendo aos Municípios a predominância do atendimento nas creches (98%), pré-escolas (93%) e de 1ª a 4ªséries do ensino fundamental (73%); enquanto a atuação dos Estados é concentrada no ensino médio (98%), de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental (61%) e educação especial (55%); ocorrendo um certo equilíbrio apenas na educação de jovens e adultos, em que Municípios e Estados atendem, respectivamente, 47% e 53% dos alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar de 2003.(...)

16. É importante destacar que as receitas provenientes de impostos arrecadados, geridos e aplicados pelos Municípios, por não se constituírem receitas compartilhadas com os Estados, continuarão vinculados à educação, com aplicação em favor da educação básica oferecida pelos respectivos Municípios, porém sem trânsito pelo FUNDEB. O montante das receitas dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) apresenta uma grande concentração da sua arrecadação nos Municípios de médio e grande porte, de sorte que dos R\$19 bilhões arrecadados em 2003, cerca de R\$9,0 bilhões (49%) foram arrecadados pelos Municípios das capitais e R\$ 4 bilhões (21%) somente pelo Município de São Paulo.

17. Não é por outra razão que, de um lado, tais impostos não constituem fonte de recursos do FUNDEB; e, de outro lado, a distribuição dos recursos pretende contemplar apenas a pré-escola. Consoante os dados do INEP, 75% das matrículas em creches estão concentrados em apenas 25% dos Municípios - sua inclusão, sem contrapartida de financiamento municipal, acarretaria uma inevitável distorção na repartição de competências federativas. Não obstante, à medida em que os impostos municipais não integrarão o FUNDEB, remanescendo, nessa medida, para aplicação exclusiva em âmbito local, os Municípios que mantêm creches sob sua gestão não terão prejuízo algum. (...)

19. Não obstante, a lei de regulamentação do FUNDEB deverá prever, após os primeiros

quatro anos de vigência do novo Fundo (um período de transição, como explicado logo mais), a realização de um Fórum Nacional da Educação Básica, pelo Ministério da Educação, com representantes de todas as esferas da federação, a fim de avaliar, dentre outros temas, a vinculação dos impostos municipais ao Fundo a fim de financiar o atendimento nas creches. 20. Nesse sentido, o FUNDEB, na forma consubstanciada na anexa Proposta de Emenda Constitucional, será composto por 20% (vinte por cento) das receitas de impostos e transferências dos Estados e de Distrito Federal e por uma complementação por parte da União, assegurada quando, no âmbito de cada Estado, o valor mínimo por aluno/ano não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente, cuja definição será objeto de oportuna regulamentação na legislação infraconstitucional e fixação com periodicidade anual.

21.(...) Para que a União, por sua vez, possa assegurar sua participação nos recursos necessários ao Fundo, sua complementação será definida constitucionalmente no montante de R\$ 4,3 bilhões de reais, alcançados gradualmente, em quatro anos. Com isso inverte-se a atual lógica restritiva do FUNDEF, conforme a qual se condiciona a complementação da União à definição do mínimo nacional - pressionada sempre para baixo. Assegurada a complementação da União, o valor mínimo nacional será então fixado - o que impulsionará o valor mínimo por aluno para um patamar superior (...)

35. Em função da significativa mudança quantitativa e qualitativa na cesta de recursos que compõem o FUNDEB, sua implementação é gradual, progressiva nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo. É possível apontar três grandes mudanças do FUNDEB em relação ao atual FUNDEF: (1) a primeira diz respeito ao repasse de recursos vinculados às matrículas, como já mencionado; (2) a segunda diz respeito ao incremento tanto da cesta de impostos que compõem o FUNDEB quanto da percentagem dessa cesta destinada ao Fundo (de 15% para 20% de uma cesta de impostos muito mais abrangente); e, finalmente, (3) a significativa mudança nos parâmetros de orientação da complementação dos recursos do Fundo pela União. (MEC,2005, p.5-8).

Nesse sentido, a PEC 415/2005, de autoria do governo federal, propunha a criação do Fundeb. Dos itens destacados da E.M. Nº 019/2005-MEC depreende-se:

A-) O Fundeb, assim como seu antecessor, Fundef, deixava de fora da cesta de impostos que constituíam o novo fundo contábil de educação, as receitas dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI);

B-) A União tinha real consciência da necessidade de valorização do magistério, da disparidade de salário dos professores com as demais profissões em grau de equivalência e mesmo as diferenças abissais de rendimento do professorado de acordo com as regiões brasileiras;

C-) as condições de trabalho docente, principalmente nos municípios e no ensino fundamental, pioraram, pois, a relação de alunos por turma saltou, entre 1994 e 2002, de 25,4 para 27,1;

D-) a predominância do atendimento das creches (98%), pré-escolas (93%) e de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental (73%), porém, deixava de incluir as creches como parte integrante dos recursos do Fundeb. A distribuição dos recursos pretendia contemplar apenas a pré-escola;

D.1-) a realização de um Fórum Nacional da Educação Básica, pelo Ministério da Educação, após os primeiros quatro anos de vigência do novo Fundo, com o objetivo de incluir a vinculação dos impostos municipais ao Fundo a fim de financiar o atendimento nas creches;

E-) estipula a implementação gradual do Fundeb, progressiva nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo, incremento tanto da cesta de impostos que compõem o FUNDEB quanto da percentagem dessa cesta destinada ao Fundo (de 15% para 20% de uma cesta de impostos muito mais abrangente);

F-) Condiciona a complementação da União para participação ao Fundeb à garantia de previsão dos recursos necessários definidos constitucionalmente no montante de R\$ 4,3 bilhões de reais, alcançados gradualmente, em quatro anos, Mec (2005).

A reação à Exposição de Motivos nº 019/2005-MEC foi imediata, tanto no Parlamento como no seio da comunidade educacional e contou com a participação dos movimentos sociais. Em 31 de agosto de 2005, em ato público dos Fraldas Pintadas em Brasília, foi anunciado o movimento “Fundeb pra Valer”, que era coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apresentando inúmeras emendas aos congressistas, dentre elas: a inclusão das creches, a complementação da União a partir de percentual total do Fundo, fixando em 10% a partir do quarto ano de vigência da Emenda e a referência ao piso salarial nacional, diferentemente do que havia, de acordo com Nascimento,D. (2019).

A tramitação legislativa da proposta de emenda do Fundeb foi bem mais democrática e participativa do que o Fundef. Houve um processo de aprendizado em relação à experiência do Fundef. A proposta do novo Fundo passou a ser debatida pela sociedade civil e as entidades do movimento social que passaram a defender os seus interesses, porém, pautados em conhecimento técnico, fruto de pesquisas, debatidos em seus próprios fóruns e em fóruns plurais, nos quais houve troca de informações e construção de consenso. No Fundef, os movimentos sociais reagiram aos impactos do processo construtivo do Fundo, por sua vez, no Fundeb, houve a participação ativa dos movimentos sociais na sua concepção. As audiências públicas no Legislativo facilitaram o processo de pressão política sobre os parlamentares, permitindo alteração da proposta encaminhada pelo governo federal, Pinto,J.M.R (2019).

O quadro 4 elenca as entidades representativas dos movimentos sociais, de gestores da educação e da esfera financeira que tiveram participação efetiva na construção da proposta de criação da PEC do Fundeb.

**QUADRO 4** - Entidades representativas da sociedade civil, de gestores da educação e da esfera financeira que tiveram participação efetiva na construção da proposta de criação da PEC do Fundeb.

<b>Proposta</b>	<b>Proponente/Apoiador</b>	<b>Opositor</b>
Inclusão das creches, sem envolvimento dos impostos municipais	UNDIME,CNM,FNP,ABM,CONANDA,Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MIEIB, FUNDEB PRA VALER, UNCME	CONSED
Inclusão das instituições conveniadas	UNDIME, FNP	
Destinação para a educação básica pública	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE	

Complementação da União correspondente a 10% do valor total do fundo	CONSED, UNDIME, FNP, MEC, CONFAZ	M.F
Vinculação de 20% em lugar de 25% dos impostos da cesta para constituição do Fundeb	CONSED, UNDIME, Campanha Nacional pelo Direito à Educação	CNTE
Retirada do IRRF	CONSED, CONFAZ, FNP, CNM	
Distribuição dos recursos segundo a área de atuação prioritária	CONSED	
Não utilização do salário- educação como fonte da complementação da União	CONSED, UNDIME, CNTE, MEC	
Complementação da União para todos os estados	CONSED	
Constituição dos fundos sem gradualismo	CONSED, CONFAZ	UNDIME, MEC
Atendimento prioritário ao ensino regular		UNDIME
Permanência da vinculação do salário- educação apenas no ensino fundamental	UNDIME	CONSED
Referência ao padrão mínimo de qualidade	UNDIME, CONSED	
Fundo único	UNDIME, FNP, MEC	CNM

Fonte: MARTINS, 2011, p.198.

O desfecho final desse processo participativo foi positivo. O Congresso Nacional alterou a proposta governamental em diversos aspectos relevantes. Na Comissão de Redação e Justiça o dispositivo governista que previa a redução de despesas sofreu derrota. As creches foram incluídas no projeto. O ministro da Fazenda foi convidado a comparecer à audiência pública da Comissão Especial da PEC do Fundeb, o que é um fato excepcional. A complementação da União foi incluída no texto presente no ADCT e definida em valor percentual mínimo, em relação ao montante global do Fundo (10%), conforme Martins ,P.S (2019).

No limiar do ano de 2006, em 19 de dezembro, foi sancionada a Emenda Constitucional nº 53, alterando os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, dando uma nova roupagem ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

De acordo com o art. 2º da E.C.53, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios são assegurados mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito

Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
- b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
- d) a fiscalização e o controle dos Fundos;
- e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
- b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
- c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
- d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

- a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (BRASIL,2006)

O art. 60 do ADCT trouxe em seu núcleo os seguintes princípios normatizantes:

A-) a previsão de duração do Fundeb por 14 anos da promulgação da E. C. nº53 (art.60, caput) ;

B-) a criação de um fundo de natureza contábil (art.60, I);

C-) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (art.60, I);

D-) voltado para manutenção e desenvolvimento do ensino básico e de valorização do magistério (art.60, I);

E-) os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes (art.60,II);

E.1-) nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. Em outras palavras, caso o município resolva atuar no Ensino Médio essas matrículas não serão contabilizadas na distribuição dos recursos do Fundeb, pois de acordo com o art.211, §2º da CF/88, cabe aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e não no ensino médio. Por simetria, os Estados que resolvam atuar na educação infantil também não podem contabilizar tais matrículas na distribuição dos recursos do Fundeb, em virtude de o §3º do art.211 da CF/88 prever que cabe aos Estados atuar prioritariamente no ensino

fundamental e médio e não na educação infantil (art.60 II);

F-) diferentemente da experiência do Fundef, os valores da complementação da União foram estipulados no texto da Emenda Constitucional do Fundeb;

F.1) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos (art.60, VII,a);

F.2) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos (art.60, VII,b);

f.3) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos (art.60, VII,c);

d) a partir do quarto ano de vigência dos Fundos a complementação da União estava condicionada a 10% (dez por cento) do total dos recursos do fundo (art.60, VII,d);

G-) o não-cumprimento da complementação da União importará crime de responsabilidade da autoridade competente (art.60, XI);

H-) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (art.60, III,e).

I-) o Fundeb, nos moldes do Fundef, teria a sua implantação gradual, atingindo o percentual definitivo (20%) apenas no terceiro ano. No caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

I.1) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano (art.60, §5º, I,a);

I.2) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano (art.60, §5º, I,b);

I.3) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (art.60, §5º, I,c);

J-) Em relação aos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal, a implementação seria da seguinte forma:

J.1) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano (art.60, §5º, II,a);

J.2) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano(art.60, §5º, II,b);

J.3) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (art.60, §5º, II,c)

K-) padrão mínimo definido nacionalmente. (BRASIL,2006)

Com o fito de regulamentar a E.C. nº53 entrou em vigor a Medida Provisória nº339 de 28 de dezembro de 2006. De acordo com art.3º da referida MP, o fundo será composto por 20% (vinte por cento) da receita dos seguintes impostos: ICMS; - FPE - FPM; - IPI - exportação - e recursos da L.C. nº87/1996 e incorporará mais três impostos, IPVA, ITR e o ITCMD. Integrava ainda a cesta de

impostos do Fundeb as respectivas dívidas ativas, juros e multas dos impostos que integravam até o limite dos 20%.

**QUADRO 5** – Das Fontes de Receita do Fundo: gradual (em 2007 e 2008) e definitiva (a partir de 2009) do Fundeb

FUNDEF		FUNDEB		
FONTES	FUNDEF	1ºano	2ºano	3ºano
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM/FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
LC87/96	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI-EXPOR	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	_____	6,66	13,33%	20%
IPVA	_____	6,66	13,33%	20%
ITR	_____	6,66	13,33%	20%

Fonte: Elaboração do autor com base na Medida Provisória nº339 de 28 de dezembro de 2006.

### **3.2 O Fundeb: regulamentação e funcionamento do Fundo**

Em 20 de junho de 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº11.494/2007, regulamentando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; alterou a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revogou dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004 e deu outras providências.

Por intermédio da Mensagem nº 402/2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou o parágrafo único do artigo 18, o parágrafo único do art. 41e o artigo 42. O parágrafo único do artigo 18 preceituava que a transferência de recursos humanos a que se refere o caput deste artigo, quando necessária, dar-se-ia pelo regime de cessão e seria precedida da anuência expressa do servidor. Tratava de uma norma referente a regime jurídico de servidor público, afrontando a Constituição Federal, na medida em que usurpava a competência privativa atribuída aos Chefes dos Poderes

Executivos de todos os entes da Federação.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 41 sofreu veto pela perda de objeto do texto que estabelecia que o Poder Executivo enviaria ao Congresso Nacional o projeto de lei relativo ao piso dos profissionais do magistério público da educação básica até 15 de abril de 2007, portanto, houve decurso de prazo.

Em relação ao artigo 42 estipulava que o cálculo da RLR excluiria da receita realizada a totalidade dos recursos aportados ao Fundeb e ao Fundef. Como a Receita Líquida Real é parâmetro básico na definição da capacidade de endividamento dos Estados para a inclusão de novas operações de crédito nos programas de ajuste fiscal dos Estados, conforme definido pela Lei nº 9.496, de 1997 que trata do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o artigo 42 foi objeto de veto presidencial.

O art.1º da Lei 11.494/2007 instituía 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, de natureza contábil, conforme previsto no art. 60 do ADCT.

O referido artigo ressaltava que a criação dos Fundos e a aplicação de seus recursos não eximia os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação no MDE da vinculação constitucional prevista no art.212 da CF/88, nas suas áreas de competência prioritária e de pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, além dos 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências que não compunham a cesta de recursos do Fundeb.

De acordo com o art.2º da Lei nº11.494/2007, os fundos destinavam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, Brasil (2007).

Um fator relevante a ser observado entre o art.2º da Lei nº11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB e o art.2º da Lei nº 9.424/96 que regulamentava o FUNDEF é o grau de abrangência de ambos os Fundos.

Enquanto o Fundef tem como abrangência apenas o Ensino Fundamental, o Fundeb, por sua vez, tem em sua composição uma abrangência infinitamente maior, comportando toda a Educação Básica (Cf. Quadro 7).

De acordo com Pinto,JMR (2007) o FUNDEB recuperou o conceito de educação básica como sendo um direito. Dessa forma, foram incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Portanto, estados e municípios não teriam mais justificativa de investir apenas no ensino fundamental regular como acontecia com o FUNDEF.

**QUADRO 6-** Quadro Comparativo entre Fundef e Fundeb

FUNDEF	FUNDEB
ENSINO FUNDAMENTAL	EDUCAÇÃO INFANTIL EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL EJA (EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS) EDUCAÇÃO ESPECIAL ENSINO MÉDIO

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei nº11.494/2007 e na E.C. nº53/2006.

Em relação à complementação da União, o §1º do art.5º da Lei do Fundeb vedou a utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação. Nesse ponto, o Fundeb evoluiu em relação ao Fundeb. A CF/88 é cristalina em relação à natureza jurídica do salário-educação como fonte adicional de financiamento, tanto com a redação dada pela E. C. nº 14/96 (Fundef), como com a redação dada pela E.C. nº 53/06. De acordo com art.212:

Art. 212. 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. (...)

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006) (BRASIL,2006)

Embora o texto constitucional seja de meridiana clareza, os recursos do salário-educação<sup>40</sup> foram fontes de custeio da complementação da União para o Fundef. Em relação ao salário-educação, os municípios foram bastante prejudicados, pois a metodologia de distribuição do salário-educação não os contemplava.

Conforme o art. 2º do decreto-lei nº1.422/1975.422, 2/3 (dois terços) eram em favor dos programas de ensino de 1º Grau, regular e supletivo, do respectivo Estado, Território ou Distrito Federal e 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Na Lei do Fundef, os municípios ficaram de fora da partilha.

Com a Lei nº 9.766/1998, 50% da Quota Estadual do Salário-Educação passou a ser devida entre o Estado e os respectivos municípios, com base no número de alunos por estes atendidos, porém, o art.2º condicionava a partilha, por intermédio de regulamentação por lei estadual. Ora, é óbvio que

<sup>40</sup> O contexto histórico de criação do salário –educação é abordado no capítulo 1 .1.4 Da ditadura civil-militar à transição democrática.

a lei não atingiu o objetivo, pois a grande maioria dos Estados não criaram leis estaduais com esse objetivo, de acordo com Davies,(2008).

A partilha entre estados e municípios só ocorreu com a edição da Lei nº10.832 de 29 de dezembro de 2003, que estipulou que a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação seria integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

Em relação ao salário-educação, o FNDE –Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com base na legislação vigente sobre o salário-educação – Lei nº 9.424/1996 e 9.766/1998, na redação da Lei 10.832/2003- adotava um critério misto: o repasse dos recursos do salário-educação observava o número de matrículas e o percentual de arrecadação em cada Estado.

A Lei nº11.494/2007 regulamentou infraconstitucionalmente a E.C. nº53/2006, ampliou a destinação da contribuição social do salário-educação (SE) para toda a educação básica, não mais apenas para o Ensino Fundamental, como era até o final de 2006. No entanto, como a E.C. nº53/2006 não previu aumento real da receita do S.E. em função do maior número de matrículas da educação básica, isso resultou em menos recursos por matrícula na comparação com a situação anterior, quando era destinado apenas ao EF, com número menor de matrículas, de acordo com Davies (2021).

Note que a Lei nº11.494/2007 que regulamenta o Fundeb faz uma única referência expressa ao salário-educação para vedar a utilização como fonte de custeio da complementação da União. Ora, nem era necessária regulamentação infraconstitucional do salário-educação, pois o § 6º do art.212 da CF/88 com a redação da E.C. 53/2006 tratou de disciplinar a regra da seguinte forma:

Art. 212. 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. (...)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação **serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados** na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (BRASIL,2006, grifos nossos)

O critério adotado pelo FNDE, em total descompasso ao mandamento constitucional, gerou desequilíbrio financeiro para os estados mais pobres da União, principalmente região Nordeste e foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 188, em ação ajuizada pelos Governadores dos Estados de Pernambuco, de Sergipe, do Piauí, do Ceará, de Alagoas, da Bahia, do Maranhão, do Rio Grande do Norte e da Paraíba contra o art. 15, § 1º, da Lei Federal 9.424/1996 e o art. 2º, da Lei Federal 9.766/1998, ambos alterados pela Lei 10.832/2003.

No julgamento da ADPF 188 prevaleceu o voto do relator, ministro Edson Fachin,

acompanhado dos votos dos ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Nunes Marques e das ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber.

De acordo com o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, ao indexar o repasse constitucional ao local da fonte arrecadadora, as leis utilizadas pelo FNDE afastam do salário-educação a finalidade de financiamento da educação, haja vista os entes subnacionais com maior arrecadação teriam maior repasse, independentemente do número de alunos matriculados. E o objetivo da E.C. nº53/06 é a observância do objetivo republicano de redução das desigualdades regionais e proporcionar educação pública gratuita e de forma igualitária a todos os cidadãos brasileiros, independentemente do Estado ou Município em que resida.

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 15, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.424/1996 E ART. 2º, DA LEI FEDERAL 9.766/1998, ALTERADOS PELA LEI 10.832/2003. SISTEMÁTICA DE DISTRIBUIÇÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DOS VALORES ARRECADADOS A TÍTULO DE SALÁRIO-EDUCAÇÃO. CRITÉRIO DE REPASSE PROPORCIONAL AO PERCENTUAL DE ARRECADÇÃO EM CADA ESTADO. OFENSA AO ART. 212, §6º, DA CONSTITUIÇÃO, INCLUÍDO PELA EC 53/2006. CRITÉRIO ÚNICO DE REPARTIÇÃO. QUANTITATIVO DE ALUNOS MATRICULADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE PRESTIGIA OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Ao vincular o repasse constitucional ao local da fonte arrecadadora, as leis impugnadas terminam por afastar o tributo da sua finalidade – financiamento da educação – porquanto os Estados mais produtivos naturalmente teriam maior repasse, independentemente do número de alunos matriculados.

2. A alteração promovida pela Emenda Constitucional 53/2006 resultou na incompatibilidade da regra que prevê a distribuição das cotas do salário-educação proporcionalmente ao Estado onde arrecadadas.

3. Interpretação gramatical ou literal da norma constitucional que prestigia a observância do objetivo republicano de redução das desigualdades regionais e confere eficácia ao preceito constitucional de dever do Estado proporcionar educação pública gratuita e de forma igualitária a todos os cidadãos brasileiros, independentemente do Estado ou Município em que resida.

2. A alteração promovida pela Emenda Constitucional 53/2006 resultou na incompatibilidade da regra que prevê a distribuição das cotas do salário-educação proporcionalmente ao Estado onde arrecadadas.

3. Interpretação gramatical ou literal da norma constitucional que prestigia a observância do objetivo republicano de redução das desigualdades regionais e confere eficácia ao preceito constitucional de dever do Estado proporcionar educação pública gratuita e de forma igualitária a todos os cidadãos brasileiros, independentemente do Estado ou Município em que resida. 4. A repartição igualitária da arrecadação da contribuição social em debate é uma forma de concretização do princípio federativo, com ênfase na cooperação fiscal entre os diversos centros de governo para a progressiva realização da igualdade das condições sociais de vida em todo o território nacional.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para dar interpretação conforme ao conjunto normativo impugnado, com a fixação da seguinte tese: "À luz da Emenda Constitucional 53/2006, é incompatível com a ordem constitucional vigente a adoção, para fins de repartição das quotas estaduais referentes ao salário-educação, do critério legal de unidade federada em que realizada a arrecadação desse tributo, devendo-se observar unicamente o parâmetro quantitativo de alunos matriculados no sistema de educação básica." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL ADPF-188. Relator: Ministro Luís Edson Fachin. Data de Julgamento: 15 de junho de 2022-Brasília)

Em relação à distribuição de recursos que compõem os Fundos, na esfera de cada Estado e do Distrito Federal, a mesma deve ocorrer entre o governo estadual e os municípios de acordo com a proporção de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial com base no censo educacional, assim como ocorria no Fundef.

De acordo com o art.38 da Lei nº11.494/07 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, conforme previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. (BRASIL,2007).

Desse modo, o Fundeb, significou retrocesso em relação a implantação do CAQi, pois a composição do padrão mínimo definido nacionalmente (CAQi), conforme previsto pela legislação infraconstitucional do Fundef, estipulava que o CAQi só seria estipulado após ser apurado o VAA-nacional. De acordo com Pinto,JMR (2007), a legislação do FUNDEF estipulava que o valor mínimo não poderia ser inferior, inicialmente, à média nacional do valor por aluno daquele fundo, assegurando-se que o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Por sua vez, no FUNDEB, o conceito do custo-aluno-qualidade, na forma prevista no artigo 38 da lei regulamentadora, estabelece que os entes da Federação deverão assegurar no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino de forma a garantir padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente, nada além do que já está previsto no texto constitucional.

Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que considera os diferentes custos de manutenção das etapas e modalidades da educação básica, de modo que garanta um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e no Fundeb. Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação dos profissionais da educação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, além de insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Por sua vez, o CAQ (Custo-Aluno Qualidade) avança em relação ao padrão mínimo, estabelecendo um padrão de qualidade, por aluno, considerando a capacidade econômica do Brasil como uma das maiores economias do mundo. Desse modo, o CAQ estipula um padrão de qualidade que se assemelha dos níveis educacionais dos países mais desenvolvidos, Campanha Nacional pelo Direito à Educação- CNDE (2018).

Nesse sentido, o CAQi foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica

(CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), por intermédio do Parecer CNE/CNE n.º 8 de 5 de maio de 2010. De acordo com o Parecer CNE/CNE n.º 8 /2010 o CAQi surge como resposta para a efetividade do direito à educação para garantia que cada cidadão tenha acesso a uma educação de qualidade, apresentando com clareza quais são os padrões mínimos e os insumos necessário associados aos mesmos.

Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito. Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos (BRASIL, 2010, p. 17)

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014/2024 e entre as metas, estipulou o prazo de 2 (dois) anos da vigência do PNE para implementação do CAQi. Vale ressaltar que a não-implementação do CAQi tem sido objeto de litígio da União perante o Tribunal de Contas da União (TCU), por intermédio do Relatório de Monitoramento (processo 023.721/2016)<sup>41</sup>.

Os dados do quadro 7 indicam que a discrepância de valores entre os valores mínimos estipulados pelo Fundeb e os valores estimados pelo CAQi são abissais, conforme a Nota Técnica - conjunta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) - NT nº 1/2016.

#### QUADRO 7 - A distância entre o Fundeb e o CAQi

	CAQi (% PIB per capita)	CAQi (R\$)	Valor Mínimo do Fundeb	CAQi/ Fundeb
I - Creche pública em tempo integral:	39,0	10.938,06	3.561,83	3,07
II - Creche pública em tempo parcial:	30,0	8.413,89	2739,87	3,07
III - Creche conveniada em tempo integral:	35,5	9.943,69	3013,85	3,30
IV - Creche conveniada em tempo parcial:	24,0	6.731,11	2191,89	3,07
V - Pré-Escola em tempo integral:	19,6	5.505,49	3561,83	1,55

<sup>41</sup>Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/caqi>. Acesso em 5 out.2022

VI - Pré- Escola parcial	15,1	4.234,99	2.739,87	1,55
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	14,4	4.038,67	2.739,87	1,47
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	23,8	6.675,02	3.150,85	2,12
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano	14,1	3.954,53	3.013,85	1,31
X - Anos finais do ensino fundamental no campo	18,2	5.104,43	3.287,84	1,55
XI - Ensino fundamental em tempo integral	18,7	5.250,27	3.561,83	1,47
XII - Ensino médio urbano	14,5	4.066,71	3.424,83	1,19
XIII - Ensino médio no campo	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XIV - Ensino médio em tempo integral	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XV - Ensino médio integrado à educação profissional	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XVI - Educação especial e AEE	28,8	8.077,33	3.287,84	2,46
XVII - Educação indígena e quilombola	23,8	6.675,02	3.287,84	2,03
XVII -Educação de jovens e Adultos com avaliação no processo	14,4	4.038,67	2.191,89	1,84
XIX - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	18,9	5.286,73	3.287,84	1,61
XX- Pré-Escola conveniada Tempo Integral	24,0	6.731,11	3.561,83	1,89
XXI Pré-Escola Conveniada Tempo Parcial	19,6	5.505,49	2.739,87	2,01

Fonte: Nota Conjunta Fineduca-CNDE nº 1/2016.

Outra diferença entre o Fundef e o Fundeb refere-se justamente aos fatores de ponderação entre os Fundos Contábeis. Os fatores de ponderação são a razão encontrada para definir o VAA (valor/aluno/ano). A metodologia para encontrar o VAA ocorre apurando-se o número de matrículas, de acordo com os dados do Censo Educacional do ano anterior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e redistribuindo os recursos do Fundeb com base no número de matrículas.

Os valores são proporcionais às matrículas, adotando-se critérios diferenciados -fatores de ponderação- conforme os níveis de ensino em cada etapa e modalidade. No Fundef, de acordo com §2º do art.2º da Lei 9424/96, a diferenciação de valor/aluno/ano (VAA), segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, estipulava apenas 4 fatores de ponderação:

A-) I - 1ª a 4ª séries;

B-) - 5ª a 8ª séries;

C-) estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais. (BRASIL,1996c)

Por sua vez, a distribuição proporcional de recursos do Fundeb estipula 15 (quinze) fatores diferentes de ponderação entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, de acordo com art.10 da Lei nº11.494/2007 (Cf. quadro 8). Entretanto, conforme determinam os §§ 1º e 2º do artigo supramencionado, os fatores de ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotarão como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, podendo variar entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos).

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

(...)

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei. (BRASIL,2007)

De acordo com o inc.I do art.13 da Lei nº11.494/2007, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade definir os fatores de ponderação aplicáveis entre todas as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo INEP.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I – especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo INEP;

(...). (BRASIL,2007)

Não obstante, tais estudos técnicos nunca foram feitos em caráter oficial pelo INEP e o limite de 1,3 como fator máximo é sabidamente insuficiente para atender as diferenças de custo, seja da educação infantil, seja do ensino em tempo integral ou das escolas do campo, conforme Fineduca (2020).

O Ministério de Educação e Cultura, através da Resolução MEC nº 1, de 15 de fevereiro de

2007, tratou de definir os fatores iniciais do Fundeb.

### QUADRO 8 – FATORES DE PONDERAÇÃO INICIAL DO FUNDEB

<b>FATORES DE PONDERAÇÃO / 1º ANO DE IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB</b>	
I - creche -	0,80 (oitenta centésimos);
I - pré-escola -	0,90 (noventa centésimos);
III - anos iniciais do ensino fundamental urbano -	1,00 (um inteiro);
IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
V - anos finais do ensino fundamental urbano -	1,10 (um inteiro e dez centésimos);
VI - anos finais do ensino fundamental no campo -	1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
VII - ensino fundamental em tempo integral -	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
VIII - ensino médio urbano -	1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
IX - ensino médio no campo -	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
X - ensino médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
XI - ensino médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
XII - educação especial -	1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
XIII - educação indígena e quilombola -	1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos);
XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos).

Fonte: Elaboração do autor com base na Resolução MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007.

O Fundeb adotou fatores de ponderação que beneficiaram algumas etapas e modalidades em detrimento de outras. Enquanto as creches tinham como fator de ponderação 0,80 (oitenta centésimos) o ensino médio urbano tinha como fator 1,20 (um inteiro e vinte centésimos). A Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Infantil foram os maiores prejudicados e o Ensino

Médio, o maior beneficiado. Os critérios de ponderação adotados pelo Fundeb foram prejudiciais aos municípios que atuam prioritariamente na educação infantil, logo, concentram os alunos da creche e pré-escola, atuam quase na totalidade com o EJA e privilegiaram os Estados, que atuam prioritariamente no Ensino Médio.

De acordo com §1 do art.12 da Lei do Fundeb, as deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade devem ser registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno, importante para compreender a base técnica que subsidiou os fatores de ponderação, porém, tal detalhamento nunca ocorreu, de acordo com Davies (2021).

Nesse condão, o custo do VAA instituído pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, de acordo com a *NOTA FINEDUCA/2020* visa o equilíbrio entre as matrículas estaduais e municipais e não resulta de estudos técnicos, conforme estipulado pela lei regulamentadora do Fundeb.

Por isso, desde o início do Fundeb, para as etapas, modalidades, duração da jornada (parcial ou integral) e tipo de estabelecimento (urbano ou rural, público ou privado conveniado) há diferentes fatores de ponderação, com a justificativa de assegurar os custos diferenciados do atendimento escolar. No entanto, não há qualquer memória de cálculo que tenha sido apresentada justificando o estabelecimento de tais fatores, dando a impressão de que resultam da busca de “equilíbrio” entre a valorização de matrículas estaduais e municipais, dado que o cômputo se restringe às respectivas etapas prioritárias de atuação na educação básica. (FINEDUCA,2020, p.3)

A transição do Fundef para o Fundeb foi desfavorável para os municípios, que antes recebiam recursos dos Estados para a manutenção dos alunos do ensino fundamental e com o Fundeb passaram a repartir os recursos com o financiamento do ensino médio. A Educação de Jovens e Adultos com 5.407.171 alunos e a educação infantil com 5.063.215 alunos eram quase que totalmente sob responsabilidade dos municípios e suportaram coeficientes com fator multiplicador negativo. Por outro lado, a demanda de alunos não atendidos pelo ensino infantil era de 15 milhões, de acordo com Castro (2011).

Um outro fator relevante entre o FUNDEF X FUNDEB a ser destacado é a abrangência de ambos. Enquanto o Fundef resumia-se ao ensino fundamental, por sua vez, o FUNDEB abarcava também a educação infantil, EJA (Educação de Jovens e Adultos), educação especial e ensino médio.

De acordo com estudo de Bremaeker (2010)

Na transição do Fundef para o Fundeb, os recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental (Fundef) somavam em valores de 2006 o montante de R\$ 36.641,8 milhões. Na transição do Fundef para o Fundeb, os recursos destinados ao ensino básico (Fundeb) somavam em valores integrais de 2006 o montante de R\$ 50.316,0 milhões. O aumento do montante de recursos oriundos da transição do Fundef para o Fundeb era da ordem de 37,3%.

Mas o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%. (BREMAEKER,2010, p.4)

Em outras palavras, não houve aumento de receita dos Estados e municípios compatível com o grau de responsabilização assumida, pelo contrário, em termos de financiamento público agravou a crise do pacto federativo.

Nem todos ganharam com o Fundeb, principalmente quando o Fundeb estadual não recebe complementação federal. A complementação federal é o único dinheiro novo para garantir o valor mínimo nacional, porém, a unidade federativa só recebe quando o valor per capita (matrícula) não alcança o mínimo nacional, fixado sem qualquer referência ao custo-aluno-qualidade. As receitas extras (ganhos) de alguns governos com o Fundeb resultam de perdas de outros governos em âmbito estadual, de acordo com Davies (2021).

O valor por aluno/ano do Fundef alcançava R\$1.230,02 para os alunos do ensino fundamental no Brasil; por sua vez, o valor por aluno utilizado no Fundeb é de R\$1.039,18, ao passo que, ao aplicar os coeficientes para a distribuição dos repasses, faz com que o valor por aluno atinja R\$ 1.050,93, conforme Bremaeker (2007).

### **3.3 Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização dos Recursos**

O Fundeb, adotou como regra para utilização dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, o Princípio da Anualidade Orçamentária <sup>42</sup>, ou seja, os recursos do Fundo devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como MDE para a educação básica pública. Como exceção à regra geral, até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, nos termos do art.21 da supracitada lei.

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211

---

<sup>42</sup> Princípio da Anualidade Orçamentária: Princípio orçamentário que estabelece que as autorizações de despesa valem para um período limitado, nos seguintes termos: para a LOA, é o exercício financeiro; para os créditos adicionais abertos, é até o final do exercício financeiro; e para os créditos reabertos, é até o final do exercício financeiro de reabertura. Disponível em [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio\\_da\\_anualidade\\_orcamentaria](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio_da_anualidade_orcamentaria). Acesso em 20 de Mai. de 2022.

da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (BRASIL,2007)

O Fundeb avança muito no sentido de criar mecanismos para efetivação de controle, monitoramento e da fiscalização dos recursos financeiros do Fundo. O Fundeb é considerado um fundo especial, de acordo com o conceito erigido do art.71 Lei nº4320/64. Por sua vez, o art.74 da referida lei faculta a possibilidade de a lei que instituir fundo especial estabelecer regras próprias para o controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, suprimir a competência específica do Tribunal de Contas. Nesse sentido, o Fundeb adotou normas próprias para o acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundo.

O sistema de controle do Fundeb é formado por duas camadas de atores e competências para zelar pelo acompanhamento e fiscalização de seus recursos. A primeira camada de controle do Fundeb é composta pelas respectivas gestões nos estados e municípios, seus órgãos de controle interno e os Tribunais de Contas locais, exatamente como ocorre com as demais fontes de recursos. Desse modo, o ente subnacional é responsável pelo controle da aplicação dos recursos do Fundeb, mesmo que haja recursos provenientes de complementação pela União. No entanto, por força da Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb, uma segunda camada de controle foi instituída. Essa segunda camada de controle, instituída nos artigos 24 ao 30 da Lei do Fundeb, é composta pelo Ministério da Educação (e entidades vinculadas), pelos órgãos de controle interno dos demais entes federados e por conselhos locais de acompanhamento e controle social - CACS, que compõem um sistema de controle nacional com o envolvimento das três esferas de governo e a participação social no controle da aplicação dos recursos dos Fundos, independentemente da fonte de recursos, de acordo com CGU(2019).

Desse modo, o Fundeb estipulou que a fiscalização e o controle em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos devem ser exercidos pelo controle interno e pelo sistema de controle do Fundeb. O controle interno, é exercido pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por sua vez, o sistema de controle do Fundeb é exercido com o envolvimento das três esferas de governo e a participação social no controle da aplicação dos recursos dos Fundos. A Lei nº11.494/2007 estipula uma gama de responsáveis diretos (e indiretos) <sup>43</sup>pela fiscalização, aplicação e controle de recursos do Fundo, tais como MEC, TCU/TCE, MP/MPF, CACS:

A-) cabe ao MEC o monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de

<sup>43</sup> A legitimidade ativa é do Ministério Público, porém, o art.29,§ 1º,não exclui a legitimidade de terceiros para a propositura de ação popular.

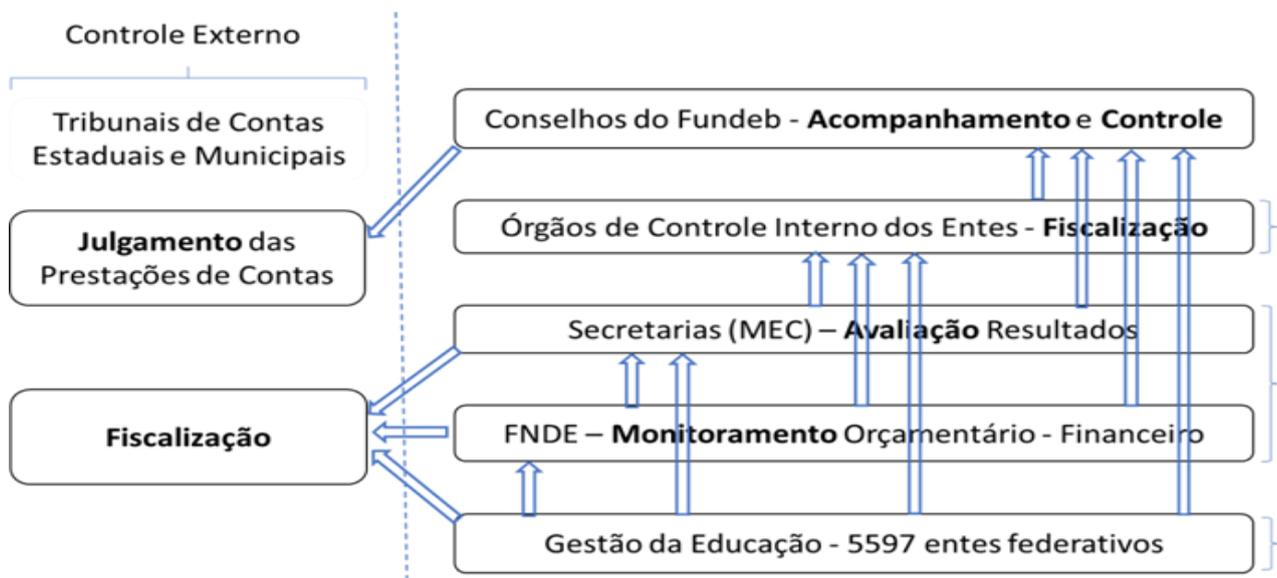
informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art.30, V);

B-) pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições e ao Tribunal de Contas da União, especialmente em relação à complementação da União (art.26, §§2º e 3º);

C-) compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais (art.29, caput)

D-) Cabe aos Conselhos instituídos especificamente para esse fim. o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidas, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.24).

**Figura 4 - Fluxo de informações do Sistema de Controle do Fundeb**



Fonte: CGU (*Relatório de Avaliação nº201900353/ com adaptações do autor*)2019, p.11.

Em relação às atividades do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), a Lei nº11.494/2007 tratou de corrigir parte das falhas que dificultaram a operacionalização do CACS no Fundef, dedicando três artigos para tratar da temática -art.24, 25 e 26 - a fim de sanar as principais deficiências sobre o funcionamento do CACS-FUNDEB.

No Fundef, a representatividade do CACS era extremamente baixa. De acordo com o art.4º da Lei 9424/96, a composição mínima do CACS era seis membros em nível federal, nos Estados, sete membros, no Distrito Federal, cinco membros e nos Municípios de apenas quatro ou cinco membros, pois a supracitada lei garantia a inclusão de um membro representante do Conselho Municipal de Educação (CME), onde houvesse o CME. Por sua vez, o Fundeb tratou de proporcionar

uma maior representatividade social no CACS, aumentando a composição mínima do CACS.

**QUADRO 9-Composição mínima Cacs-Fundeb de acordo com as esferas de governo**

<b>FEDERAL - mínimo 14 (quatorze) membros</b>	<b>ESTADUAL<sup>44</sup>- mínimo 12 (doze) membros</b>	<b>MUNICIPAL- mínimo 9 (nove) membros</b>
04 representantes do Ministério da Educação	03 representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica	02 representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente
01 representante do Ministério da Fazenda;	02 representantes dos Poderes Executivos Municipais	01 representante do Conselho Tutelar (quando houver)
01 representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão		
01 representante do Conselho Nacional de Educação	01 representante do Conselho Estadual de Educação	01 representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (quando houver)
01 representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED		01 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas
01 representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 representante dos professores da educação básica pública
01 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	01 representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	01 representante dos diretores das escolas básicas públicas
02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública	02 representantes dos pais de alunos da educação básica pública	02 representantes dos pais de alunos da educação básica pública
02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES	02 representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas	02 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Lei nº11.494/2007.

Em relação ao CACS, a lei do Fundeb passa a considerar a atuação dos membros dos conselhos dos Fundos como de relevante interesse social, garante a estabilidade provisória aos representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, a supervisão do censo

<sup>44</sup> No Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no art.24.inciso II do §1º, excluídos os membros representantes dos Poderes Executivos Municipais e do representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

escolar anual e da lei orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação. Além disso também garante ao CACS apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, convocar o ordenador de despesas para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, requisitar cópia de documentos referentes à licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo, folhas de pagamento dos profissionais da educação e realizar visitas e inspetorias de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo.

De acordo com os arts.24 e 25:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidas, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

(...)

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

- b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;
- c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspeções in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo. (BRASIL, 2007)

Outro ponto importante da lei do Fundeb que representou avanços em relação à lei do Fundef é a tentativa de minar a influência do Executivo em relação às atividades do CACS destacando-se as seguintes ações:

A-) veda a participação de integrar os conselhos cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, de

membros do poder executivo até 3 ° (terceiro) grau;

B-) veda a participação de pais de alunos que exerçam cargos comissionados dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos ou que prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos;

C-) determina que o presidente dos conselhos seja eleito por seus pares em reunião colegiada, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

D-) assegura a autonomia dos conselhos dos CACS em vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local;

E-) define a renovação periódica dos conselheiros;

F-) assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

G-) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

G.1) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

G.2) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

G.3-) veda, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato. (BRASIL,2007)

Embora a Lei nº11.494/2007 tenha elencado diversos atores como responsáveis diretos pelo controle, fiscalização e monitoramento dos recursos do Fundeb, tal medida não surtiu efetividade na prática cotidiana do território brasileiro. Desde 2013, a Controladoria Geral da União (CGU) executou 262 ações de controle que identificaram falhas na aplicação de recursos do Fundeb, principalmente, no âmbito do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos – FEF, verificando uma grande quantidade de desvios, malversação e fraudes na execução dos recursos do Fundeb.

#### **QUADRO 10-** Resultado das fiscalizações da CGU no Fundeb

<b>Impropriedades/Irregularidades detectadas em fiscalizações da CGU</b>	<b>Total</b>
Irregularidades no processo licitatório.	457
Falhas na execução contratual dos bens e serviços.	673
Movimentação irregular de recursos da conta única do Fundo.	85
Despesas inelegíveis.	273
Irregularidades com profissionais da Educação.	369
Falhas na atuação e composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo.	232

Outras impropriedades/irregularidades.	70
<b>Total</b>	<b>2.159</b>

Fonte: CGU (*Relatório de Avaliação nº201900353*) 2019, p.17.

Para viabilizar o Fundeb, cabe à União complementar os recursos de estados e municípios, quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O valor de referência para definir o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente tem como base os anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União. A Lei do Fundeb veda expressamente a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação na complementação da União aos Fundos como ocorreu no Fundef. Além disso a complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de recursos do fundo, em pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

A União deixou de complementar o Fundef no âmbito dos Estados e do Distrito Federal em valor superior a R\$ 30 bilhões no período de 1998 a 2006, de acordo com Davies (2008). Nessa toada, a E.C. 53/2006 estipulou como crime de responsabilidade da autoridade competente deixar de complementar recursos nos termos dispostos na legislação regulamentadora do Fundo.

Assim, a complementação da União não se viabilizou no Fundef pela inércia do governo federal. Por sua vez, no Fundeb, a complementação da União atingiu o objetivo proposto e foi importante para a redução das desigualdades entre as unidades federativas mais pobres com estados com maior capacidade tributária, sendo um importante avanço na definição no valor/aluno/ano (VAA).

A análise dos dados do quadro 11 demonstra que a complementação da União elevou o VAA em termos consideráveis nas unidades federativas que recebem a complementação da União. Desse modo, conforme o ano de referência -2016- o Estado do Maranhão e do Pará receberam por aluno respectivamente, R\$3.496,00 e R\$3.189. Se não tivesse o complemento da União, o valor por aluno seria de R\$1.751,00 e R\$1.789.

**QUADRO 11** –Valor disponibilizado por aluno no Fundeb com a complementação da União - 2016

UF	Valor/aluno com complemento(A) R\$	Valor/aluno sem complemento(B) R\$	A/B
PB	3.406	3.032	1,12
PE	3.314	2.866	1,16

AL	3.283	2.623	1,25
PI	3.338	2.588	1,29
AM	2.957	2.192	1,35
CE	3.509	2.567	1,37
BA	3.348	2.414	1,39
PA	3.189	1.789	1.78
MA	3.496	1.751	2,00

Fonte:PINTO,JMR , 2019, p.267. In.Iracema Santos do Nascimento (Org.) Fundeb pra Valer. São Paulo.p.263-280.

### 3.4 DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, um dos temas mais debatidos pelos constituintes originários foi o da valorização do magistério, associado ao da qualificação do ensino público. A temática foi de tal importância que acabou sendo cristalizada como princípio no texto da Carta Magna, de acordo com Abicalil (2012).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art.206, inciso V, como um dos princípios básicos do ensino, a valorização dos profissionais do ensino.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988, no original).

Embora a valorização dos profissionais fosse considerada um dos princípios básicos do ensino, não existia um sistema eficiente de distribuição de encargos e de financiamento que propiciasse a todos os estados e municípios pagarem salários dignos aos profissionais da educação, portanto, o texto constitucional era ineficaz e inócuo para fixar um PSPN (Piso Salarial do Professor Nacional), de acordo com Abicalil (2012).

Por sua vez, a LDBEN- Lei n.º 9.394/96 trata, entre outros assuntos relevantes, em seu art. 67, III, sobre o PSPN.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.(BRASIL,1996b)

Se, por um lado, a LDBEN avança ao estipular fatores que deveriam versar os estatutos e planos de carreira, por outro, não estipula prazos para que fossem implementados, ou seja, considerando as limitações orçamentárias e, não menos, o descaso característico de boa parte dos governos, tanto municipais quanto estaduais, no que se refere à valorização do magistério, significaria adiar de forma imprevisível a materialização de tais dispositivos, de acordo com Machado (2012).

O Fundef, surgido na mesma esteira da estratégia política do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, textualmente dispunha tratar-se de um Fundo voltado à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do Magistério. Em que pese tratar-se de um Fundo voltado à valorização do magistério, o Fundef não tocou em um ponto crucial, sendo incapaz de fomentar a criação de um PSPN, embora a Lei n.º 9424/96 ter estipulado avanços importantes para o professorado e que devem ser ressaltados. O Fundef determinava que 60% dos recursos do Fundo deveriam ser determinados para custeio do professorado, estipulava prazo de seis meses para os entes subnacionais dispor de novo plano de carreira e remuneração do magistério, de modo a assegurar remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício no magistério, e permitir investimentos na capacitação dos professores leigos com recursos do fundo.<sup>45</sup>

Por sua vez, com a aprovação da Lei n.º 11.494/07 que regulamentou o FUNDEB, a questão da valorização profissional continuou em debate. Desse modo, o art.40 da Lei n.º 11.494/07 determina aos entes subnacionais a política de valorização dos profissionais da educação, assim descrito:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:  
 I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;  
 II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;  
 III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.  
 Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.  
 (BRASIL,2007)

A lei regulamentadora atendeu ao disposto na alínea e, do inciso III, do caput do art. 60 do ADCT e estipulou no art.41, o prazo de até 31 de agosto de 2007 para o poder público, fixar por intermédio de lei específica, piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica.

O piso salarial profissional nacional, definitivamente, foi regulamentado pela Lei n.º 11.738, de 16 de Julho de 2008. O PSPN, de acordo com o art.2º foi estipulado para os profissionais do

---

<sup>45</sup> Vide Capítulo II- subitem 2.4 O Fundef e a Valorização do Magistério.

magistério público da educação básica em no mínimo R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, conforme previsto no art. 62 da LDBEN. O PSPN serve como um valor referencial mínimo para estipular os vencimentos iniciais de carreira em todo o território nacional. De acordo com o art. 2º Lei n.º 11.738/ 2008, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar nenhum valor abaixo de vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para uma jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais., respeitado o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Em outras palavras, deve ser reservado, no mínimo, um terço do tempo para as atividades extraclasse, as chamadas horas-atividades.

A lei do PSPN enfrentou resistência dos entes subnacionais e dos partidos políticos e diversos dispositivos da lei foram alvo de longas batalhas judiciais<sup>46</sup> representando um verdadeiro retrocesso para a valorização do magistério e os planos de carreira, ingessando a efetividade da lei.

O Fundeb, em relação à percentagem de recursos destinados à valorização do magistério, não trouxe nenhuma inovação em relação ao Fundef, reservando os mesmos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. De acordo com art. 22:

Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (BRASIL, 2007)

A redação da Lei do Fundeb, diferentemente do Fundef, traz em seu bojo o conceito para interpretação nos termos da lei de remuneração, profissionais do magistério da educação e efetivo

<sup>46</sup> Em pesquisa realizada no site do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008 foram encontrados: Acórdãos (48) ADI (07) Repercussão geral (3) Questões de ordem (1) Decisões monocráticas (861). Disponível em : [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=tue&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=Lei%20n.%C2%B0%2011.738%2F%202008%20&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=tue&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=Lei%20n.%C2%B0%2011.738%2F%202008%20&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em 01 ago.2022.

exercício que, embora pareça mero capricho do legislador, é importante para vedar malversação de recursos do fundo.

A valorização do magistério prevista pelo Fundeb não considera a totalidade dos recursos vinculados à educação, que inclui não só a receita do Fundo, mas também os 5% da cesta de impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação, ITCM, compensação financeira da Lei Complementar N.º 87/96, IPVA e ITR) que constituem o Fundeb, os 25% dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI), o imposto de renda arrecadado pelas prefeituras e estados e a contribuição social do salário-educação, Davies (2021).

De acordo com levantamento de dados feito entre setembro e novembro de 2016 e publicados pelo MEC a partir de autodeclarações espontaneamente fornecidas pelos próprios gestores municipais, 2.533 municípios brasileiros não pagavam o Piso Salarial Profissional Nacional aos professores, representando 45% do total de 5.570 municípios brasileiros<sup>47</sup>.

De acordo com dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE- a remuneração docente no Brasil teve um aumento entre 2009 e 2015 de 101,87% e descontada a inflação, o ganho real foi de 61,84%. Porém, em comparação com a remuneração dos profissionais com formação em nível superior, o professorado recebia até 53% a menos. E em relação aos professores em nível internacional, de acordo com pesquisa da OCDE, o Brasil ocupava a penúltima posição entre 38 países. De acordo com a OCDE, um professor em início de carreira que leciona para o ensino fundamental em instituições públicas recebeu no ano de 2014, em média, 10.375 dólares. Em Luxemburgo, o país com o maior salário para docentes, a remuneração foi de 66.085 dólares. Entre os países membros da OCDE, a média salarial do professor era de 29.411 dólares – quase três vezes mais que o salário brasileiro. Ademais, a mesma pesquisa da OCDE considerou que os professores brasileiros possuíam a segunda maior jornada de trabalho semanal em sala de aula (25 horas contra 19 horas em média dos demais países). A violência nas escolas e os problemas de saúde dos/as docentes brasileiros/as também foram destaque negativo na pesquisa, de acordo com CNTE (2015).

Outro fator prejudicial à valorização do magistério se deve à possibilidade de o poder público utilizar organizações sociais nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 -conforme acórdão proferido pelo STF na ADI 1.923/99- para execução direta dos serviços educacionais, inclusive terceirizando a mão de obra de professores e funcionários.

Nesse sentido, a CNTE, em comentário ao acórdão do STF em relação ADI 1.923/99, destaca 04 pontos a serem abalizados:

---

<sup>47</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/maioria-dos-municipios-nao-paga-o-piso-salarial-aos-professores-diz-mec.ghtml>. Acesso em 3 de Mai. de 2022.

Com relação às novas formas de contratações no serviço público, com o advento da ADI 1.923/99), os impactos tendem a ser profundos, ao menos em quatro dimensões:

- (1) Possibilitará um novo fatiamento das riquezas do Estado em mãos de empresários-políticos, tal como ocorre nas concessões de radiodifusão e televisão, por meio de Organizações Sociais concentradas nos domínios de quem detêm o poder político e econômico (e a forma de operacionalização desse saque será através do nepotismo cruzado);
- (2) Desqualificará o serviço público e reintroduzirá o apadrinhamento nas indicações de “servidores” via Organizações Sociais, reeditando o coronelismo político sob o pseudo-slogan da eficiência do Estado e de seus servidores;
- (3) Fragilizará a luta sindical por melhores salários e condições de trabalho, em especial através de planos de carreira decentes e que ajudem a atrair a juventude para a carreira de educador/a; e
- (4) Fragmentará os regimes jurídicos da Administração para com seus servidores, comprometendo a qualidade do serviço público e a luta dos servidores por melhores condições de trabalho e vida. (CNTE,2015, p.30).

Desse modo, existe um risco iminente de cada vez mais, a administração pública utilizar o terceiro setor na prestação direta de uma atividade pública, até como um meio de burlar as regras rígidas do concurso público, utilizando OSC -Organizações da Sociedade Civil- como meio de barganhas políticas para acomodar parentes e correligionários e em contrário senso, sucateando a educação básica.

A implementação do PSPN representou uma grande vitória do Fundeb em torno da valorização do magistério, muito embora, conforme dados disponibilizados pelos próprios gestores municipais, 2.533 municípios brasileiros não cumprem o previsto na lei do piso do magistério. Um outro fator importante a ser destacado é que a remuneração docente no Brasil teve um aumento entre 2009 e 2015 de 61,84%. Não obstante, em comparação com a remuneração com profissionais com formação em nível superior, o professorado recebe até 53% a menos CNTE (2015)

## **CAPÍTULO 4**

### **O FUNDEB PERMANENTE**

#### *4.1.DA RUPTURA-INSTITUCIONAL DA PRESIDENTA DILMA ATÉ A APROVAÇÃO DA PEC N.º 15/2015*

O Fundef foi criado pela E.C. n.º14/1996 e tinha o prazo estipulado de duração de 10 (dez) anos, tendo como principal objetivo, o desenvolvimento do ensino fundamental. O Fundeb, por sua vez, foi criado pela E.C. n.º53/2006 e tinha o prazo de 14 anos, com previsão de término em 2020.

Um ponto a ser destacado em relação aos dois fundos contábeis antecessores ao denominado Fundeb Permanente é que ambas as emendas constitucionais não estavam localizadas no corpo permanente da Constituição Federal, mas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com uma base jurídica que possui um caráter como o próprio nome deixa evidente: transitório.

A principal finalidade do ADCT, de acordo com o constitucionalista Pedro Lenza, “é estabelecer regras de transição entre o antigo ordenamento jurídico e o novo, instituído pela manifestação do poder constituinte originário, providenciando a acomodação e a transição do novo direito edificado” (LENZA,2018, p.199).

Como anteriormente exposto, os fundos contábeis de educação possuem também um segundo objetivo precípua que é a valorização do magistério. Nesse escopo, ambos os fundos contábeis continuam normas cogentes para implantação e ou reformulação dos planos de carreira do

magistério. Um grande fator impeditivo para o aumento real da remuneração era justamente a instabilidade jurídica causada pela transitoriedade da emenda constitucional, afinal, como implementar um plano de carreira e cargos para o magistério diante de uma emenda constitucional que possuía data de término?

Desse modo, uma prática na administração pública acabou por se tornar comum no Fundef/Fundeb, que foi justamente o pagamento de abono para os integrantes do magistério com sobras excedentes da dotação orçamentária do Fundo.

Diversas propostas tramitaram no Congresso Nacional relacionadas ao financiamento da educação e desde a PEC 191/2012<sup>48</sup> era debatido, entre os parlamentares, a possibilidade (cf. quadro 11) de tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento.

Em 7 de abril de 2015, a Deputada Raquel Muniz (PSC-MG) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n.º 15/2015, que inseria parágrafo único ao art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A da Constituição Federal, de forma a tornar o Fundeb um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública e com objetivo de revogar o art. 60 do ADCT.

De acordo com a justificativa apresentada pela signatária da proposta, Deputada Raquel Muniz (PSC-MG), o Fundeb não poderia ser compreendido como uma política pública provisória. A continuidade do Fundeb se justificaria porque seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira, e a sua supressão representaria colocar fim na maior experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. De acordo com Brasil (2015):

Torna-se cada vez mais urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020), nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT

Pode se perseguir este objetivo pela mera prorrogação do Fundeb, no ADCT ou pela transformação deste instrumento em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal.

Optamos pelo segundo caminho

Disposições transitórias lidam com ajustes de situações passadas. Não é o caso do Fundeb. Não vemos o Fundeb como um programa provisório. Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. O efeito redistributivo do fundo é seu grande mérito.

Este risco deve ser afastado, sobretudo porque a supressão do Fundeb, em pleno decorrer do período do Plano Nacional de Educação-PNE, recém-aprovado e que tem vigência até 2024, traria um cenário de perplexidades.

O Fundeb representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil.

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica;

<sup>48</sup> A primeira proposição de reforma do financiamento da Educação para o corpo permanente da Constituição Federal de 1988 foi através da PEC n.º 112/99 proposta por intermédio do deputado federal Padre Roque - PT/PR. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>. Acesso em 03 de Mai. de 2022.

a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação.

Assim, temos a responsabilidade de tomar esta importante decisão: transformar o Fundeb em instrumento permanente em favor da educação pública brasileira.

Torna-se cada vez mais urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020), nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT. (BRASIL, 2015, p.4-6)

**QUADRO 12-** Propostas de Emendas Constitucionais relacionadas ao financiamento da educação Básica e ao Fundeb(2007-2020)

PEC	AUTOR	PARTIDO	ESTADO	PROPOSTA LEGISLATIVA
47/2007	Eliseu Padilha	PMDB	RS	Dá nova redação ao caput do art. 212 da Constituição Federal, elevando dos 18 para 25% o percentual aplicado pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino.
66/2007	Rogério Marinho	PSB	RN	Prorroga até 31 de dezembro de 2011 a Desvinculação de Receitas da União (DRU); propõe a redução gradativa do percentual de incidência da mesma nos próximos quatro anos para que haja um aporte adicional de recursos em educação básica pública.
267/2008	Carlos Abicalil	PT	MT	Estabelecer, a partir de 2009, a regressividade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) no cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, de que trata o art. 212 da Constituição Federal.
94/2011	Wilson Filho	PMDB	PB	Acrescenta o art. 60- B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Destina 10% (dez por cento) do PIB à educação.
191/2012	Francisco Escórcio	PMDB	MA	Insero o art. 212-A 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.
239/2013	Aline Corrêa	PP	SP	Estabelece os recursos para o financiamento dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde na rede pública de ensino.
245/2013	Ângelo Vanhoni	PT	PR	Destinar os recursos da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, pública, entre outros.
149/2015	Danilo Forte	PSB	CE	Altera o parágrafo único do art. 158, o inciso I, o inciso II e o § 2º do art. 159; insere parágrafo único no art. 193, inciso IX no art. 206 e o art. 212-A na Constituição Federal; dá nova redação ao art. 42 e revoga o art. 60, ambos do Ato das Disposições Constitucionais

15/2015	Raquel Muniz	PSC	MG	Inserir 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, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais
---------	--------------	-----	----	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.

O ano de 2015 foi o primeiro do segundo mandato da presidenta Dilma Vana Rousseff (1947-). O período foi marcado por protestos históricos que chegaram a reunir um milhão de pessoas na Avenida Paulista em São Paulo <sup>49</sup>, incentivadas por forças reacionárias de extrema-direita, simbolicamente representadas pelo Pato da Fiesp<sup>50</sup> e que culminou com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, através de uma manobra institucional político-jurídica realizada por meio um processo de impeachment em 2016.

A E.C. 53/2006 estipulava que o fundo estadual tinha vigência até o dia 31 de dezembro de 2020, portanto, o novo governo seria responsável por institucionalizar o novo fundo contábil para educação básica.

Com o avanço da PEC n.º 15/2015, que inseria parágrafo único ao art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A da Constituição Federal, de forma a tornar o Fundeb um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, diversas audiências públicas - quadro 11 e 12- mobilizaram a sociedade educacional brasileira e o Congresso nacional.

O ajuste político e institucional responsável pela argúcia jurídica/institucional que culminou com impeachment da presidenta Dilma Rousseff, aliado ao sentimento antipetista fomentado pela mídia e pelos avanços das investigações no âmbito da Operação Lava Jato, propiciou a eleição de Jair Messias Bolsonaro (1955-), no 2º turno em 2018, com 57.797.466 votos, 55,13% dos votos válidos, contra o petista Fernando Haddad (PT), com 47.040.859 e 44,87%<sup>51</sup>.

O programa de governo do então candidato Bolsonaro, denominado “Caminho para Prosperidade” (2018), estabelecia, entre outros pontos, que era preciso libertar-se do “marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, que se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira” (PROGRAMA, 2018, p.8).

<sup>49</sup> Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/03/protesto-contr-governo-fecha-avenida-paulista-em-sao-paulo.html>. Acesso em 03 mai. 2022.

<sup>50</sup> Disponível em <https://www.estadao.com.br/economia/skaf-lanca-campanha-nao-vou-pagar-o-pato-em-frente-ao-congresso/>. Acesso em 03 mai. 2022.

<sup>51</sup> Disponível em <https://www.poder360.com.br/eleicoes/bolsonaro-ganhou-17-milhao-de-votos-em-4-anos/>. Acesso em 08 out. 2022.

A proposta do futuro presidente, eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), carregava consigo uma imensa carga ideológica repleta de preconceitos contra o currículo escolar vigente, e contra o professor, estereotipado como um doutrinador em espécie. Além disso afirmava que o financiamento público com educação era compatível para melhoria da educação, portanto, bastava equalizar os recursos disponíveis, gastando-se melhor.

Conteúdo e método de ensino precisam ser mudados. Mais matemática, ciências e português, SEM DOCTRINAÇÃO E SEXUALIZAÇÃO PRECOCE. Além disso, a prioridade inicial precisa ser a educação básica e o ensino médio / técnico. É POSSÍVEL FAZER MUITO MAIS COM OS ATUAIS RECURSOS! É O NOSSO COMPROMISSO! (...) Gastamos como os melhores. (...) Educamos como os piores. (PROGRAMA, 2018, p.41-43)

Com a posse do presidente Bolsonaro, o Ministério da Educação não participou ativamente dos debates que estavam sendo realizados no Congresso Nacional sobre a PEC n.º 15/2015, pois o grupo de extrema-direita que compunha a base política do governo federal era contrário à política pública de subvinculação de recursos constitucionais. De acordo com o ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes (1949-), era preciso reassumir o controle orçamentário.

A PEC n. 15/2015 propôs que o Fundeb fosse constitucionalizado e a sua discussão envolveu a sociedade brasileira por meio de audiências públicas em que se verificaram a oportunidade da constitucionalização e os termos da proposta apresentada. Nos anos de 2019 e 2020, o Ministério da Educação, com a posse do governo Bolsonaro, desprezou a discussão que estava sendo realizada. Uma interpretação possível para o fato é que os grupos que assumiram o Governo Federal eram contrários à continuidade dessa política pública de subvinculação de recursos constitucionais. Essa possibilidade de interpretação se sustenta em declarações do Ministro da Economia quando, em 10 de março de 2019, afirmou a possibilidade de acabar com as vinculações existentes na Constituição: “são os representantes do povo reassumindo o controle orçamentário. É a desvinculação, a desindexação, a desobrigação e a descentralização dos recursos das receitas e das despesas” (FERNANDES; FUCS; AGOSTINI, 2019). Essa proposta, caso se efetivasse, resultaria na extinção do Fundeb, por constituir subvinculação de recursos de impostos vinculados constitucionalmente à educação, em seu artigo 212. (AMARAL, N.C Et al, 2021, n.p)

Coube à deputada federal Maria Auxiliadora Seabra Resende (1964 -) conhecida pelo epíteto Professora Dorinha Rezende (DEM-TO) a relatora da proposta da PEC n° 15, de 2015. Durante a 55ª legislatura foi constituída Comissão Especial formada pelos Deputados: Thiago Peixoto (Presidente); Izalci Lucas, Ságuas Moraes e Roberto Sales (Vice-presidentes). A Deputada Raquel Muniz, signatária da proposição, esteve sempre presente às reuniões. Após vinte e três audiências públicas, uma primeira minuta de substitutivo, que foi debatida em outras seis audiências públicas (cf. quadro 11) foi apresentada à relatoria do Fundeb Permanente, de acordo com Brasil (2020).

**QUADRO 13** – Audiências públicas realizadas na 55ª legislatura relacionadas com aprovação do

## Fundeb Permanente

DATA	TEMA	EXPOSITORES
07/03 2017	O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	José Marcelino Rezende Pinto - USP/Ribeirão Preto Luiz Araújo - UnB
14/03 2017	O Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Marcos Silva Ozorio(SASE/MEC) Idilvan Alencar - Sec. Educação do Ceará – pres. CONSED -Aléssio Costa Lima - UNDIME
28/03 2017	Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para seu aprimoramento.	Lívia Maria Fraga Vieira – MIEIB-Gilmar Soares Ferreira – CNTE-Iolanda Barbosa da Silva-UNDIME/ Paraíba. Jorge Carvalho, Sec. Educação de Sergipe – CONSED
04/04 2017	Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Daniel Arias Vazquez, - Economia/UNIFESP Bruno Cesar Campos, Economista. José Francisco Soares - Educação UFMG (FaE).
18/04/ 2017	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação-Nelson Cardoso Amaral - Coordenador de Assuntos Institucionais da Reitoria da UFG-Herton Ellery Araújo – economista, Técnico/pesquisador do IPEA Camilo Bassi - economista, Técnico/pesquisador do IPEA
11/05/ 2017	Fontes de financiamento para a educação com qualidade e equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Reynaldo Fernandes, Economista e Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP de Ribeirão Preto-Andréa Barbosa Gouveia, Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)
18/05 2017	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques) – ex- Secretário SASE-Carlos Roberto Jamil Cury -PUC/MG-André Pinheiro De Carvalho, Economista
01/06 2017	O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Maria Inês Fini - Presidente do INEP-Maria Lúcia Franca Pontes Vieira - Gerente de Pesquisa do IBGE-José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
13/06 2017	Fundeb - Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Barjas Negri - Prefeito de Piracicaba – SP-Jorge Abrahão de Castro – economista-José Roberto Rodrigues Afonso economista - IDP (Instituto de Direito Público)
20/06 2017	Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Lisete Regina Gomes Alelaro - Presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA Rebeca Otero – Coordenadora de Educação da UNESCO
29/06 2017	O Fundeb e os Conselhos e Fóruns de Educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Cesar Russi Callegari - Representante do Conselho Nacional de Educação - CNE Heleno Araújo Filho - Coordenador do Fórum Nacional de Educação - FNE Manoel Humberto Gonzaga Lima - Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme
08/08 2017	Fundeb, Efeito Redistributivo e Cooperação entre os Entes Federados no Setor Educacional: Análise da PEC 15 de 2015 e Sugestões para o Aprimoramento de seu Texto	Elias Diniz - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos – FNP-François Eugene Jean de Bremaeker - Gestor do Observatório de Informações Municipais
22/08 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral do FNDE-Naércio Menezes Filho - Economista e Professor do INSPER
31/08 2017	Seminário estadual: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb -Santa Catarina	Deputada Federal Dorinha Seabra Rezende - Relatora daPEC 15/2015; Deputado Federal Pedro Uczai - Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Implementação do PNE e Coordenador do Evento no Estado;Deputada Estadual Luciane Carminatti - Presidente da Comissão de Educação da ALESC
05/09 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	João Batista Dos Mares Guia- Professor, Sociólogo e Consultor Educacional; Álvaro Moreira Domingues Junior - Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCEE;Bruna Brelaz - Diretora de Relações Institucionais da UNE.

12/09 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Luciano Oliva Patrício - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. Mariza Abreu - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios. Denise Carreira - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação. Priscila Cruz - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação
19/09 2017	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Professor; Ex-secretário da SASE-André Pinheiro de Carvalho, Economista, Diretor da Civitas Assessoria e Consultoria
26/09 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Marta Teresa da Silva Arretche - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo-Caio Callegari - Representante do Movimento Todos Pela Educação
10/10 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Gregory Elacqua - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Gabriela Schneider - Professora da UFPR - Wellington Jesus - Representante da FINEDUCA
17/10 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Nalu Farenzena - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento e Fisc. Financeira da Câmara dos Deputados.
24/10 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Ubiratan Aguiar - Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da Lei que instituiu o FUNDEF-Iara Bernardi - Vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o FUNDEB -Ricardo dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco
31/10 2017	Discussão dos repasses aos Municípios de recursos remanescentes do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef	Élida Graziane - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; José Reis Nogueira De Barros- Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS);
07/11 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Gilda Cardoso Araujo - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES; Daniel Bregman - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
21/11 2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Maria Tereza Paschoal - Secretária Municipal de Educação de Londrina- PR Úrsula Peres - Professora da Universidade de São Paulo – USP-Salomão Ximenes - Professor da Universidade Federal do ABC – UFABC-Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR -
24/04 2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Rubens Barbosa de Camargo - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Stefany Kovalski - Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES
08/05 2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Caio Callegari - Representante do Movimento Todos pela Educação- Nelson Cardoso Amaral - Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás- UFG-Fabício Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia/UNICAMP Nelton Carlos Conte -Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF/RS
15/05 2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Elias Diniz - Prefeito de Pará de Minas/MG e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)- Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE
22/05 2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Haroldo Corrêa Rocha - Vice-Presidente do CONSED Márcio Bastos Medeiros - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - CONSEPLAN

29/05/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Aléssio Costa Lima - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIMÉ-Mariza Abreu - Confederação Nacional de Municípios (CNM) Frederico da Costa Amâncio - Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED
12/06/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Marcos Mendes - Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda-Fábio Ribeiro Servo - Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Fonte: Brasil, 2020, p.1-7.

No entanto, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro impediu a votação da proposição. Foi preciso na 56ª legislatura, solicitar o desarquivamento da PEC e a constituição de nova Comissão Especial para retomar a análise da proposta. A nova Comissão Especial foi assim formada: como Presidente, o Deputado Bacelar, sendo vice-presidentes os Deputados Idilvan Alencar, Danilo Cabral e Professora Rosa Neide. No período da 56ª legislatura foram realizadas mais quinze audiências públicas na Câmara dos Deputados e três seminários regionais (Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso), com a participação de representantes do Poder Público nas três esferas federativas, pesquisadores, especialistas e representantes da sociedade civil atuantes no setor educacional, de acordo com Brasil (2020).

#### QUADRO 14 - Audiências públicas PEC 15 de 2015 na 56ª legislatura – Fundeb Permanente

DATA	REQUERIMENTO	EXPOSITORES
21.05/2019	Requerimentos nºs 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Jorge Abrahão de Castro – economista, ex-Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) André Alencar - Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação Marianna Dias - Presidenta da União Nacional dos Estudantes -UNE
28.05/2019	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	Jaqueline Pasuch - Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) Ricardo Paes de Barros - Pesquisador do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) Carlos Abicalil- Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas
30.05/2019	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE João Marcelo Borges - Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação Binho Marques - Ex-Secretário da SASE Izolda Cela - Vice-Governadora do Estado do Ceará
04.06/2019	Requerimento nº 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar; Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud, e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar	Rubens Cerqueira Freitas -Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) Daniel Cara - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Paulo César Ribeiro Lima –Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro.

06.06.2019	Requerimentos nºs 1 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	Especialista em Minas e Energia, PhD em Engenharia na Área do Petróleo Haroldo Rocha - Secretário- Executivo de Educação do Estado de São Paulo Aléssio Costa Lima – Presidente da UNDIME José Adinan Ortolan - Prefeito de Cordeirópolis/SP e Representante da Associação Brasileira de Municípios (ABM) Juca Gil - Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) Maurício Holanda Maia - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Pedro Lucas Gorki Azevedo de Oliveira - Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas (Ubes)
11.06.2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Manoel Humberto Gonzaga Lima - Presidente da Uncme Maria Helena Castro Guimarães - Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) Álvaro Moreira Domingues Júnior - Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação
13.06.2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento 11/19 do Deputado Raul Henry	Naércio Menezes Filho - Coordenador do CPP - Insper Cezar Miola - Conselheiro do TC do RS, representante da Atricon e representante do IRB Vanessa Lopes de Lima - Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União (TCU)
18.06.2019	Requerimentos nºs 1 e 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Req. nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar	José Marcelino de Rezende Pinto Professor e Representante da FINEDUCA - Thiago Alves - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo SIMCAQ - Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza - Prefeita de Rio Branco/AC
25.06.2019 - 11hs	Requerimento nº 1/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Representante da FNP Aumara Feu e Ernesto Carneiro Preciado - Representantes do Ministério da Economia - Fátima Bezerra - Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores
25.06.2019 - 14 hs	Requerimento nº 4/19, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar, e Requerimento nº 7/19 da Deputada Daniela do Waguiño	Abraham Weintraub - Ministro da Educação
01.10.2019	Requerimentos nºs 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Bruno Holanda - Universidade Federal de Goiás – UFG - Daniel Cara - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Thiago Alves - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade – SIMCAQ
22.10.2019	Requerimentos nºs 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide, 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e 6/19 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	Frederico Amâncio - Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed Luiz Miguel Martins Garcia - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; Priscila Fonseca da Cruz - Presidente do Movimento Todos Pela Educação
05.11.2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	André Horta Melo - Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal – COMSEFAZ
05.11.2019	Requerimento nº 17/2019 da Deputada Professora Rosa Neide e do Deputado Ênio Verri.	Seminário Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Deputada Federal Professora Dorinha Seabra Rezende - Relatora da Comissão Especial da PEC 15/15 - Fundeb; Senador Flávio Arns - Relator da PEC 65/2019 que trata do Fundeb no Senado Federal; Deputado Federal Ênio Verri - Coordenador do Seminário; Deputado Estadual Professor Lemos.
28.11.2019	Seminário Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - Requerimento nº 18/2019 do Deputado Rogério Correia.	Deputada Beatriz Cerqueira — Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia Deputado Betão - Vice-Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia Deputado Professor Cleiton - Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia Rogério Correia Deputado Federal Deputada Federal e 3ª Vice- Presidente da Comissão do Fundeb Andrea Pereira da Silva Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais - Silas Fagundes de Carvalho Superintendente de Planejamento e Finanças da SEE - Secretaria de Estado de Educação - Lucas Salles de Amorim

		Pereira (representando Julia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna) Assessor da Secretaria de Estado de Educação Ramuth Pereira Marinho (representando Analise de Jesus da Silva) Professor e Membro do Fórum Estadual Permanente da Educação Aurívio Lúcio Veiga (representando Denise de Paula Romano) Representante do Sind – Ute Livia Maria Fraga Vieira (representando Mônica Correia Baptista) Professora – UFMG Sérgio Lúcio Camilo Prefeito - Prefeitura Municipal de São João do Maranhão
13/12. 2019	Seminário – Assembleia Legislativa de Mato Grosso - Requerimento nº 27/2019 da Deputada Professora Rosa Neide e do Deputado Emanuel Pinheiro Neto.	<b>Deputado Idilvan Alencar</b> - PDT/CE - 1º Vice-Presidente da Comissão Especial do Fundeb; Deputada Professora Rosa Neide PT/MT - 3ª Vice-Presidente da Comissão Especial do Fundeb e organizadora do Seminário; Deputado Emanuel Pinheiro Neto PT/MT - Membro da Comissão Especial do Fundeb e organizador do Seminário; Deputado Thiago Silva- Presidente da Comissão de Educação da ALMT Deputado Valdir Barranco- Vice- presidente da Comissão de Educação da ALMT; Representação da Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM); Representação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Representação das Instituições de Educação Superior (UFMT, IFMT, UNEMAT); Representação do Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso (SINTEP-MT); Representação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Representação do Conselho Estadual de Educação (CEE-MT).

Fonte: Brasil, 2020, p.8-13.

Decorridos cinco anos de intensos debates, com a participação efetiva de representantes da sociedade civil atuantes no setor educacional, com audiências de pesquisadores e especialistas, a votação do Fundeb precisou ser adiada. De acordo com o presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM-RJ), a mudança se fez necessária, pois embora o debate tenha ficado esquecido pelo governo por um ano e meio, o governo federal tentava convencer líderes partidários a repartir R\$ 6 bilhões do fundo com um novo programa assistencial do governo que iria a ser criado -Renda Brasil- que destinaria às famílias participantes R\$ 250 mensais, para que filhos de até três anos fossem matriculados em escolas da rede privada. Para atender ao novo programa assistencial a ser criado, a complementação da União ao Fundeb deixaria de ser de 20% e cairia para 15%, para que os 5% fossem destinados ao voucher-creche proposto pela União<sup>52</sup>.

A iniciativa do ministro Paulo Guedes não prosperou e a Proposta de Emenda à Constituição n.º 15, de 2015 foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados no 21 de junho de 2020 em segundo turno, com 492 votos favoráveis, seis votos contrários e apenas uma abstenção<sup>53</sup>.

A aprovação do Fundeb Permanente, por meio da EC 108/2020, se fez em um cenário absolutamente inóspito: sob a tutela de um executivo federal que alternava neoconservadorismo e ultraliberalismo e, com certa frequência, atacava a escola pública, a ciência e os profissionais da educação. Tais ataques se davam em termos ideológicos e sob o véu da negação da política, mas também, através de cortes profundos no orçamento que comprometiam a qualidade da oferta e o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, Gouveia (2021)

<sup>52</sup>Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/20/governo-tenta-repartir-fundeb-para-usar-em-voucher-creche-votacao-muda-para-terca>. Acesso em 08 jun. 2022.

<sup>53</sup>Disponível em <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=59778&itemVotacao=31840> Acesso em 08 junh. 2022.

#### 4.2 O Fundeb Permanente

A E.C. 108 de 27 de agosto de 2020 altera dispositivos da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre o Fundeb, modifica o ADCT e dá outras providências. A regulamentação da E.C. 108/2020 ocorreu por intermédio da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que 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 providências.

De acordo com art.1º da Lei nº14.113/2020:

Art. 1º Fica 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), de natureza contábil, nos termos do art. 212-A da Constituição Federal. Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso V do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências. (BRASIL,2020b)

De acordo com a leitura supramencionada é possível extrair que o Fundeb Permanente guarda as principais características de seu antecessor. Trata-se de um fundo especial de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, voltado à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, composto por 20% de uma cesta de recursos provenientes de impostos e transferências.

Não obstante, a composição financeira do Fundeb Permanente possui diferenças do seu antecessor em relação aos impostos e transferências que compõem a Cesta-Fundeb e em relação à complementação, por parte da União para assegurar padrões mínimos de qualidade.

#### Quadro 15- Composição da Cesta de Impostos dos Fundos Contábeis de Educação

Fontes	FUNDEF	FUNDEB EC N°53/06*	FUNDEB PERMANENTE

<b>ICMS</b>	15%	20%	20%
<b>IPI-EXPOR</b>	15%	20%	20%
<b>FPM/FPE</b>	15%	20%	20%
<b>LC 87/96</b>	15%	20%	20%
<b>ITCMD</b>	_____	20%	20%
<b>IPVA</b>	_____	20%	20%
<b>ITR</b>	_____	20%	20%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação regulamentadora.

\*O Fundef (E.C. n°53/06) foi implementado progressivamente, os valores provenientes do quadro 13 são referentes à vigência plena do Fundo.

\*\* Compõem a Cesta Fundeb as receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos que, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

A Constituição Federal de 1988 determina que, no mínimo, 18% da receita de impostos arrecadados pela União e, no mínimo, 25% da receita de impostos arrecadados pelos Estados, DF e Municípios devem ser destinados à educação pública.

Desse total, 15% do previsto tanto pela Emenda Constitucional n°14 (Fundef), bem como 20% pela E.C. n° 59/07 e E.C. 108/20 compõem a receita do Fundeb (cf. Quadro 13). Quando esses 20%, no caso do Fundeb e 15% Fundef não eram suficientes para garantir o Valor Mínimo Nacional, a União entrava com a complementação.

A complementação da União correspondeu de 2010 a 2020, a uma fração equivalente a 12% do gasto público federal em educação, 60% do gasto da União com ações de assistência financeira na educação básica e 0,20% do PIB. No ano de 2006, a complementação da União foi de apenas R\$ 740,00 milhões, o que representou 0,88% dos recursos dos governos subnacionais, subvencionando apenas os municípios e governos estaduais do Pará e do Maranhão. Como o Fundeb foi implantado gradativamente, entre 2007 e 2010, a complementação aumentou relativamente ano a ano e, a partir de 2010, passou a representar 10% dos recursos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Entre 2007 e 2020, a complementação da União beneficiou 11 estados, sendo que, de modo contínuo, a partir de 2010 foi dirigida ao Pará e Amazonas, da Região Norte, e a sete estados nordestinos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A efetividade foi diversificada no âmbito do Fundo de cada um dos estados beneficiados pela complementação: no

Maranhão e no Pará, a proporção dos recursos da complementação nos fundos estaduais foi maior do que 40%; em Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí e Amazonas, a proporção ficou entre 20% e 30%; na Paraíba e em Pernambuco, girou em torno de 10%, conforme Farenzena (2022).

A complementação a ser garantida pela União nos termos do art. 212-A da Constituição Federal não guarda semelhança em relação a E.C. n°53/2006, seja pelo aporte financeiro (Cf. Figura 05), seja pelas condicionalidades envolvidas na sua implementação (Cf. Figura 06). Uma das críticas mais enfáticas que o Fundeb recebia era a incapacidade de equalizar o CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) e o CAQ (Custo Aluno Qualidade) por conta, principalmente, da lógica estruturante do Fundo ser totalmente antagônica ao FPM, no qual municípios com menor capacidade tributária recebem um valor maior<sup>54</sup> e não considerar a capacidade total de recursos disponível por aluno de cada ente federado.

Conforme Farenzena (2022), em 2021, primeiro ano de implantação do Novo Fundeb, a COUN representou 12% dos recursos dos entes subnacionais. Na composição da complementação de R\$ 23,76 bilhões, R\$ 19,80 bilhões foram distribuídos pelos critérios do VAAF, beneficiando os fundos de 10 estados, e R\$ 3,96 bilhões pelos critérios do VAAT, transferidos para mais de 1.500 municípios espalhados por 24 estados, com predominância para municípios do Nordeste e Norte, uma vez que 89% das localidades beneficiadas são destas duas regiões, as mais pobres do país do ponto de vista econômico.

Uma das grandes lacunas da Lei n°11.494/2007 estava relacionada aos critérios de complementação da União do valor mínimo nacional -VAA- ser estipulado de acordo com a média estadual. Em outras palavras, se o Estado tivesse atingido o VAA, mas o município não atingisse, o Município não receberia nenhuma complementação. Desse modo, a complementação não atingia um dos critérios visados pelo Fundeb que era, exatamente a redistribuição de recursos visando atingir um padrão mínimo de equalização das oportunidades educacionais.

Desse modo, muitos municípios recebem mais do que destinam dependendo da estrutura da receita e dos impostos principalmente ICMS e do FPM onde a variável de gasto por aluno/mês era de três vezes entre os municípios com menores e maiores valores:

50% dos municípios apresentam resultado positivo (recebem mais do que destinam), com um recurso adicional de pelo menos 40% em relação aos recursos destinados ao fundo. 25% dos municípios recebem até 90% do que destinam (10% a menos do que destinam) e 25% dos municípios recebem, pelo menos, 117% a mais do que destinam. Essa balança está ligada basicamente ao tamanho da participação da rede municipal nas matrículas da educação básica e à estrutura da receita, em especial do ICMS e FPM. Os municípios muito dependentes do FPM são penalizados pelos mecanismos de transferência do Fundeb.(...) A variável central dessa análise é o gasto por aluno/mês cuja mediana é igual a R\$ 534 por mês. Todavia, a diferença entre os municípios com 5% dos menores valores (R\$ 326/mês) e

<sup>54</sup> Esse tema foi debatido no item 2.3 do trabalho.

aqueles com 5% dos maiores valores (R\$ 979/mês) é de três vezes. Essa diferença evidencia os limites dos mecanismos de financiamento previstos no modelo atual do Fundeb em equalizar a capacidade de investimento em educação dos entes federativos subnacionais e, claramente, põe em risco o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Art. 206, CF, inciso I) no âmbito da federação, no que depender do gasto público em educação. Quando isolada a despesa com recursos do Fundeb para formar o indicador ‘gasto por aluno Fundeb’, verifica-se que este representa pelo menos 55,6% em metade dos municípios melhor caminho para reduzir drasticamente essas diferenças é ampliar a complementação da União ao Fundeb (que ainda é muito restrita) e alterar a fórmula de repasse dessa complementação, de forma a considerar a disponibilidade total de recursos por aluno de cada ente federado, de tal forma que municípios “pobres” de estados considerados “ricos” venham a recebê-la, e vice-versa, conforme a discussão atual no Congresso Nacional sobre o novo Fundeb. (ALVES, T.; PINTO, J.M.R,2020, p.13)

O Fundeb Permanente institui três formas de complementação da União ao Fundeb, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. De acordo com art.5º da Lei nº14.113/2020, a complementação da União pode ser de VAAF, VAAT e VAAR. O Valor Anual por Aluno possui o mecanismo da complementação como era nos fundos contábeis de educação anteriores ao Fundeb Permanente. A inovação do Fundeb Permanente ocorre sobre a forma de complementação da União VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual Por Aluno).

A Complementação da União na vigência da E.C. nº53/06 era de 10%. No Fundeb Permanente a complementação VAAF, VAAT e VAAR pode atingir 23% do valor total de recursos do Fundo de modo escalonado.

**Figura 5-** Complementação da União E.C. nº53/06 e E.C. nº108/20

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	
E.C. nº 53/06	E.C. nº108/20
No mínimo 10% do total de recursos destinados ao Fundeb	No mínimo 23% do total de recursos destinados ao Fundeb

Fonte: Elaborado pelo autor com base na E.C. nº53/06 e E.C nº108/20.

No primeiro ano de implantação do Fundeb Permanente (2021), a Complementação da União foi de R\$ 23,76 bilhões, representando cerca de 12% dos recursos das unidades subnacionais. Na constituição dos recursos oriundos da COU foram distribuídos R\$ 19,80 bilhões pelos critérios do VAAF, beneficiando os fundos de 10 estados, e R\$ 3,96 bilhões pelos critérios do VAAT,

transferidos para mais de 1.500 municípios espalhados por 24 estados, com predominância para municípios do Nordeste e Norte, uma vez que 89% das localidades beneficiadas são destas duas regiões, as mais pobres do país do ponto de vista econômico, conforme Farenzena (2022).

A Complementação da União (COU) será implementada gradualmente ano a ano atingindo o seu ápice apenas em 2026 (cf. Figura 6). Embora a COU seja insuficiente para atingir os objetivos propostos pelo Fundeb, conforme a pesquisadora supramencionada Farenzena (2022), ela representou cerca de 12% dos recursos das unidades subnacionais, sendo importante fonte de recursos para municípios da Região Norte e Nordeste, beneficiando os fundos de 10 estados e pelos critérios do VAAT beneficiou cerca de 1.500 municípios de 24 estados da União.

**FIGURA 6-**Complementação da União gradual de 2021 a 2026



Figura 6 .Fonte:MEC (*Cartilha Novo Fundeb*) 2021, p.20.

De acordo com o art.5º c/c alínea a do inciso I do caput do art. 6º da Lei do Fundeb, a complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF) ocorre sempre que a apuração da razão entre os recursos recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino não alcançar o mínimo definido nacionalmente VAAF. A complementação VAAF é composta por 10% da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

(...)

Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se, na forma do seu Anexo:

I - valor anual por aluno (VAAF):

a) decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;(BRASIL,2020b)

A complementação VAAT ocorre quando um ente subnacional (município, estado ou distrito federal) não alcançar o mínimo definido nacionalmente apenas com o valor da complementação da União a título de VAAF (10%). Nesse caso, além dos 10% a título de VAAT, o governo federal repassa, no mínimo, 10,5% do valor para atingir o valor anual por aluno.

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

(...)

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;(BRASIL, 2020b)

No entanto, a complementação VAAT possui dois critérios para aplicação dos recursos: pelo menos 15% deve ser aplicado em despesas de capital e 50% dos recursos globais devem ser destinados à educação infantil.

Despesas de capital são gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital para a produção ou geração de novos bens ou serviços que são incorporados ao patrimônio público, como por exemplo: notebooks, lousa digital, televisor, datashow, armários ou outro equipamento que agregue valor pecuniário e ou com finalidade pedagógica.<sup>55</sup>

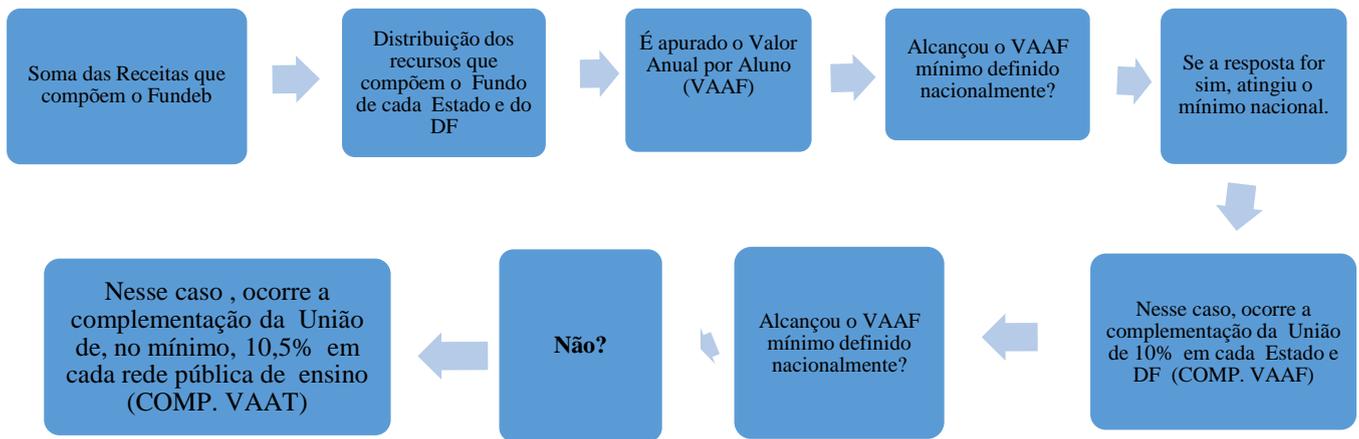
Em relação à destinação de 50% para a educação infantil, trata-se de uma medida relevante que visa atingir a Meta nº 1 do Plano Nacional de Educação -Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014- que visava universalizar até 2016 o acesso à pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de vagas de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE, Brasil (2014).

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei. (BRASIL,2020b)

## FIGURA 7- Complementação VAAT e VAAR esquematizado

<sup>55</sup> Disponível em [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa\\_de\\_capital#:~:text=Despesa%20de%20Capital,Termo%3A%20Despesa%20de%20Capital,de%20um%20bem%20de%20capital](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital#:~:text=Despesa%20de%20Capital,Termo%3A%20Despesa%20de%20Capital,de%20um%20bem%20de%20capital). Acesso em 03 de Ago.2022.



Fonte: MEC (*Cartilha Novo Fundeb/* com adaptações do autor) 2021, p. 22.

Por sua vez, o Fundeb Permanente implementa uma terceira modalidade de complementação da União, o VAAR (Valor Anual por Aluno). De acordo com inc.III do Art. 5º, a complementação VAAR é constituída por 2,5% da receita total dos recursos que compõem a cesta- Fundeb. O VAAR está condicionado ao cumprimento de metas de melhoria de gestão pública pelos entes subnacionais, de evolução da aprendizagem e redução das desigualdades nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB).

As exigências para o recebimento da complementação VAAR pelos entes subnacionais nos termos da Lei nº14.113/2020 são sucessivamente:

- A-) a participação periódica de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes da rede pública de ensino nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (art.14, II);
- B-) a aferição, mediante exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades (art.14, III);
- C-) regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal destinado à delegação de fiscalização e de cobrança do ITR (Imposto Territorial Rural) pelos municípios (art.14, IV);
- D-) a aprovação dentro do referido sistema de ensino de referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (art.14, V);
- E-) o provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou através de eleição com a participação da comunidade escolar, dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (art.14, I); Brasil (2020a)

A forma de nomeação do cargo ou função de diretor de unidade escolar guarda relação com práticas clientelistas da formação do Estado brasileiro. Em cerca de 75% dos municípios brasileiros, os diretores são escolhidos pelo chefe do Executivo. O processo seletivo pela comunidade escolar é

adotado em apenas 18% dos municípios, oscilando de 12%, entre o grupo das cidades menores, até 44% nos municípios com mais de 500 mil habitantes, havendo uma relação diretamente proporcional entre o tamanho dos municípios e a opção pela livre nomeação, ou seja, quanto menor o município, mais adota-se a nomeação pelo Executivo. Enquanto isso, a nomeação mediante concurso público é a forma validada em apenas 5% dos municípios, alcançando patamares acima de 10% apenas nos municípios com mais de 50 mil habitantes, de acordo com Alves e Pinto, J.M.R (2020).

A metodologia de cálculo dos indicadores considera obrigatoriamente a taxa de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal; as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado com êxito em relação à evasão escolar; o avanço nos níveis de participação nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; medida de equidade de aprendizagem aferida nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

(...)

§ 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no caput deste artigo considerará obrigatoriamente:

I - o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

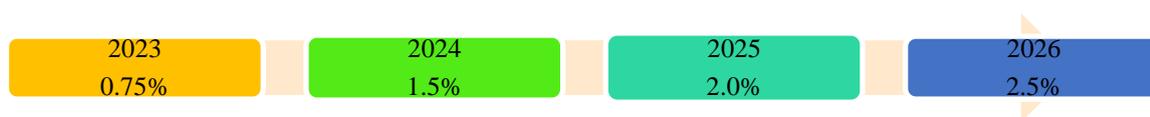
II - as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

III - as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio.

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo, baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos naquele dispositivo, considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, e as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (BRASIL, 2020b).

De acordo com o §2º do art.41 da Lei do Fundeb Permanente, a complementação VAAR será implementada progressivamente, seguindo uma regra de carência de transição de 03 anos:

**FIGURA 8-**Complementação VAAR- Regra de Transição (2003-2026)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei nº 14.113/2020.

A Lei 14.113/20 estabelece o diálogo entre a melhoria de rendimento institucional e escolar e a complementação da União, por intermédio do VAAR. O Sistema Nacional de Avaliação Básica

(SINAEB) está previsto no art. 11, da Lei 13.005/2014 (PNE) e tem por objetivo constituir fonte de informação para a avaliação dos indicadores de qualidade da educação básica, a orientação de políticas públicas coordenadas pela União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, Brasil (2014).

De acordo com o §5º do Art.18 da lei regulamentadora do Fundeb, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do SINAEB.

Art. 18. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

(...)

V - aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei, elaborada pelo INEP, observado o disposto no § 2º do art. 14 desta Lei;

(...) (BRASIL,2020b)

Se, por um lado, a complementação do Fundeb Permanente será implementada de forma gradual, por outro, de forma totalmente incoerente, as contribuições parafiscais que sustentam instituições do Sistema S -Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc)- recebem entre R\$ 16 bilhões e R\$ 17 bilhões anuais, valor superior à complementação da União, cuja previsão para 2018 era de R\$ 14 bilhões.

instituições do Sistema S, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), para citar alguns dos exemplos mais conhecidos, recebem algo entre R\$ 16 bilhões e R\$ 17 bilhões anuais, originados de descontos nas folhas de pagamento das empresas industriais e comerciais (FOLHA DE S.PAULO, 2018), recursos maiores do que a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja previsão para 2018 é de R\$ 14 bilhões. As contribuições que sustentam esse sistema, de recolhimento compulsório, equivalem a imposto parafiscal repassado no custo das mercadorias, determinado por decreto do presidente Getúlio Vargas em 1942. Portanto, a despeito da gestão privada, constituem recursos públicos, patrimônio de toda a sociedade, cujo controle público é essencial para a democratização do acesso à educação profissional pública (EDITORIAL Ed.&S,2018, n.p)

O Fundeb Permanente, assim como o seu antecessor, considera exclusivamente as matrículas presenciais efetivas. Não obstante, a Lei nº14.113/2020 trouxe inovação importante no que se refere à distribuição dos recursos para efeito de contabilização de matrículas. O Fundeb Permanente passa a admitir a dupla matrícula:

A-) da educação regular da rede pública que recebe atendimento educacional especializado no

contraturno escolar;

B-) da educação profissional técnica de nível médio articulada;

C-) considera como em efetivo exercício na educação básica pública os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições responsáveis por esse atendimento. (BRASIL,2020).

É importante acrescentar ainda que a regra dos recursos na administração pública é obedecer ao princípio da anualidade, ou seja, o recurso deve ser utilizado no exercício financeiro em que lhes forem creditados. Na vigência da Lei nº 11.494/07 até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderiam ser utilizados no primeiro trimestre do exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional.

Por sua vez, em relação ao prazo de utilização dos recursos do fundo, o Fundeb Permanente apresentou inovação em relação ao seu predecessor. O percentual a ser utilizado mediante abertura de crédito adicional aumentou de 5% (cinco por cento) para 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos e o prazo de utilização aumentou 30 (trinta) dias. Portanto, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente. Nos termos do § 3º do art.25 da lei regulamentadora:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (BRASIL,2020 a)

Tal inovação é importante, pois permite ao ordenador de despesas um planejamento orçamentário com um pouco mais de folga no calendário, evitando assim, despesas desnecessárias a toque de caixa, invariavelmente realizadas com dispensa de licitação ou pagamento de bonificação ao professorado (embora o pagamento de bônus possua apelo popular entre o professorado, não tem o condão de melhorar o plano de carreira do magistério, pois não incorpora a remuneração), apenas com objetivo de atender aos ditames da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 apresentou metas, ações e as diretrizes para a política nacional de educação e estipulava ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB. Não obstante, os percentuais definidos no PL 8035 / 2010 transformado na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2005 é substancialmente inferior aos 10%

do PIB estipulado no texto final do CONAE.

A Meta 20 do PNE -Lei nº 13.005/2014- estabelecia a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano da vigência do PNE e 10% (dez por cento) do PIB em dez anos e estipulava que em 2 (dois) anos da vigência do PNE, seria implantado o CAQi, sendo progressivamente reajustado até a plena implementação do CAQ em 2016 (BRASIL, 2014). O prazo para entrada em vigor do CAQi não foi devidamente cumprido na vigência do Fundeb (E.C. nº53/06).

A E.C. 108 nº108/2020, diferente da sua antecessora (E.C. nº53/06) que recuou em relação ao Custo Aluno Qualidade presente no Fundef, avançou constitucionalizando o CAQ, nos termos do §7º do art.211 da Constituição Federal de 1988.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino

(...)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL,1988)

A Lei regulamentadora do Fundeb tratou do CAQ no §2º do art.49.

Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

(...)

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL,2020b)

Ora, qual o objetivo visado pelo constituinte derivado ao constitucionalizar o CAQ quando, na verdade, nem o CAQi tem sido cumprido pelos entes da federação? Frise-se ainda que a E.C. 108/2020 foi aprovada em um momento ímpar da história contemporânea, em plena pandemia do Covid-19, responsável pela morte de milhões de pessoas no Brasil e no mundo e responsável por grave quadro de recessão na economia mundial, comparável, talvez, em escala econômica, somente com os efeitos da queda da Bolsa de Valores de Nova York e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Ademais, não se pode olvidar que o Congresso Nacional também estava ciente dos efeitos deletérios da E.C. 95/2016 que instituiu o teto de gastos sobre o orçamento educacional. A chamada PEC dos Gastos Públicos, como ficou popularmente conhecida, adotava como base para os

investimentos públicos o ano de 2016 e congelava os gastos públicos por 20 anos, tendo como reajuste apenas o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA

Na prática, até 2036, o gasto mínimo em educação e saúde tomará - para fins de correção monetária - a base de cálculo fixada nos patamares de R\$ 48,98 bilhões em MDE e de R\$ 109,1 bilhões em ASPS, tal como foram aplicados em 2017 (BRASIL, 2018). As normas constitucionais do inciso I do §2º do art. 198 (saúde) e do caput do art. 212 (educação) da CF88 seguem vigentes, não foram alteradas ou revogadas expressamente, mas deixam de produzir efeitos jurídicos e perdem eficácia até 2036. Com isso, ao longo do tempo, a tendência é de que a falta de crescimento real em tais pisos de custeio implique percentuais de aplicação anuais, proporcionalmente, muito inferiores aos definidos no texto da CF88. A estagnação em valores reais, portanto, da despesa primária global da União e, sobretudo, dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação contida nesse teto será tão mais destacada quanto maior for a expansão da arrecadação, em cenário de retomada da atividade econômica do país, ao longo dos 20 anos nos quais a Emenda vigorará. Ou seja, mesmo a ideia de “congelamento” de gastos não dá conta de explicar a radicalidade da medida, que terá como efeito real e prático a redução drástica em termos proporcionais e em valores per capita das despesas obrigatórias a serem destinadas à MDE e às ASPS (PINTO, É.G; XIMENES,S.B,2018, n.p)

As normas constitucionais podem ser classificadas de eficácia plena, contida e limitada. As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas normas que produzem efeitos no momento que a Constituição entra em vigor. A norma de eficácia contida tem aplicabilidade direta e imediata, porém podem ter seus efeitos restringidos por intermédio de emenda constitucional ou lei de natureza infraconstitucional posterior. Por sua vez, as normas constitucionais de eficácia limitada, declaratórias de princípios programáticos estabelecem políticas públicas a serem implementados pelo Estado, com intuito de atingir a realização de fins sociais, vinculando o legislador aos parâmetros norteadores da norma programática, de acordo com Lenza (2018).

Nesse sentido, o §7º do art.211 introduzido pela E.C. 108/2020 possui o objetivo teleológico de estabelecer uma norma constitucional de princípio programático, vinculando o legislador infraconstitucional futuramente quando implementar, o Sistema Nacional de Educação como instância de equilíbrio federativo na esfera educacional a adotar os princípios basilares do CAQ.

Um dos objetivos precípuos visados pelos Fundos Contábeis de Educação é a solidariedade federativa, equalizando as oportunidades educacionais entre os entes federados e combatendo as desigualdades educacionais regionais. O Fundeb, por intermédio da E.C. 108/2020, foi instituído como instrumento de financiamento de natureza permanente. Nesse sentido, uma das falhas do Fundeb permanente é não estabelecer critérios norteadores para implantação do Sistema Nacional de Educação, previsto na Constituição Federal de 1988 e na meta 20.9 do PNE (2014-2024).

Com fulcro na Lei do Orçamento - Lei nº4320/64 - os Fundos Contábeis de Educação possuem natureza jurídica de fundo especial. Desse modo, o art.74 da Lei n.º4320/64 faculta a

possibilidade de a lei que instituir o fundo especial criar os próprios mecanismos em relação à fiscalização, controle e a aplicação da totalidade dos recursos. Diante disso, o Fundeb estipulou sistema próprio para zelar pelo acompanhamento e fiscalização dos recursos, sendo, portanto, exercida a fiscalização e o acompanhamento pelo sistema de controle do Fundeb e pelos órgãos do controle interno. Dessa maneira, são duas formas distintas de fiscalização dos recursos do Fundo, que se interligam em etapas e graus de competência própria.

O primeiro grau de controle do Fundeb é formado pelos órgãos de controle interno nos estados/municípios, os Tribunais de Contas estaduais, Ministério Público e o Legislativo, exatamente como ocorre com as demais fontes de recursos. Assim, o primeiro filtro sobre o controle da aplicação dos recursos do Fundeb ocorre no próprio ente que recebeu os recursos.

A segunda camada de controle é composta pelo Ministério da Educação, pelos órgãos de controle interno dos demais entes federados e por conselhos locais de acompanhamento e controle social – CACS.

Desse modo, o sistema de controle do Fundeb Permanente permanece inalterado em relação aos seus antecessores. Não obstante, a Lei Regulamentadora do Fundeb Permanente (arts.33 e 34) pelega pontos críticos dos precursores, sendo as principais inovações em relação à lei anterior:

- 1-) a duração do mandato dos conselheiros;
- 2-) a transparência em relação à composição e o funcionamento do CACS-Fundeb;
- 3-) o dever de o CACS apresentar parecer em relação à prestação de contas do Fundo;
- 4-) a possibilidade de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo, manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, disponibilizando o documento em sítio da internet. Brasil (2020a)

O mandato dos membros dos Conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, proibida a reeleição para mandato subsequente, sendo que o mandato se inicia em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

A composição e o funcionamento do CACS são de suma importância para o sistema de controle do Fundeb. Ora, a regra na administração pública é a publicidade dos atos de interesse público e a exceção é o sigilo. O Fundeb Permanente consolida o princípio da publicidade esculpido no caput do art.37 da Constituição Federal e na Lei n.º 12.527/2011 (Lei da Transparência) disponibilizando em sítio na internet: nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam, correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho, atas de reuniões, relatórios e pareceres e outros documentos produzidos pelo conselho.

Cabe ao CACS reunir-se, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente para elaborar parecer aos órgãos de controle interno e externo acerca dos registros contábeis e dos

demonstrativos gerenciais do Fundo.

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;

(...)

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

(...)

Art. 34. Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

(...)

§ 9º O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato, e iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

(...)

§ 11. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão em sítio na internet informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos de que trata esta Lei, incluídos:

I - nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;

II - correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho;

III - atas de reuniões;

IV - relatórios e pareceres;

V - outros documentos produzidos pelo conselho.

§ 12. Os conselhos reunir-se-ão, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente. (BRASIL, 2020b)

O processo de construção e elaboração da Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020 foi produto de um amplo debate no Parlamento brasileiro e que envolveu uma complexa rede de interesses privados e públicos das diversas esferas governamentais.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNADC- Brasil (2022), o número de domicílios com acesso à internet chegou a 90% da população brasileira em 202. As leis são frutos da realidade da sociedade em que estão inseridas, logo, se o mundo digital e o acesso à tecnologia estão cada vez mais acessíveis ao cidadão brasileiro, não faz sentido a legislação e a administração pública manter-se enclausurada em um mundo analógico.

A bem da verdade, o acesso à informação, de acordo com os princípios básicos da administração pública a que está subordinada a administração pública direta e indireta, é um dever previsto na Lei n.º 12.527/2011 (Lei da Transparência) e esculpido no caput do art.37 da Constituição Federal de 1988.

A E.C. n.º 108/2020 atende aos preceitos de direito fundamental de acesso à informação, introduz o art.163-A na Constituição Federal de 1988 de forma a garantir a rastreabilidade, a

comparabilidade e a publicidade dos registros de dados contábeis, orçamentários e fiscais em meio eletrônico de amplo acesso público.

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (BRASIL,2020a)

Com o objetivo de atender ao disposto na E.C. 108/2020, a lei regulamentadora do Fundeb Permanente determina que os demonstrativos contábeis atualizados deverão:

A-) conter as despesas realizadas e recursos recebidos da conta Fundeb; (art.36)

B-) conter o detalhamento contendo dados orçamentários, fiscais e contábeis relacionados do Fundeb e do MDE; (art.37);estar permanentemente à disposição dos órgãos de controle interno e externo federais, estaduais e municipais e do CACS; (art.36)

C-) ter ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico; (art.36); disponibilizar o extrato bancário referente à conta do Fundo, em sítio na internet disponível ao público, incluídas informações atualizadas sobre movimentação, responsável legal, data de abertura da conta, agência e número da conta bancária. (art.21, §6º). (BRASIL, 2020b).

Embora a intenção da lei seja interessante, nem sempre atinge os objetivos visados, pois diversas irregularidades têm sido encontradas no manuseio de recursos públicos do Fundeb. Portanto, cabe também aos representantes da sociedade civil e aos órgãos de controle interno e externo, estar vigilantes em relação ao monitoramento e fiscalização dos recursos públicos.

Nesse sentido, o MPF (Ministério Público Federal) firmou uma Termo de Ajustamento de Conduta –TAC- com o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal no bojo de inúmeras ações civis públicas (Ação Civil Pública n. 47876-21.2012.4.01.4300-MA/ Ação Civil Pública n. 11461-14.2014.4.01.4300-TO/ Ação Civil Pública n. 15161-97.2014.4.01.3200-AM) nas quais constatou-se que gestores municipais, abrangidos pelas respectivas jurisdições, realizam reiteradamente, ao arrepio da lei, saques na boca do caixa de recursos da União repassados sob as mais diversas formas, bem como transferem esses valores da conta específica para outras contas de titularidade do Estado/Municípios ou para destinatários não identificados, de onde é possível deles livremente dispor.<sup>56</sup>

De acordo com pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU n.º 794/2021, encontrou-se uma série de inconsistências nos dados do Fundeb tais como: formação docente inadequada, titularidade indevida da conta única e específica vinculada ao Fundeb, créditos

<sup>56</sup> Disponível em [https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/tac\\_banco\\_brasil.pdf](https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/tac_banco_brasil.pdf). Acesso em 3 set.2022.

estranhos ao Fundeb realizados na conta única e específica vinculada ao Fundo e servidores falecidos recebendo remuneração com recursos do Fundeb, após o óbito.

**Tabela 1 - Número de indícios por Tipologia**

Tipologia	Quantidade
Inadequação da formação docente - Português e Matemática nos anos Fundamentais	
Titularidade indevida da Conta Única vinculada ao Fundeb	
Créditos estranhos ao Fundeb realizados e Específica vinculada ao Fundo	
Servidor falecido recebendo remuneração do Fundeb, após o óbito	
Total	

Fonte:TCU- PROCESSO n° 036.869/2020-1/ ACÓRDÃO 1341/2022 -PLENÁRIO (Sinapse situação em07/03/2022).

Um fato a ser discorrido é que, embora o processo do TCU tenha sido instaurado após a TAC firmada entre o MPF/CEF-BB, na vigência do Fundeb (E.C. 53/2006), as informações constantes no *PROCESSO n.º 036.869/2020-1/ ACÓRDÃO 1341/2022* são referentes a março de 2022.Nesse sentido, as irregularidades na aplicação dos recursos oriundos dos fundos contábeis continuam ocorrendo sob a vigência do Fundeb permanente.

#### *4.3 Fundeb Permanente e Valorização Docente: perspectivas*

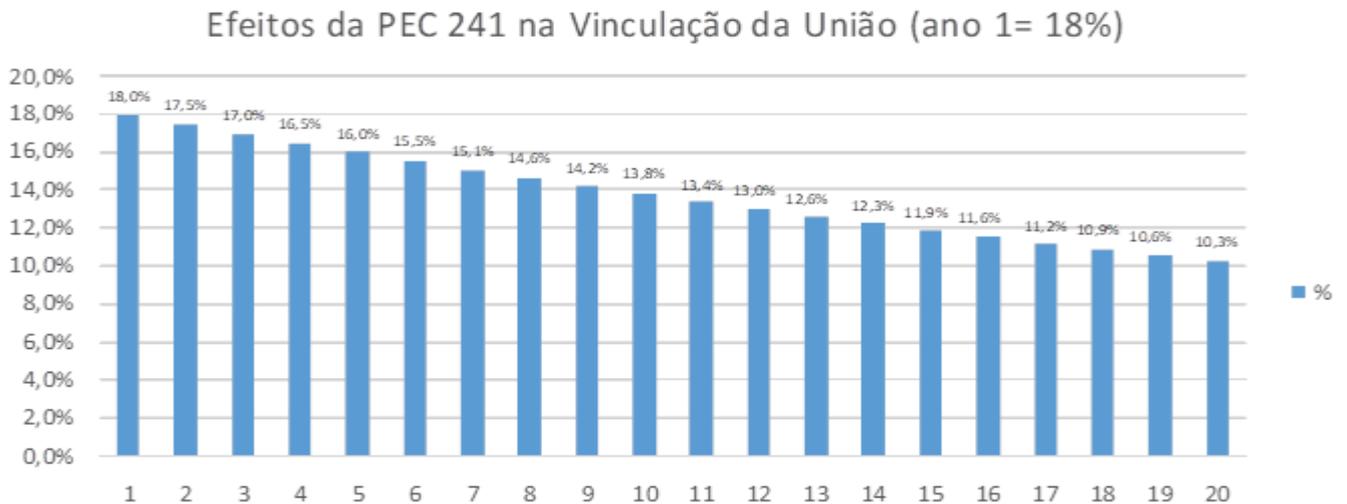
A aprovação do Fundeb Permanente, por intermédio da E.C. 108/2020, se fez num cenário de austeridade fiscal com perdas de direitos sociais duramente conquistados na Constituição Federal de 1988. Sob a tutela dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro foram aprovadas: a Lei 13.249/17 (Reforma Trabalhista) que permitiu a terceirização da atividade-fim no âmbito da administração pública, a E.C. n.º95/2016 que instituiu o Teto dos Gastos Públicos e a E.C. n.º 103/2019 (Reforma da Previdência) que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição.

O objetivo da E.C. n.º95, de 15 de dezembro de 2016 é o pagamento da dívida pública, permitindo apenas reajustar o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, pouco importando se o superávit primário gerado superou o IPCA. Desse modo, a E.C. n.º95, de 15 de dezembro de 2016, gera cortes orçamentários profundos nos gastos da educação, inviabilizando o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 e a efetivação plena da E.C. 108/2020.

A tendência da PEC do Teto dos Gastos Públicos é corroer a maior conquista da educação brasileira que foi a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definido em

um mínimo de 18% para a União e de 25% para estados e municípios, introduzido na C.F. de 1934 e revogado apenas na ditadura do Estado Novo e com o golpe militar de 1964. Pois é exatamente este o efeito da PEC 241, revogar a vinculação constitucional por 20 anos, Fineduca/Campanha (2016).

**Gráfico 2-** Efeitos da PEC 241 na vinculação da União



Fonte: Nota Técnica n° 1/2016 Fineduca/Campanha, p.8.

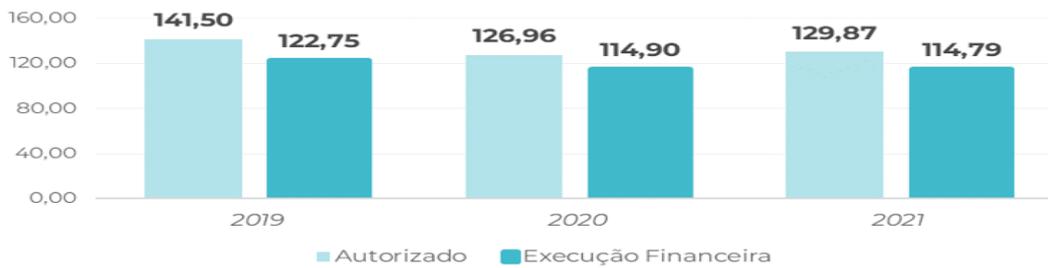
Se o prognóstico traçado pela Nota Técnica n.º 1/2016 Fineduca/Campanha (Cf. Gráfico 2) sobre os efeitos da E.C. 95/2016 sobre a educação Básica em 20 anos pode ser considerado distante (de modo leviano) para um país acostumado com o imediatismo e a falta de projetos para o futuro, não se pode dizer o mesmo dos efeitos sentidos sobre o processo de desmonte de políticas públicas no Orçamento da União entre 2019-2021, de acordo com a pesquisa *A Conta do Desmonte – Balanço Geral do Orçamento da União*, produzido pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), que analisou os gastos do governo federal nos três anos da gestão do presidente Jair Bolsonaro.

Conforme mostram os dados do Gráfico 3, a previsão orçamentária autorizada teve uma redução superior a 11 bilhões de reais e a execução financeira, que significa a forma como os recursos públicos foram gastos com o objetivo de atender aos fins propostos no orçamento público, demonstrando um processo de desfinanciamento da educação próximo a 9 bilhões.

**Gráfico 3-** Orçamento da Função Educação | 2019 a 2021 valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021

### Orçamento da Função Educação | 2019 a 2021

valores em bilhões de Reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: INESC (2022).

O Fundeb Permanente representa a institucionalização do modelo de política pública de fundos contábeis da educação e o magistério público é parte integrante dessa engrenagem idealizada por Rui Barbosa e aperfeiçoada por Anísio Teixeira. Do Fundef ao Fundeb Permanente houve uma ampliação (legal) do compromisso com a valorização do magistério como parte importante da engrenagem para efetivação da política de fundos contábeis.

De acordo com (GOUVEIA,2021, p.757) “passa-se da ideia de remuneração condigna de professores/as do ensino fundamental para a necessidade de remuneração condigna dos/as profissionais da educação.”

#### Quadro 16-Valorização do magistério nas E.C.s 14/1996, 53/2007 e 108/2020.

EC	Objetivo da política de fundos	Subvinculação na aplicação de recursos
<b>E.C.14/1996</b>	Nos 10 primeiros anos da promulgação desta emenda, os estados, o DF e os municípios destinarão não menos de 60% dos recursos, a que se refere o caput do art. 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.	Uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo será destinada ao pagamento dos/as professores/as do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.
<b>E.C. 53/2007</b>	Até o 14º ano a partir da promulgação desta E.C. os estados, o DF e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da C.F. à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos/as trabalhadores/as da educação.	Uma proporção não inferior a 60% de cada Fundo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.
<b>E.C. 108/2020</b>	Os Estados, o DF e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.	Uma proporção não inferior a 70% de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% para despesas de capital.

Fonte: Gouveia, 2021, p.757.

O Fundeb Permanente aumentou o percentual destinado à remuneração dos profissionais da

educação básica em efetivo exercício em dez pontos percentuais, alterando de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento).

Importante destacar que o conceito dos profissionais que podem ser remunerados com a parcela dos 70% é ampliado. Enquanto a Lei n.º 11.494/07 dispunha dos profissionais do magistério da educação, a Lei n.º 14.113/2020 trata da categoria dos profissionais da educação básica. Em outras palavras, a percentagem aumentou proporcionalmente à quantidade de pessoas que passaram a ter direito a usufruí-las.

A pretensa valorização do magistério pelo Fundeb Permanente tem de ser analisada com reservas, pois na prática, os entes subnacionais já superaram o limite mínimo de aplicação de recursos com valorização do magistério em valores superiores aos 70% (setenta por cento).

Estudo recente publicado nos *Anais do VIII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação* (Fineduca) do ano de 2020, sobre análise comparativa de gasto/aluno/remuneração de cinco municípios da região metropolitana de Ribeirão Preto/SP, entre 2015 e 2019 demonstra que de cinco municípios, apenas um destinou percentual abaixo dos 70%, conforme Almeida (2020).

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o piso do magistério teve um crescimento de 204% entre 2009 e 2021, superando o crescimento de inflação mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 104% e de 143% do próprio Fundeb. Estima-se que 90% dos recursos do Fundo sejam utilizados para cobrir gastos com pessoal, CNM (2022).

Uma questão importante em relação aos 70% (setenta por cento) destinados à valorização dos profissionais da educação básica, conforme estudo de Nicholas Davies, é que se trata de um “percentual bruto, não líquido, pois abrange as obrigações patronais (INSS, no caso de celetistas, ou contribuição previdenciária e outras)” (DAVIES, N, 2021, p.104).

Além disso, a E.C. n.º 103/2019, que instituiu a Reforma da Previdência, tende a gerar dois efeitos cascatas no magistério público:

a-) a redução do percentual mínimo bruto disponível para a remuneração bruta do magistério, pois de acordo com a E.C. n.º 103/2019, a contribuição previdenciária é escalonada, podendo ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões; (art.11, caput, da E.C 103/2019)

b-) aumento do tempo de contribuição e da idade do professorado com regra de transição para aposentadoria, evidentemente prejudicando a qualidade de vida e o plano de carreira do magistério.

A Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 -Lei de Responsabilidade Fiscal- (LRF) estipulou normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e estabeleceu limites de gastos com folha de pagamento.

Nos termos do art.19 da LRF, os limites da despesa total com pessoal não poderão exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite dos percentuais da receita corrente líquida (RLI), para a União de 50% (cinquenta por cento) e Estados, Municípios e Distrito Federal de 60% (sessenta por cento) estipulando ainda nos arts. 22 e 23, uma série de sanções aos gestores públicos da administração direta e indireta que descumprirem a LRF, como por exemplo: a vedação de concessão de vantagem, aumento, reajuste, criação ou provimento de cargo, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, pagamento de hora extra, receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito.

Se a LRF estabelece um teto de gastos máximo com pessoal para coibir o deficit público, o Fundeb, por sua vez, em situação diametralmente antagônica, estipula um limite mínimo de aplicação de recursos para valorização do magistério e com o objetivo de atingir a PSPN que, dependendo da capacidade tributária do ente subnacional (RLI) e do plano de carreira do magistério público, pode ultrapassar ou inviabilizar os limites prudenciais da LRF. Nesse sentido, cabe o seguinte questionamento: o cumprimento do PSPN pode levar os municípios à ilegalidade, devido aos limites prudenciais da LRF?

No caso em tela, tem-se um conflito aparente de normas entre uma emenda constitucional e uma lei complementar. De acordo com o constitucionalista Pedro Lenza “o “produto” da PEC, isto é, a matéria introduzida, se houver perfeita adequação aos limites indicados, incorporar-se-á ao texto originário, tendo, portanto, força normativa de Constituição” (LENZA,2018, p.699, grifos do autor).

Assim sendo, hierarquicamente a E.C. 108/2020 é superior ao mandamento previsto na LRF. Ademais, a própria LRF no art.22, § único, inc.I, excepciona a possibilidade de reajuste do PSPN em casos de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual. Nesse sentido, os Tribunais de Conta dos Estados<sup>57</sup> têm decidido que a concessão de reajuste para cumprir a PSPN deve abranger somente os profissionais do magistério que tenham vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional, devendo o gestor público procurar alternativas possíveis que visem alcançar o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas entre receitas e despesas e o PSPN.

De acordo com o *Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*, o piso salarial da carreira do magistério público ainda não está implementado em oito

---

<sup>57</sup> Paraná. Tribunal de Contas do Estado-PR (Tribunal Pleno). Acórdão nº 1011/21 –Consulta realizada pelo município de Morretes. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Edição nº 2.541 do Diário Eletrônico do TCE-PR (DETC), Curitiba. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-2541-2021-de-18-de-maio-de-2021/335302/area/10>. No mesmo sentido: Minas Gerais. Tribunal de Contas do Estado-MG (Tribunal Pleno) Processo Nº1107581-.Consulta realizada pelo município de Monte Alegre. Relator :Conselheiro CLÁUDIO TERRÃO (...),Belo Horizonte. Disponível em <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1107581#> ; MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado-MT (Tribunal Pleno). Processo nº 104710/2013 -Resolução de Consulta nº 11/2013 Consulta realizada pelo município de Nova Xavantina.Relator:Waldir Júlio Teis. Sessão de Julgamento 25-6-2013,Cuiabá.Disponível em [https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=piso+salarial+&categoria\\_id=11](https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=piso+salarial+&categoria_id=11). Acesso em 10 de Ag.de 2022.

unidades da Federação: Alagoas, Bahia, Goiás, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins, representando 29,6% das unidades federativas, com profissionais do magistério recebendo valor de vencimento básico inferior ao do PSNP, Brasil (2020c).

O contexto do magistério público brasileiro é desalentador, pois o piso salarial dos professores brasileiros, nos anos finais do ensino fundamental é o mais baixo entre 40 países avaliados pela Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE). A remuneração dos docentes brasileiros, no início da carreira, é menor do que os de professores em países com o PIB (Produto Interno Bruto) inferior ao Brasil como Chile, Colômbia e México.

A situação do magistério pode piorar, pois de acordo com estimativa divulgada pelo *Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo* (Semesp) existe o risco de apagão de professores na educação Básica. De acordo com a pesquisa, a carência de professores na educação básica poderá chegar a 235 mil docentes até em 2040. Esse déficit pode ser atribuído ao desinteresse dos jovens em seguir o magistério, por conta da precariedade da carreira de professor, baixa remuneração, ausência de reconhecimento social da profissão, abandono do magistério por conta das condições precárias de trabalho, seja por conta da violência, material didático e por motivos de saúde. Por conta dos fatores supramencionados, o perfil dos profissionais da categoria ao longo da última década tem sofrido processo de envelhecimento: o número de professores jovens (até 24 anos) caiu pela metade de 2009 a 2021 enquanto os docentes considerados experientes (50 anos ou mais), que provavelmente se aposentarão nos próximos anos, aumentou 109% de 2009 a 2021, Semesp (2022).

A pesquisa realizada pelo Semesp (2022) revela um cenário caótico para o magistério público e para a almejada valorização docente. Os fatores que condicionam a escolha de um indivíduo por uma carreira profissional - embora haja uma certa dose de subjetividade na escolha - são a possibilidade de ascensão profissional, a remuneração, o grau de reconhecimento social da profissão almejada, as condições de trabalho e o nível de satisfação pessoal.

### *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

O modelo de financiamento do sistema educacional brasileiro estruturou-se em torno da relação existente entre poder central (União) e poderes regionais (Estados/Municípios). A descentralização da responsabilidade da competência educacional teve como ponto de partida o Ato Adicional de 1834.

Com a aprovação da Lei n.º 16 de 12 de agosto de 1834, o poder central delegava a competência educacional da instrução primária e secundária para as províncias, com isso, o governo central dedicava-se ao ensino superior e à educação do distrito federal. Desse modo, o governo central simplesmente transferia a responsabilidade, no que diz respeito à instrução primária e secundária, não auxiliando as províncias a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação aos cidadãos.

A herança do Ato Adicional manteve-se presente no inconsciente político, nos diversos momentos da história educacional brasileira, com o governo federal omitindo-se em relação ao seu papel como instância máxima regulatória e garantidora do fomento da educação básica como um direito do cidadão e um poder-dever por parte do Estado, adotando, portanto, uma postura anêmica em relação ao equilíbrio do pacto federativo.

Em 1932, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que reivindicava a reforma do sistema de ensino brasileiro, defendendo o financiamento da educação pública no Brasil, por intermédio de fundos formados por recursos próprios de impostos e de patrimônios, a criação de um sistema nacional de educação, com a descentralização aos entes subnacionais com autonomia econômica, que permitiria a efetivação de políticas públicas para a função educativa. O Manifesto dos Pioneiros conseguiu a aprovação de duas propostas na Constituição Federal de 1934: criação de fundos e a vinculação de recursos para a função educacional.

A União, com o Fundef, apropria-se de parte dos conceitos presentes no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Não obstante, o governo FHC intenta adaptar os conceitos que embasam o Manifesto dos Pioneiros com os preceitos oriundos dos bancos multilaterais de desenvolvimento.

Nesse sentido, o custo aluno-qualidade é adotado, tendo como base não o conceito advindo da obra teixeiriana, mas a lógica empresarial da eficiência nos custos e recursos públicos imposta pelos bancos multilaterais, que entendiam que os gastos com educação eram suficientes, porém, faltava eficiência. A bandeira da educação básica, presente no Manifesto, na qual o ensino deveria estender-se progressivamente até 18 anos, foi substituída pelas orientações dos bancos multilaterais de desenvolvimento que, de acordo com a Declaração de Jomtien, deveria focar seus esforços no ensino primário. Além disso, os Conselhos Locais de Educação, com competência para aprovar o orçamento, determinar a execução dos recursos públicos e o custeio da educação, defendidos por Anísio Teixeira, são transpostos para o ineficiente CACs do Fundef.

A Constituição Federal de 1988 representa a pedra fundamental de ruptura de um Estado pautado no autoritarismo para o renascimento de um Estado Democrático de Direitos, que em termos preambulares, destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A educação é estabelecida pela Carta Política como direito fundamental de segunda geração (direito social), como sendo um direito público imprescindível à dignidade humana de todos os cidadãos e a sua oferta reveste-se de um poder-dever por parte do Estado. Embora progressista e moderna em muitos sentidos, a Constituição Federal de 1988 foi incapaz de estipular um sistema eficiente para o financiamento da educação, em relação à vinculação correta do MDE e de garantir efetividade de destinação de recursos para a valorização do magistério.

A E.C. n.º 14 regulamentada no FUNDEF e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional formaram o arcabouço jurídico da política educacional brasileira de cunho neoliberal, nas quais a descentralização da iniciativa pela União aos entes subnacionais, associada ao papel coordenador da União, foram produtos gestados pela Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro,

sendo fruto de uma proposta do governo federal em momento de ajustes fiscais, condicionada a dois fatores: a pressão dos bancos multilaterais de desenvolvimento, por conta das condicionalidades cruzadas presentes nos empréstimos do FMI e os apontamentos do TCU nas contas da União desde 1989, pois o orçamento federal não atingia o mínimo previsto no ensino fundamental, uma vez que a União aplicava mais da metade dos recursos vinculados à educação no financiamento do ensino superior.

O estabelecimento do Fundef redefiniu o papel do governo central na seara educacional e no financiamento da educação. Com o Fundef, a União avocou para si a função supletiva e redistributiva, no entanto, deslocou para os estados e municípios a responsabilidade do ensino fundamental. Em relação à função supletiva no Fundef, a União devia participar com a Complementação da União (COU) nos estados que não atingissem o VAA-Nacional.

Nesse condão, a União atendeu de forma insatisfatória o seu dever, deixando de complementar adequadamente para a efetivação do Fundef, primeiramente não observando a regra de complementação do valor aluno mínimo, conforme a média nacional e, segundo, por intermédio de diversos mecanismos fiscais (FEF-FSE-DRU), desvinculando 20% dos recursos vinculados, para uso conforme a vontade do governante, retirando recursos voltados para o MDE.

O Fundef foi a idealização no orçamento público, em um mesmo diploma legal, de dois institutos jurídicos distintos: a vinculação de recursos para a o MDE/magistério público e a descentralização da atividade do Estado, por intermédio da política de fundos contábeis de educação. Nesse sentido, redefiniu a política de financiamento da educação no Brasil, seja pela definição de um sistema de controle do MDE, seja pela implementação de um conselho social para a fiscalização, monitoramento ou acompanhamento de recursos públicos educacionais, seja por propiciar um pequeno salto na formação docente ou pela previsão do CAQi como definição do Custo Aluno.

Não obstante, alavancou a concentração de recursos no ensino fundamental, desconsiderando os demais ciclos e etapas da educação, o único recurso financeiro novo era a Complementação da União, que não se efetivou na prática. Os fatores de ponderação do Valor Aluno/Ano usados no Fundef adotavam apenas 4 indicadores diferentes e desconsideravam a disparidade existente entre as regiões brasileiras. A descentralização educacional gerou a municipalização desenfreada, acentuada nos estados mais pobres da federação, onerando os municípios que, embora possuíssem receitas líquidas de impostos menores que os estados, assumiram responsabilidades maiores.

O Fundef gerou prejuízos aos municípios menores, pois a lei do Fundef pautava-se pelo número de matrículas, ao passo, que o Fundo de Participação dos Municípios adota a lógica de disponibilizar um valor maior aos municípios de menor porte demográfico, que possuem base

econômica rural e potencialmente sem grandes possibilidades de gerar grandes receitas tributárias que municípios maiores. Por sua vez, a fiscalização sobre o controle e uso dos recursos do Fundef a cargo dos CACS, estipulado pela Lei 9294/96, não atingiu o objetivo proposto de controle social dos recursos públicos por inúmeras denúncias de corrupção ou malversação dos recursos do Fundef.

O Fundeb, por sua vez, foi criado pela E.C. n.º53/2006 e tinha o prazo de 14 anos, com previsão de término em 2020. Representou um avanço em relação ao Fundef em diversos aspectos e em outros, foi incapaz de superá-lo.

Uma das principais evoluções entre o Fundef e o Fundeb é o grau de amplitude entre os fundos. Enquanto o Fundef abrangia apenas o ensino fundamental, o Fundeb contemplava as demais modalidades que compõem a Educação Básica. Nesse sentido, com o Fundeb, a educação básica reconquistou a dimensão de direito extensivo a todos os cidadãos, direito este que foi fracionado no Fundef com a ênfase apenas no ensino fundamental.

O Fundeb trouxe avanços em relação a COU – que embora insuficiente - passou a ser constitucionalizada e fixada em, no mínimo, 10% do valor total do Fundo. Vedou a utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação no cálculo da COU. Se o Fundef atuava com 4 fatores diferentes de VAA, no Fundeb, os fatores de ponderação foram potencialmente ampliados ano a ano, até atingir 17 fatores diferentes no último ano de vigência. (Resolução n.º 1, de 11 de dezembro de 2019 do MEC). Nesse ponto, o Fundeb contribuiu para a redução do desequilíbrio financeiro entre os entes subnacionais, principalmente das regiões Norte e Nordeste.

Por sua vez, em relação ao CACS, o Fundeb representou avanços consideráveis incorporando um sistema próprio de controle, monitoramento e fiscalização dos recursos financeiros. Estipulou dispositivos no sentido de coibir a influência da administração pública em relação ao Conselho de Acompanhamento, podendo ser destacados: I- considerou a atuação dos membros dos conselhos como de relevância social; II- assegurou a estabilidade provisória dos representantes de professores, diretores e servidores públicos; III- avalizou a possibilidade de visita e inspetoria in loco dos conselheiros; IV- assegurou a possibilidade de requisitar documentos ao poder executivo e apresentar manifestação formal ao poder legislativo e aos órgãos de controle interno e externo.

Outro aspecto importante introduzido pelo Fundeb foi a implementação do PSPN. O Piso salarial dos professores representou um trunfo em torno do cumprimento de um dos pilares que devem nortear o financiamento público, conforme a Constituição Federal. O Fundeb conseguiu atender a evolução nos indicadores do magistério, a valorização do magistério, embora, conforme dados disponibilizados pelos próprios gestores municipais, quase a metade dos municípios brasileiros não cumpre o previsto na lei do piso do magistério e a remuneração dos profissionais em comparação

com a remuneração com profissionais com formação em nível superior, ainda é relativamente inferior.

Não obstante, o Fundeb agravou a crise financeira dos entes subnacionais. Conforme se evidenciou ao longo deste trabalho, a descentralização da educação básica onerou a receita tributária do distrito federal, estados e municípios, pois em termos de volume de recursos disponíveis, não houve aumento de receitas compatível com o grau de responsabilidade assumida. Da mesma forma que o Fundef, também não foi capaz de superar a lógica existente entre o FPM e o valor per capita por aluno do Fundeb, gerando prejuízos às finanças dos municípios menores.

Um outro quesito em que o Fundeb não conseguiu atingir os objetivos propostos foi em relação aos critérios utilizados pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade no que se refere aos fatores de ponderação, que beneficiaram algumas etapas e modalidades, em detrimento de outras, visando harmonia entre as matrículas e não pautados em estudos técnicos, como prevê a lei que regulamenta o Fundeb. Nesse embate, os estados têm sido favorecidos, pois os critérios de ponderação adotados pelo Fundeb são prejudiciais aos municípios, que atuam prioritariamente na educação infantil, logo, concentram os alunos da creche e pré-escola e atuam quase na totalidade com o EJA, justamente onde o critério de ponderação tem sido fora da realidade do VAA.

Por intermédio da E.C. 108 de 27 de agosto de 2020 o Fundeb torna-se instrumento permanente de financiamento da educação pública. Nesse ponto, representa um avanço em relação aos dois fundos contábeis que o antecederam, pois eles possuíam vigência temporal e ambas as emendas constitucionais não estavam localizadas no corpo permanente da Constituição Federal, mas no ADCT, devido à transitoriedade da norma jurídica. Nesse sentido, garante a todos os envolvidos no processo educativo - dos gestores públicos, profissionais da educação e alunos - segurança jurídica e possibilidade de planejamento de políticas públicas a longo prazo.

O Fundeb permanente propõe-se a combater um problema crucial para o sucesso do federalismo associativo, o papel redistributivo da União na efetivação da política de fundos. Se no Fundef, o grande vilão foi a ausência total da União que deixou de complementar o fundo, no Fundeb, a COU foi insuficiente. Desse modo, a União falhou na sua missão de coordenação federativa, afinal deixou de atuar em associação com os entes que compõem o pacto federativo no sentido de atingir objetivo comum.

Nesse sentido, o Fundeb de natureza permanente aumenta o patamar de contribuição da União de 10% para 23%, inovando em relação à COU, adotando um critério misto -VAAF, VAAT e VAAR. A COU, no âmbito do Fundeb Permanente, corrige um problema crônico dos seus antecessores, que adotavam o valor mínimo nacional -VAA- de acordo com a média estadual,

prejudicando cidades pobres localizadas em estados ricos, pois se a média do estado fosse alta, atingia o VAA e nesse caso, o município não teria direito a nenhuma complementação. Desse modo, a complementação gerava discrepância de padrão educacional dentro do próprio estado.

As duas complementações implementadas no Fundeb de natureza permanente - VAAT/VAAR - prometem dar um salto de qualidade na educação infantil, pois obrigatoriamente 50% dos recursos da complementação VAAT têm de ser aplicados nesse ciclo educacional e a segunda, por sua vez, tende a alavancar o SINAEB, pois está relacionada ao cumprimento de metas de melhoria de gestão pública pelos entes subnacionais, de evolução da aprendizagem e redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB).

Um outro ponto importante que merece destaque é a constitucionalização do CAQ (Custo-Aluno Qualidade) como indicador referencial do padrão de qualidade da educação, tendo como parâmetro os custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Conforme destacado no quarto capítulo, o Brasil sofre um processo de desfinanciamento da educação, por conta da E.C. 95/2016, que tende a gerar efeitos deletérios na vinculação de impostos para educação no orçamento público. Os recursos financeiros despendidos no Fundeb pela COU serão implementados gradualmente, portanto, insuficientes para que seja observado sequer o CAQi, quanto mais, atingir o CAQ.

O Fundeb permanente traz inovações em relação ao CACS, que representam evolução em comparação aos seus antecessores, pois procura dar mais transparência sobre o mandato dos conselheiros, disponibilizando, em sítio na internet, o nome dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam, correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho, atas de reuniões, relatórios e pareceres e outros documentos produzidos pelo Conselho. A transparência em domínio público de acesso livre irá possibilitar à sociedade ter acesso à atuação dos conselheiros em defesa dos interesses da coletividade. Nesse sentido, tende a combater um problema grave presente nos conselhos do Fundeb que é a pouca representatividade dos seus conselheiros - principalmente nos pequenos municípios, que são maioria no Brasil- que na prática cotidiana, invariavelmente, ratificam em ata nos colegiados, através de relatórios e pareceres sobre a prestação de contas, atos administrativos tomados pelos representantes da administração pública que, muitas vezes, são conflitantes com os princípios administrativos e com os interesses do próprio Fundeb. Desse modo, por medo de represálias, conveniência ou por desconhecimento da lei omitem-se do relevante papel que lhes foi confiado.

A entrada em vigor da E.C. 108/2020 significa a adoção da política pública consubstanciada dos Fundos Contábeis de Educação como modelo permanente de financiamento da educação pública. Destarte, restam desafios para a adoção do CAQ como termômetro, exsurtem metas de

financiamento distantes da realidade educacional. Desse modo, a garantia de uma educação com padrão de qualidade, em um ambiente adequado ao aprendizado, em condições salubres e condignas para os profissionais do magistério e educandos, na qual o acesso e permanência dos educandos na escola tenham insumos adequados à condição de pessoas em desenvolvimento, com remuneração e planos de carreira ao magistério público que permitam aos profissionais da educação equiparação salarial com profissionais de outras do mesmo nível de formação, reveste-se de um direito social e uma norma programática do estado brasileiro.

A aprovação do sistema nacional de educação, que acabou ficando de fora do Fundeb permanente, é ferramenta essencial na consolidação do pacto federativo. Torna-se premente a coordenação do SNS em torno do regime de colaboração, como instância mediadora do federalismo associativo, articulando os sistemas de ensino e na efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Nesse sentido, não basta simplesmente aumentar o financiamento público. Cabe também garantir que os recursos públicos atinjam os objetivos previstos, com fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos recursos do fundo de forma eficiente e não sejam objeto de corrupção, improbidade e malversação. Os diversos órgãos de controle têm apontado diversas irregularidades na aplicação dos recursos. Desse modo, algumas alternativas são necessárias: aumentar a pena-base e pena máxima cominada em 2/3 (dois terços), nos crimes praticados por funcionários públicos ou terceiros, previstas no Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (*Código Penal- Título XI- Dos crimes contra a administração pública*), que envolvam recursos públicos voltados à educação; responsabilizar os membros do CACs que agem deliberadamente com omissão ou dolo na emissão de pareceres sobre a prestação de contas; determinar a obrigatoriedade do envio do parecer das contas do Fundeb para apreciação do Ministério Público e do Legislativo.

A implantação dos Fundos Contábeis de Educação como modelo de financiamento teve o mérito de concentrar as transferências fiscais como alternativa ao princípio de unidade de tesouraria e vincular parte dos recursos públicos para o magistério público. Desse modo, conseguiu atenuar as desigualdades, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Não obstante, não atingiu os objetivos visados em equalizar as oportunidades educacionais no padrão do CAQi, previstos na forma da Carta Política de 1988 e na valorização do magistério.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 elenca a valorização dos profissionais da educação como um dos seus princípios para a educação, os quais foram incorporados na LDBEN e como um objetivo a ser atingido pelos Fundos Contábeis de Educação. Nessa toada, decorridos vinte e dois anos da implementação da política de fundos (1996-2022), respeitadas as características de cada fundo, o cenário do magistério é desanimador, pois quase a metade dos municípios brasileiros não

garantem sequer o piso salarial dos professores, a remuneração dos docentes brasileiros é a mais baixa entre 40 países avaliados pela Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e existe o risco de faltar profissionais da educação, risco motivado por uma infinidade de fatores relacionados, principalmente por conta da precariedade da carreira de professor.

A política de fundos atingiu o ápice no atendimento da Educação básica e por conta dos ajustes fiscais E.C. n.º95/2016, o processo de desfinanciamento é uma realidade posta como forma de autoritarismo social. Nesse sentido, a revogação da E.C. n.º95/2016 é fator importante para que as metas do PNE sejam atingidas. O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 trata da divisão de competências, na esfera educacional, dentro da função própria de cada ente federado, cabendo aos municípios atuar, prioritariamente no ensino fundamental e infantil, por sua vez, os Estados e o Distrito Federal devem atuar com ênfase no ensino fundamental e médio e por derradeiro, a União, prioritariamente no sistema federal de ensino e o dos Territórios. Não obstante, a União possui em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, visando a garantia de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Não podemos olvidar o descompromisso da União com sua função supletiva e redistributiva presente na Carta Política de 1988.

Desta maneira, para atingir os objetivos presentes no PNE, urge alterar o Fundeb Permanente, no sentido de acrescer as bases do financiamento público com a inclusão dos impostos municipais (ISS, IPTU e ITBI) e os 5% que ficam de fora da Cesta Fundeb, além de a União adotar um papel equalizador compatível com a sua capacidade tributária. A União fica com cerca de 51% dos tributos, enquanto a Estados e Municípios restam 27,7% e 21,2% respectivamente e não contribui com a mesma intensidade que arrecada. Não cabe o vetusto Ato Adicional de 1834 continuar influenciando as ações do governo federal. Descentralizar o atendimento não significa descompromisso com a função redistributiva no financiamento público. A educação pública de qualidade, com financiamento público nos termos do CAQi/CAQ, é um objetivo visado pelo estado brasileiro e não apenas pelos entes subnacionais.

Rui Barbosa e Anísio Teixeira defendiam a implantação de um Conselho Gestor da Educação, com capacidade deliberativa para aprovar o orçamento público educacional, determinar a execução financeira e estipular impostos locais. Dessa forma, descentralizar os rumos da função educativa à sociedade, representada no Conselho Gestor na forma prevista por Anísio Teixeira e Rui Barbosa, significaria distanciá-la da instabilidade política tão evidente no Brasil. Não obstante, entre o Brasil-ideal e o Brasil-real existe um abismo. Um meio-termo entre o Conselho Gestor e o CACs seria atribuir papel deliberativo às decisões colegiadas do CACs.

Em última análise, consideramos que os Fundos Contábeis de Educação atingiram

parcialmente o objetivo em relação ao financiamento da educação pública, pois não corrigiram aspectos cruciais e dentre os mais importantes, a incapacidade de superar o binômio financiamento x receita tributária total (impostos, taxas e contribuições). A vinculação de financiamento público da educação pública brasileira foi pautada apenas em impostos e não sobre a totalidade da receita tributária e os Fundos Contábeis de Educação, como movimento que sinalizou pela estruturação do financiamento da educação pública, não observaram a totalidade da carga tributária, além de deixar de fora recursos financeiros provenientes do salário-educação e dos impostos/carga tributária dos municípios.

Depreende-se, então, que o modelo de financiamento público consubstanciado nos moldes atuais do Fundeb permanente está distante de viabilizar as metas do PNE e implementar uma educação nos termos previstos no CAQ. A criação das bases para a concretização de educação de qualidade depende da pressão política exercida pela sociedade civil nos parlamentares e governantes, além de ações integradas de políticas públicas que materializem esforços dos entes que compõem o pacto federativo, para atingir gastos com educação em 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Este será o principal desafio para o financiamento público como instrumento eficaz em equalizar as oportunidades educacionais. Em suma, garantir o acesso à cidadania na educação.

## REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA – ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO (Coord.). **O impacto do FMI na educação brasileira**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito a Educação, 1999.

ABICALIL, C. A. Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 2, n. 2/3, 2012. DOI: 10.22420/rde.v2i2/3.125. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/125>. Acesso em: 3 jan. 2023.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Tradução: Antônio Chizzotti. 2.ed.rev. São Paulo: EDUC, 2000.

ALMEIDA, Nafaly Gabriela Pereira de. FINEDUCA. [Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação]. (2020). Anais do VIII Encontro da Fineduca–Financiamento da Educação em temas de retrocessos: Resistência e proposições. Eixo Temático: Planos de Carreira e Remuneração de Professores. Disponível em <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Eixo-Planos-de-Carreira-e-Remuneracao-de-Professores-1.pdf> . Acesso em 05 de Mai.de 2022.

ANDRADE, Nilton De Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal** - 5ª Ed. São

Paulo:ATLAS,2013.

AMARAL, N.C Et al. O Fundeb Permanente em Tempos de Desconstrução e Desfazimento: Mobilização e um basta veemente. Educação & Sociedade, vol.42.Campinas: 2021.Disponível:<https://doi.org/10.1590/es.247741>. Acesso em: 14 Ag.2022.

AMORIM, Érica Pereira. **O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB**. 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempos de FUNDEF. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 8, p. 414-437, 2004.

ARRETCHE,Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995.**Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

AZEVEDO,Fernando.**A cultura brasileira**: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil.2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional,1944.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: una revisión del Banco Mundial. Primera edición en español. Washington, D.C: Banco Mundial,1996.

BAHIENSE, P. N. “Não basta fornecer o mestre”: o funcionamento das caixas escolares em Belo Horizonte (1911-1918). **Interfaces Científicas - Educação**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 49–58, 2014. DOI: [10.17564/2316-3828.2014v2n3p49-5](https://doi.org/10.17564/2316-3828.2014v2n3p49-5).Disponível em: <https://periodicos.grupotiradentes.com/educacao/article/view/1580>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 1º ed. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRAGA, Daniel S. Combates pela educação: as propostas de financiamento da educação no ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**. v. 8, n. 6, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-82422>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Alvará **Régio de 28 de junho de 1759**.Disponível em <https://www.unicamp.br/iel/memoria/crono/acervo/tx13.html>. Acesso em 03. dez. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 5, de 12 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_.**Carta de Lei de 10 de novembro de 1772 (do subsídio literário)**. Disponível em

[www.repositorio-digital-da-historia-da-educacao/legislacao/seculo-xviii/1771-1780](http://www.repositorio-digital-da-historia-da-educacao/legislacao/seculo-xviii/1771-1780). Acesso em 03.dez. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Colleção das Leis do Império do Brasil: 1854. t. 17. parte 2. seção 12.** Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1824.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 12 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1891.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1934.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 18 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1937.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) .Acesso em: 18 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1946.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) .Acesso em: 18 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1967.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 12 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**Disponível em:[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMMISSÃO DE INSTRUÇÃO PUBLICA. **Reforma do ensino primario e varias instituições complementares da instrução publica** : parecer e projecto da Comissão de Instrução Publica composta dos deputados Ruy Barbosa, Thomaz do Bonfim Espinola e Ulysses Machado Pereira Vianna; relator, Ruy Barbosa. Rio de Janeiro: Typografia Nacional,1883.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESPORTOS. Plano **Decenal de Educação para Todos**.Brasília:1993.Disponível em: <https://download.inep.pfd> Acesso: 3 ago.2021.

\_\_\_\_\_. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** (PDRAE). Brasília,1995.

\_\_\_\_\_.MEC. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959).** Brasília: Ministério da Educação | Fundação Joaquim Nabuco,2010.

\_\_\_\_\_. Relatório **final da cpi emenda Calmon.** Anais da Câmara dos Deputados de 29 de julho de 1989.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.** Emendas à Constituição Federal de 1891. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda **Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965.** Reforma do Sistema Tributário. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) .Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda **Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 18 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos estados, Distrito Federal e municípios de, no mínimo vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção

e desenvolvimento do ensino Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 18 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996. Altera os artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01 de 1994. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997.** Altera dispositivos dos artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01 de 1994. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.** Acrescenta o artigo 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda **Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda **Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007.** Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 02 ago. 2021

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição n. 15, 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, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PE\\_C+15/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PE_C+15/2015). Acesso em: 22 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº273, de 13 de outubro de 1995, dos senhores ministros de Estado da educação e do desporto, da justiça, da administração federal e reforma do estado, do planejamento e orçamento da fazenda, interino.** Diário da Câmara dos Deputados - 24/10/1995, Página 2603 (Exposição de Motivos).

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº19, de 12 de maio de 2005** assinado digitalmente pelo senhor ministro de estado da educação Tarso Fernando Herz Genro . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2005/19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2005/19.htm). Acesso em 3 Jun.2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1331-A, de 17 de fevereiro de 1854.** Aprova o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº7.247, de 19 de abril de 1879.** Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº3.029, de 09 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva).** Reforma a legislação eleitoral.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como fórmula de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.16.782/A, de 13 de janeiro de 1925.** Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundario e o superior e dá outras providencias.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.494, de 14 de junho de 1955.** Regulamenta a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Médio.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº55.551 , de 12 de janeiro de 1965.** Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº88.374 de 7 de junho de 1983.** Altera dispositivos do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que regulamenta o Decreto-lei nº 1.422, de 23.10.75, o qual dispõe sobre o

cumprimento do art. 178, caput, da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942.** Institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o convênio nacional do ensino primário.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.293, de 1º de março de 1943.** Declara ratificado o convênio nacional de ensino primário.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 6.424, de 14 de abril de 1944.** Manda escriturar as taxas telegráficas que menciona no Fundo Nacional de Ensino Primário

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944.** Cria os recursos para o Fundo Nacional do ensino Primário e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946.** Lei Orgânica do ensino Primário.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975.** Dispõe sobre o Salário-Educação.

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de dezembro de 1830.** Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832.

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de novembro de 1831.** Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833.

\_\_\_\_\_. **Lei de 24 de outubro de 1832 (orçamento para 33-34).** Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1833-1834

\_\_\_\_\_. **Lei nº 58, de 08 de outubro de 1833.** Orça a receita e fixa a despesa geral e provincial do Império para o ano financeiro de 1834-1835.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional).** Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.** Institui o Salário-Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.692, de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985 (Regulamento da Emenda Calmon).** Dispõe

sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Lei do Fundef)**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b (LDB)**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000(LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 010172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 3 abr.2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738, de 16 de Julho de 2008(Lei do Piso Salarial do Professor)**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01 Abr.2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007(Lei do Fundeb)**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020b**. 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 n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.113%2C%20DE%2025,2007%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.113%2C%20DE%2025,2007%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 30 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução **MEC nº 01 de 15 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4879-resolu%C3%A7%C3%A3o-mec-n%C2%BA-1,-de-15-de-fevereiro-de-2007>. Acesso em 01 abr.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI: 1698 DF, Relatora: Min. Carmen Lúcia, Data de Julgamento: 25/02/2010, Data de

Publicação:16/04/2010). Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610036>. Acesso em 03 mai.2022.

BREMAEKER.F. E. J. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios**. (Estudo Técnico nº 109). Associação Transparência Municipal. Salvador, setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **O impacto do Fundeb nas finanças dos Municípios brasileiros**. (Série Estudos Especiais nº 190b) (2ª edição) IBAM.Rio de Janeiro – maio de 2007.

\_\_\_\_\_. **A influência do fundef nas finanças municipais em 2002**. (Série Estudos Especiais nº 59) IBAM.Rio de Janeiro – dezembro de 2003.

CALMON,J.**História de uma proposta de emenda à Constituição**.Brasília:Senado Federal,1976.

\_\_\_\_\_. **A educação e o milagre brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio,1974.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Saiba como são calculados o CAQi e o CAQ. **CNDE** online. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/saiba-como-sao-calculados-o-caqi-e-o-caq-livro/>. Acesso em: 08 mar.2022.

CARA, D.; NASCIMENTO, I. S. do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): Análise comparada sobre processos legislativos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 29. p. 168, 2021. DOI: 10.14507/epaa.29.6781.Disponível em:<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6781>. Acesso em: 07 jan. 2023.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo-Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, 2007.Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/custo-aluno-qualidade-inicial-rumo-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil-2007/>. Acesso em: 8 ag.2022.

CARNIELLI,Beatrice Laura. O dispêndio com a instrução elementar no Império. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 81, n. 197, p. 26-39, jan./abr. 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte:Ed.UFMG,1998.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO- CGU. **Relatório de Avaliação nº201900353**.Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2019.Disponível em:<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856091> Acesso em :03 Ag.2022.

CUNHA, Célio da. **Educação e autoritarismo no estado novo**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: Do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 43, n. 4, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/84862>. Acesso em: 27 out. 2022.

Coligação Lula Presidente. Programa **Lula 2002**. Disponível em:

<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em 3 fev.2022.

Coligação Caminho da Prosperidade. Programa **Bolsonaro 2018**.Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf) . Acesso em: 21 set. 2022.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo:Fundap:Cortez,2001.

COMPARATO,F.K.**Educação,Estado e Poder**. São Paulo:Brasiliense,1987.

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

\_\_\_\_\_. Conselhos do FUNDEF: participação impotente. In: SCHEIWAR, E.; ALGEBAILLE, E. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 71-88.

\_\_\_\_\_. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 100–115, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57601>. Acesso em: 07 jan. 2023.

DOHLNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

HADDAD, Sérgio (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003.

EDITORIAL E&S. A educação no atual cenário político econômico mundial: a disputa eleitoral e os retrocessos na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 515-521, 2018.Disponível em: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018v38n144ED>. Acesso em: 10 mai.2022.

FÁVERO,Osmar. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos in :**A Educação nas constituintes brasileiras (Coleção Memória da educação)** (p. 298-315). Autores Associados. Edição do Kindle,2014.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Nota nº 1/2016**. São Paulo, 2016. Disponível em: [http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE\\_01\\_2016.pdf](http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf). Acesso em: 4 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade! **Nota Técnica**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-fineduca-fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/> . Acesso em: 4 set. 2022.

\_\_\_\_\_. GIMENES, E. Governo tenta repartir Fundeb para usar em “voucher-creche”; votação muda para terça. **Brasil de Fato**, Brasília, DF, 20 jul. 2020. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2020/07/20/governo-tenta-repartir-fundeb-para-usar-em-voucher-creche-votacao-muda-para-terca>. Acesso em: 20 mai. 2022.

FERRARO, A.R. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008100003>. Acesso em: 20 mai.2022.

GOUVEIA, ANDREA BARBOSA. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 15, n. 33, p. 751-766, set./dez. 2021. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em 05 de mai.2022.

INESC. **A Conta do Desmonte – Balanço Geral do Orçamento da União de 2021**. Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília-D. F,2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>. Acesso em 20 dez.2022.

JESUS, Wellington Ferreira de. **A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas**. 268 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LIMA, Maria José Rocha. Origem dos Fundos para a Educação: Breve Histórico in: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (Orgs.). **Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História da Educação Pública**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2000.

MACHADO, Gilmar. **Relatório final da Subcomissão Especial para análise de irregularidades do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

MACHADO, Jarbas de Paula. **Piso e planos de carreira**. O debate sobre as ADI. Retratos da Escola, Brasília, DF, v. 6, n. 11, p. 489-505, jul./dez. 2012.

MENDES, M. DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DO FUNDEF. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 24, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/69](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/69). Acesso em: 27 nov. 2022.

MARTINS, P.S; REZENDE PINTO, José Marcelino. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 7, n. 14, dec. 2013. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/38221>. Acesso em: 27 nov. 2022.

MARTINS, P.S. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no

pacto federativo. **Educ. Soc., Campinas**, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03 de mai.2021.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação básica como política pública. **RBP AE** – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. **Cad. Pesq.**, São Paulo (50):15-21; ago.1984. Recuperado de <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1443>.

\_\_\_\_\_. **Mudanças no Financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação: subsídios à Constituinte. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-16, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUES, Olgaíses Cabral. O banco mundial e as políticas educacionais brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014.

MELO, C.S.; MACHADO. Notas para a história da educação: considerações acerca do decreto nº7.247, de 19 de abril de 1879, de autoria de Carlos Leôncio de Carvalho. Revista **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.34, p.294-305, jun.2009 - ISSN: 1676-2584. Acesso em 03 de mai. 2022.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na primeira República**. 3.ed. São Paulo: USP, 2009.

NASCIMENTO, Iracema Santos do (Org.). **FUNDEB PRA VALER! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. São Paulo: Chiado Books, 2019. 301 p.

PRADO, Sérgio. A “federação inconclusiva”: o papel dos governos estaduais na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidades de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

PINTO, J.M.R. Pensando além do Fundeb in NASCIMENTO, Iracema Santos do (Org.). **FUNDEB PRA VALER! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. São Paulo: Chiado Books, 2019. 301 p.

\_\_\_\_\_. Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil. In: **ESTADO e educação: coletânea CBE**. Campinas: Cedes; Ande; Anped; Papyrus, 1992.

\_\_\_\_\_. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. In: CASTRO, Marta Luz Sisson; WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia**. São Leopoldo: Unisinos, 2000. p. 197-218.

\_\_\_\_\_. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc. Campinas**, vol.28, n.100-Especial, p.877-897, out.2007.

\_\_\_\_\_. **As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau. Dissertação (Mestrado)**. Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 1989.

PINTO, E. G. et al. Nota técnica sobre a destinação privada dos recursos do Fundeb e oferta irregular

de ensino 13 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/129288/312556/Nota%20T%C3%A9cnica%20sobre%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20privada%20dos%20recursos%20do%20FUNDEB%20e%20oferta%20irregular%20de%20ensino/392f0b8e-45be-43cf-92d8-96e869849aed> Acesso em: 30 mai. 2021.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n°. 145, p.980-1003, out./dez. 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544> . Acesso em: 20 mai.2022.

PRIMITIVO, Moacyr. **A instrução e as províncias (subsídios para a história da educação no Brasil): 1835-1889.** (Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo). [S.l.]: Companhia Editora Nacional, 1939. v. 2.

RAMOS, Géssica Priscila. FUNDEF versus FUNDEB: uma análise introdutória sobre a continuidade e as discontinuidades da política de valorização docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 4, n. 1, p. 122–132, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=619866396010> . Acesso em: 20 mai. 2022.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.:(1930/1973).** 08. ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil. Do FUNDEF ao FUNDEB.** São Paulo: Edições Loyola, 2010.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **FUNDEF: uma revolução silenciosa.** Brasília, DF: MEC, 2001.

SEMESP. **Risco de “apagão” de professores no Brasil – Déficit de professores na educação básica pode chegar a 235 mil em 2040.** Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo <https://www.semesp.org.br/pesquisas/risco-de-apagao->

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. **A província: estudo sobre a descentralização (sic) no Brazil (sic).** Brasília: Senado Federal, 1997. Edição fac-similar.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação é um direito.**4.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ,2009.

\_\_\_\_\_. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 102-113, jan./abr. 1999.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza (Visconde de Uruguai). Ensaio sobre o direito administrativo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Fundeb:** por uma outra política educacional.4.ed.rev.Campinas:Autores Associados,2011.

SHIROMA, O. E.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras (Coleção Memória da educação)** (p.73-89). Autores Associados. Edição do Kindle.

VIEIRA, Evaldo. **A República Brasileira 1951-2010:** de Getúlio a Lula. São Paulo: Cortez, 2015.

VELLOSO, Jacques O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, Guiomar N. et al. (Org.). **Educação e transição democrática**. 6. ed. [S.l.]: Cortez; Autores Associados, 1989.

\_\_\_\_\_. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 20–39, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1080>. Acesso em: 27 out. 2022.