

O (DES) regulamento do novo Fundeb: aplicações e contradições¹

The (UN) regulation of novo Fundeb: applications and contradictions

El (UN) reglamento de novo Fundeb: aplicaciones y contradicciones

Recebido: 02/08/2022 | Aceito: 15/10/2022 | Publicado: 19/10/2022

Eunice Nóbrega Portela²

 <https://orcid.org/0000-0003-2706-5448>
 <http://lattes.cnpq.br/4499951422512139>
Universidade de Brasília- UnB, DF, Brasil
E-mail: eunicenp65@gmail.com

Dirce Maria da Silva³

 <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>
 <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>
Centro Universitário Unieuro, UNIEURO, DF, Brasil
E-mail: dircem54@gmail.com

Resumo

O presente artigo apresenta uma abordagem sobre o financiamento da educação brasileira, enfocando o (des) regulamento do novo Fundeb a partir das aplicações e contradições no uso desse recurso. O estudo teve como objetivo analisar as alterações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), identificando formas de desregulamentações e contradições nas aplicações do financiamento da Educação, com relação à Lei nº 14.113/2020 e suas alterações, advindas da Lei nº 14.276/2021. O problema que se buscou investigar foi “quais as alterações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e quais as formas de desregulamentações e contradições nas aplicações do financiamento da Educação, com relação à Lei nº 14.113/2020”? O Fundeb representou uma evolução com relação à política anterior de manutenção e desenvolvimento do Ensino. Embora tenha utilizado o mesmo processo, passou a redistribuir um montante maior de impostos, utilizando como referência o número de matrículas de toda a Educação Básica e não somente do Ensino Fundamental, determinando a implantação gradativa da distribuição de recursos para as etapas não contempladas anteriormente. Contudo, ainda apresenta incongruências quanto à sua aplicação e, por falta de regulamentação, encontra-se contradições entre a legalidade e utilização dos recursos. A metodologia utilizada foi o estudo exploratório e descritivo, com levantamento bibliográfico e documental e análise de abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Fundeb. Recursos.

¹ A revisão linguística foi realizada por **Dirce Maria da Silva**.

² Doutora em Educação com ênfase em Psicologia Social pela Universidade de Brasília. Professora universitária. Administradora Educacional. Consultora Empresarial. Gestora. Escritora. Pesquisadora.

³ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência com ênfase em Políticas Públicas pelo Centro Universitário Euroamericano/DF. Professora universitária e da Educação Básica. Bacharel em Administração. Especialista em Gestão Pública e Negócios. Escritora. Pesquisadora.

Abstract

This article presents an approach to the financing of Brazilian education, focusing on the (un)regulation of the new Fundeb from the applications and contradictions in the use of this resource. The study aimed to analyze the changes in the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and for the Valorization of Education Professionals (Fundeb), identifying forms of deregulation and contradictions in the applications of Education financing, in relation to Law No. 14.113/2020 and its amendments, arising from Law No. 14,276/2021. The problem that we sought to investigate was “what changes have been made to the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valuation of Education Professionals and what are the forms of deregulation and contradictions in the applications of Education funding, in relation to Law No. 14.113/2020”? Fundeb represented an evolution in relation to the previous policy of maintenance and development of Education. Although it used the same process, it began to redistribute a greater amount of taxes, using as a reference the number of enrollments for the entire Basic Education and not only for Elementary School, determining the gradual implementation of the distribution of resources for the stages not covered previously. However, it still has inconsistencies regarding its application and, due to lack of regulation, there are contradictions between the legality and use of resources. The methodology used was the exploratory and descriptive study, with bibliographic and documental survey and analysis of a qualitative approach.

Keywords: Education Financing. Fundeb. Resources.

Resumen

Este artículo presenta una aproximación a la financiación de la educación brasileña, centrándose en la (des)regulación del nuevo Fundeb a partir de las aplicaciones y contradicciones en el uso de este recurso. El estudio tuvo como objetivo analizar los cambios en el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y para la Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), identificando formas de desregulación y contradicciones en las aplicaciones de financiación de la Educación, en relación con la Ley nº 14.113/2020 y sus modificaciones, derivadas de la Ley Nº 14.276/2021. El problema que buscamos investigar fue “qué cambios se han hecho al Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valoración de los Profesionales de la Educación y cuáles son las formas de desregulación y contradicciones en las aplicaciones de los fondos de Educación, en relación con la Ley Nº 14.113/2020”? Fundeb representó una evolución en relación a la anterior política de mantenimiento y desarrollo de la Educación. Si bien utilizó el mismo proceso, comenzó a redistribuir una mayor cantidad de impuestos, tomando como referencia el número de matrículas para toda la Educación Básica y no solo para la Enseñanza Primaria, determinando la implementación gradual de la distribución de recursos para las etapas no cubierto anteriormente. Sin embargo, aún presenta inconsistencias en cuanto a su aplicación y, por falta de regulación, existen contradicciones entre la legalidad y el uso de los recursos. La metodología utilizada fue el estudio exploratorio y descriptivo, con levantamiento y análisis bibliográfico y documental de abordaje cualitativo.

Palabras clave: *Financiamiento de la Educación. Fundeb. Recursos.*

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar as alterações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), identificando formas de desregulamentações e contradições nas aplicações do financiamento da Educação, com relação à Lei nº 14.113/2020 e suas alterações, advindas da Lei nº 14.276/2021. Inicialmente, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), deu-se pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996. O Fundo de Manutenção foi aprovado no mesmo ano, dia 24 de dezembro, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). O Fundef foi regulamentado pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

A política foi implementada em caráter experimental na Unidade Federativa do Pará e a partir do mesmo ano, 1997, instituída como prerrogativa de Estado, passando a ser aplicada em todo território nacional. O texto da Lei vigorou por 10 anos, de 1997 a 2007. A partir daí foi substituído pelo novo Fundeb, que vigorou por 14 anos, sendo ampliado gradativamente até 25 de dezembro de 2020, ano em que o Fundo iniciou o processo de reformulações com o projeto de emenda à Constituição no Senado Federal (PEC nº 26/2020). Promulgado pela Lei nº 14.113, de 2020, o novo Fundeb agora faz parte da Constituição Brasileira, de forma permanente, sem prazo de vigência (BRASIL, 1996; PORTELA, 2006).

O Fundeb representou uma evolução com relação à anterior política de manutenção e desenvolvimento do Ensino. Embora tenha utilizado o mesmo processo, passou a redistribuir um montante maior de impostos, utilizando como referência o número de matrículas de toda a Educação Básica e não somente do Ensino Fundamental, determinando a implantação gradativa da distribuição de recursos para as etapas não contempladas anteriormente.

A atual política foi aprovada em caráter permanente em 2020, instituída pela Lei nº 14.113/2020. O Fundo de Manutenção passará por atualizações de critérios para distribuição de seus recursos às respectivas etapas da educação em 2023.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando ficou definida a vinculação de recursos para o desenvolvimento da educação, os valores referentes para a área tornaram-se uma questão central das políticas públicas e motivos de constantes debates, conflitos e polêmicas em torno de suas aplicações.

Tal fato é compreensível pela relevância da área e a abrangência da política e recursos financeiros. A educação é um dos pilares mais importantes e controversos dentro das políticas públicas de Estado. O financiamento da educação, apesar de ter vinculação constitucional, ainda é motivo de interesses partidários e tentativas de mudanças no processo de gestão dos recursos por parte dos estados e municípios, que podem ferir o princípio da transparência e controle. Por conseguinte, considera-se um campo fértil para pesquisas e discussões que possam orientar reflexões, debates e proposições de novas políticas públicas.

Este estudo consiste numa pesquisa conceitual, exploratória e descritiva das políticas públicas referentes ao financiamento da educação, a partir de revisão bibliográfica e documental, numa abordagem qualitativa dos dados acerca do fenômeno analisado (TRIVIÑOS, 1987; VERGARA, 2005)

Resultados e Discussões

Analisou-se os dados em torno de três eixos básicos: 1-Constituição normativa do financiamento da educação; 2-O (des) regulamento do financiamento e 3-As contradições entre receitas e despesas, numa revisão da literatura documental apresentada conforme os eixos orientadores.

A Constituição Normativa do Financiamento da Educação

A história do financiamento da educação pública ganhou destaque na Constituição Federal de 1988, como forma de assegurar “o direito de todos à educação e o dever do Estado e da família na promoção e incentivo, com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” conforme art. 205 da Normativa Constitucional (BRASIL, CF, 1988, Art. 205, *Caput*).

Assegura o Art. 206 da Constituição Federal, que o ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, CF, 1988, Art. 206, Incisos I-IX). Os Princípios constitucionais foram ratificados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, normativa que modifica a ordem de prioridade no texto quanto ao dever de educar. Nela, a família aparece antes do Estado, conforme assegurado no Título II, que trata dos Princípios e Fins da Educação Nacional, onde se pode ver que a educação, dever da família e do Estado tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (LDB, 1996, Tít. II, Art. 2º).

As diferenças entre o texto Constitucional e a LDB em relação à prioridade dos deveres ocorre para reforçar o conceito ampliado de educação, expresso pela Lei de Diretrizes e Bases, ao tratar da sua abrangência, quando enfatiza os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, para além das instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (LDB, 1996, Tít. I; Art. 1º).

A LDB considera que a educação ocorre de modo subjetivo e tem início com a inserção do sujeito na sociedade, desde o seu nascimento. Logo, não se pode

restringir o processo formativo humano somente ao que ocorre em ambientes formais de aprendizagem. A Lei de Diretrizes e Bases “disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (LDB, 1996, Tít. I; Art. 1º § 1º e 2º).

Observa-se que no texto da normativa educacional acrescenta-se a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; a diversidade étnico-racial, e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Esses acréscimos reforçam o conceito de educação e a compreensão da complexidade dos processos formativos. Contudo, tais diferenças não retiram do Estado a obrigação com a educação e o ensino formal, conforme previsto no Art. 208 da Constituição Federal (1988). “O dever do Estado com a educação.

Quanto à organização no cumprimento do direito à educação, a Constituição Federal regulamenta, no Art. 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Desde a aprovação da Constituição Federal em vigor, o financiamento da educação tem sido um dos assuntos mais debatidos, em função do caráter provisório do Fundef, que passou por modificações nas metodologias de aplicação e destinação. Com o término do período dos 14 anos de implantação gradativa, em 2020, o Fundeb passou por formulações importantes para assumir o caráter permanente de política pública educacional (BRASIL, Lei nº 14.113/20).

O (Des) Regulamento do Financiamento

Rever as alterações do financiamento da educação, previstas no Art. 212 da Constituição Federal, nos auxilia a compreender o amplo e polêmico movimento das políticas públicas em torno da elaboração e regulamentação do Projeto de Lei nº 4.372/20, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e o tornou permanente por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2021).

As alterações no Art. 212 da Constituição Federal foram propostas pelas Emendas Constitucionais 14/1996; 53/2006; 59/2009; 85/2015; e a 108/2020. Esta última foi a que mais propôs mudanças na composição do financiamento, na constituição e normatização da nova disposição da política (BRASIL, EC nº 108/2020), quanto aos novos critérios para aplicação, composição e distribuição dos recursos que deverão ser aplicados na Educação Básica.

As propostas buscam melhorar a distribuição de recursos destinados à educação e reduzir as desigualdades entre as redes de ensino, sobretudo dos municípios mais pobres, haja vista que alguns entes federados possuem arrecadação maior e, portanto, dispõem de mais recursos para investimento na educação. A proposta a Emenda Constitucional nº 108/2020, para complementação dos recursos a ser feita pela União, deverá ser de no mínimo 23% (vinte e três por cento). Embora existam algumas críticas a esse respeito, vale acrescentar que a complementação teve aumento significativo, considerando que o percentual praticado era de 10% (dez por cento). Felizmente, um dos marcos do novo Fundo será a redistribuição de forma

mais igualitária e a garantia de democratização e universalização do ensino, que representou um crescimento dos recursos aplicados na educação.

As Contradições Entre Receitas e Despesas

O conceito de receita e despesas no contexto do Fundeb deve ser entendido na perspectiva da contabilidade pública, rigorosamente controlada pelo Ministério Público. Desse modo, “receitas” são os recursos advindos de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O objetivo do Fundo é a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, que conduzam à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988; EC 59, 2009).

A relação que o Fundo de Investimento da Educação Básica busca entre investimento e qualidade de ensino tem sido um dos pontos centrais das políticas públicas educacionais dos Planos Decenais da Educação Básica, bem como da orientação e proposição das políticas estaduais e municipais. A gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade são princípios constitucionais ratificados pela LDB em vigor e pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Logo, desde a criação do Fundef em 1996, esses princípios já estavam expressos na composição e aplicação de parte dos recursos voltados à Educação (PORTELA, 2006).

Com o novo Fundeb há maior incentivo à melhoria da qualidade da educação, por meio da redefinição de regras do ICMS, projeto que nasceu de experiência exitosa realizada no Ceará por meio do “ICMS-Educação”, agora incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica. A partir dessa nova diretriz, a União passou a destinar o percentual de 2,5% da complementação para as “redes públicas, desde que cumpridas condicionalidades de melhoria dos indicadores previstas em lei. Isto perpassa pela melhoria da gestão educacional refletida na melhoria da aprendizagem e na redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL/CF, 1998. Art. 206, Inc. VI-VII).

(Des) Regulamento, Transparência, Monitoramento e Fiscalização do FUNDEB

Um dos pontos mais controversos do novo Fundeb está relacionado ao piso salarial dos professores da Educação Básica. O objetivo da mudança, a princípio, era inserir Psicólogos e Assistentes Sociais que exercem funções na Educação Básica, pois profissionais do magistério eram os professores e os profissionais de apoio técnico especializado. Com a ampliação do conceito de profissional da Educação, a categoria passou a incluir todos os servidores em efetivo exercício na área educacional. Passaram a fazer parte do rol dos trabalhadores da Educação Básica, profissionais do Magistério que atuam na realização de serviços de apoio e operacional, inclusive auxiliares de serviços gerais e de apoio administração, além de

secretários escolares, dentre outros que exerçam sua profissão em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica pública no país (BRASIL, 2020).

Sabe-se que essa mudança causou impactos significativos no financiamento da área. A preocupação é legítima, pois o orçamento da Educação está hoje quase que inteiramente destinado à folha de pagamento de pessoal. A situação do piso salarial ganhou, assim, dimensão de “desregulamentação” e incrustou-se como ponto crítico da mudança de recursos.

O financiamento da educação, assim como outros gastos públicos, está limitado e normatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina que só pode aumentar o gasto se existir aumento na arrecadação. Qualquer inconsistência nesse sentido incorre-se em crime de improbidade administrativa e o responsável pode ter que responder criminalmente.

Outro ponto gerador de polêmica nas normativas do Fundeb é o rateio/abono das sobras do Fundo de Manutenção entre os profissionais da Educação Básica pública. O rateio foi recorrente ao longo da vigência da Lei nº 9.424, de 1996 e da Lei nº 11.494, de 2007. A Lei nº 14.113 de 2020 faz previsão sobre a divisão de sobras referentes aos 70% dos valores destinados aos salários de profissionais da educação, mas ainda não foi possível chegar a um consenso sobre a metodologia a ser adotada na divisão dos recursos excedentes e também quanto à especificação de quais profissionais em efetivo exercício poderá ser beneficiados.

A falta de definição de amparo legal sobre o rateio ganhou dimensões políticas nos sindicatos da categoria em todo país, mas a despeito disso, o rateio vem sendo praticado pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal ao final de cada exercício financeiro (FNDE, 2021). A discussão sobre o tema foi adiada pelo Senado Federal para 2024, por meio do Projeto Lei nº 3.418/21 (BRASIL, 2021, § 2º do Art. 26).

Considerações Finais

A aprovação do novo Fundeb foi uma conquista social que representa avanços significativos quanto às possibilidades de melhoria da qualidade do ensino. Como resultado tem-se hoje a normatização de conquistas que não podem ser desconsideradas, apesar de algumas inconsistências encontradas com relação ao prazo de vigência, ampliação da complementação da União, metodologia de distribuição dessa complementação, repartição do ICMS entre os municípios e Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

As contradições apontadas mostram a fragilidade da política de desenvolvimento da educação quanto ao pagamento dos salários dos profissionais, considerando a ampliação dos servidores que podem receber seus provimentos com recursos desse Fundo. Há a necessidade de rever as formas de reajustes, planos de carreira e promoções desses trabalhadores, não olvidando que essa revisão pode impactar nas despesas, gerar possíveis perdas para os docentes e, conseqüentemente, induzir movimentos de protestos da categoria.

Outros aspectos merecem atenção quanto à regulamentação das formas de rateio do Fundeb entre estados, municípios e o Distrito Federal, que foi adiada pelo Senado Federal para 2024, por meio do Projeto Lei nº 3.418/21. Os resultados das avaliações do SAEB podem ser impactados pelas mudanças ocorridas nas metodologias de ensino e aprendizagem em decorrência da pandemia da Covid-19.

O fato é que a aprovação da nova Lei do Fundeb não encerra o assunto e não resolve todos os problemas e expectativas da sociedade, sobretudo da categoria dos profissionais da educação, do mesmo modo que não cria mecanismos automáticos de melhoria na qualidade do ensino. Ainda existe um longo caminho a ser trilhado nesse processo e faz-se necessário que os atores envolvidos nesse processo estejam atentos para observar possíveis lacunas, buscando formas de avaliá-las, criando mecanismos de avaliação da política, capazes de definir com maior perceptibilidade pontos contraditórios, que devem ser discutidos e esclarecidos.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a 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).

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamenta o Projeto de Lei nº 3.418/21, atualiza a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 2020.

PORTELA, Eunice Nóbrega. A política de descentralização de recursos públicos para o Ensino Fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal. (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica de Brasília, UCB, Brasília-DF, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2005.