
A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

Producción académica sobre financiamiento de la educación: Fundeb en cuestion

Antônio Nascimento da Silva
Givanildo da Silva
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
Maceió- Brasil

Resumo

O objetivo da pesquisa foi apresentar a produção acadêmica sobre o Fundeb como política de financiamento da educação, buscando entender os seus principais aspectos de funcionamento e registrar considerações sobre os impactos desse fundo para o campo da educação. A pesquisa foi realizada por meio da abordagem qualitativa, tendo como técnica a Revisão Sistemática da Literatura. Os resultados revelam que o Fundeb, como política de Estado, pode ser visto como um avanço político e educacional, contribuindo para dimensões como a formação de profissionais; investimentos em equipamentos estrutural, material e pedagógico; ampliação do atendimento dos sistemas municipais de educação; minimização das desigualdades social e educacional no Brasil; existência, mesmo que tímida, de órgãos fiscalizadores e de controle da aplicabilidade dos recursos; e, por fim, a busca da qualidade social da educação.

Palavras-chave: Revisão Sistemática da Literatura; Financiamento da Educação; Fundeb.

Resumen: El objetivo de la investigación fue presentar la producción académica sobre el Fundeb como política de financiamiento de la educación, buscando comprender sus principales aspectos de funcionamiento y registrar consideraciones sobre los impactos de este fondo en el campo de la educación. La investigación se realizó mediante un enfoque cualitativo, utilizando como técnica la Revisión Sistemática de la Literatura. Los resultados revelan que el Fundeb, como política de Estado, puede ser visto como un avance político y educativo, contribuyendo a dimensiones como la formación profesional; inversiones en equipamiento estructural, material y pedagógico; ampliación de los servicios prestados por los sistemas educativos municipales; minimización de las desigualdades sociales y educativas en Brasil; existencia, aunque tímida, de órganos de control y control de la aplicabilidad de los recursos; y, finalmente, la búsqueda de la calidad social en la educación.

Palabras clave: Revisión sistemática de la literatura; Financiamento de la Educación; Fundeb.

1. Introdução

O financiamento da educação básica é um campo complexo que demanda diferentes visões sobre o assunto. Ele é garantido na Constituição Federal de 1988 e tem o papel de viabilizar o direito à educação pública nos diferentes entes da federação brasileira. Em uma dimensão macro, o financiamento da educação é a base para o desenvolvimento da educação e as políticas de planejamento educacional, como o Plano Nacional de Educação.

A política de fundos para a educação surgiu como um caminho para viabilizar a fixação de valores subvinculados aos impostos arrecadados pelos estados, municípios e o Distrito Federal. A primeira Constituição brasileira a normatizar a forma de financiamento se deu em 1934. Em seus artigos, além do valor mínimo a ser investido na educação, já preconizava a possibilidade de se criar fundo a partir dos impostos. Pelo seu curto prazo de vigência, apenas 3 anos, não foi possível o cumprimento de seus princípios, inviabilizando os preceitos postos, especialmente o financiamento da educação.

Passados 53 anos, após um período de lutas intensas dos movimentos sociais e defensores da educação pública, a Constituição Federal de 1988 apresentou a educação como direito de todos e dever do Estado. Para assegurar o referido direito, determinou a porcentagem mínima de 18% para a União, e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios para investir em educação, a partir da sua arrecadação local, além de conceber a criação de fundos.

A primeira experiência da política de fundos ocorreu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com vigência de dez anos. Mediante análise de Pinto e Nascimento (2019), o Fundef respondeu a uma necessidade de diminuir as disparidades no investimento da educação. Os autores mencionam que, na verdade, o governo burlou as exigências do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual previa que em dez anos da promulgação da Constituição os estados, o Distrito Federal e os municípios destinariam não menos que 60% dos recursos em investimento da educação. Em contrapartida, o Fundef reduziu consideravelmente essa obrigação.

Na perspectiva de Rossinholi (2008), o Fundef apresentou, dentre outros, os seguintes problemas: a continuidade do baixo comprometimento da União com o ensino

fundamental; o baixo valor mínimo estabelecido para a complementação da União; a rápida municipalização sem um preparo por parte dos municípios; a exclusão da educação infantil e do ensino médio; a manutenção de valores significativamente diferentes entre os estados federados; e as dificuldades no acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos por meio do fundo.

De acordo com Santos (2012), a partir da consolidação do Fundef pôde-se perceber melhorias para a educação municipal, de modo particular, a exigência da realização para concurso público, a implantação do Plano de Cargos e Carreira e um pequeno aumento nos salários dos professores. No entanto, o autor destaca que o processo de municipalização impulsionado pela captação de mais recursos para as escolas municipais, com o advento do Fundef, não teve um planejamento e um acompanhamento monitorado, para que a ampliação quantitativa fosse alcançada juntamente com a qualitativa.

O Fundef foi uma política de financiamento que focalizou os recursos apenas para o ensino fundamental. As demais etapas e modalidade da educação básicaⁱ ficaram excluídas do processo de financiamento escolar, viabilizando a precarização do ensino e a baixa de matrículas na educação infantil, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos. Essa política foi resultado da influência dos organismos internacionais, os quais tinham como principal diretriz para a educação a focalização do ensino fundamental.

Passados os dez anos de vigência do Fundef, em 2007, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com vigência de quatorze anos. De acordo com Pinto e Nascimento (2019), o Fundeb foi aprovado, após um longo processo de mobilização social, com o objetivo de corrigir as deficiências do Fundef. O ganho em comparação com o fundo anterior foi significativo e, nesse sentido, passou a abranger toda a educação básica e suas diferentes modalidades.

O Fundeb, apesar da ampliação de abrangência da modalidade de ensino, logrou em toda sua vigência, críticas acerca de sua eficácia. As principais se pautaram na incapacidade de dirimir as desigualdades regionais e de não cumprir de forma adequada à valorização do profissional de educação. Nunes (2016, p. 78) destaca que “[...] o estudo do financiamento de políticas públicas educacionais, como o Fundeb, é capaz de demonstrar o quanto é difícil enfrentar as disparidades regionais que são arraigadas, profundas e ainda persistentes no país, constituindo-se de um entrave para o desenvolvimento”. Desse modo, percebe-se

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

que os municípios que não arrecadam recursos financeiros significativos podem prejudicar o avanço da educação local, já os que têm mais condições de arrecadação têm mais possibilidades de investimentos para diferentes dimensões da educação (estrutura das escolas, formação dos professores, investimentos em equipamentos, etc.).

Os estudos de Rossinholi (2008) e Santos (2015) ressaltaram que o Fundeb possibilitou diversas conquistas, dentre elas: a) sua finalidade foi a de equacionar as disparidades regionais, por meio da implantação de um valor mínimo nacional por aluno; b) ampliou os recursos destinados à educação pública para toda a educação básica; c) cresceu o número de matrículas, de alunos atendidos, de profissionais do Magistério, de profissionais da educação e dos espaços escolares; d) contribuiu para a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional; e) favoreceu a implementação de políticas de valorização do magistério; e f) instituiu um padrão mínimo de qualidade para a educação.

Campos e Cruz (2011, p. 210) contribuem com a discussão, afirmando que “[..] acreditamos mesmo que alguns avanços, como investimentos em infraestrutura, melhoria de convênios, iniciativas de formação continuada, produção de textos, entre outros, tenham sido direta e indiretamente estimulados pelo Fundeb”.

Em resposta ao término do antigo Fundeb, em 27 de agosto de 2020, foi criado o Novo Fundeb pela emenda constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O Novo Fundeb é considerado um marco histórico para a educação, tendo em vista sair das normas do ato transitório e passar a constituir norma geral, tornando-se permanente. Por estar ainda em processo de implantação, suas alterações precisam ser cumpridas pelos entes para surtirem efeitos e reduzam as desigualdades e valorizem os profissionais da educação.

O objetivo da presente pesquisa foi apresentar a produção acadêmica sobre o Fundeb como política de financiamento da educação, buscando entender os seus principais aspectos de funcionamento e registrar considerações sobre os impactos desse fundo para o campo da educação em diferentes estados do país.

A pesquisa foi realizada por meio da abordagem qualitativa (Triviños, 1987; Gil, 1999), tendo como técnica a Revisão Sistemática da Literatura (Galvão; Ricarte, 2020). De acordo com Triviños (1987), a abordagem qualitativa busca o significado que existe nos dados coletados, a fim de perceber o fenômeno em cada contexto.

A técnica de revisão sistemática, a partir da abordagem qualitativa, ganha importância no estudo sobre o Fundeb, pois possibilita a construção de um arcabouço científico do referido fundo, na perspectiva de apresentar os seus impactos na educação pública. Segundo Galvão e Ricarte (2020), é uma técnica de pesquisa que segue protocolos específicos e busca dar logicidade a um *corpus* documental.

O critério de inclusão das pesquisas para compor o trabalho foi ser dissertação concluída no período de 2019 a 2022. A busca se deu por meio do Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os descritores que serviram para a realização da busca das pesquisas foram: financiamento da educação e Fundeb.

O artigo está dividido em três seções que se completam. Na primeira, é apresentada esta introdução com a finalidade de contextualizar o objeto de pesquisa. Na segunda, destaca-se a produção acadêmica sobre o Fundeb e suas repercussões, a partir dos resultados das pesquisas evidenciadas. E, por fim, nas considerações finais, dialoga-se sobre os entraves para a educação pública brasileira, tendo como referência os resultados das pesquisas em questão.

2. A produção acadêmica sobre o Fundeb

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação, de modo específico sobre o Fundeb, tem aumentado consideravelmente, principalmente em vista a defesa da educação como um direito de todos e dever do Estado. A política de fundos vislumbra a subvinculação dos impostos como instrumento principal para assegurar uma oferta de educação de qualidade, que se configure nos princípios da universalização, igualdade de condições e liberdade de aprender e ensinar.

Este trabalho, a partir da revisão sistemática da literatura, baseia-se na análise de dissertações produzidas sobre o Fundeb entre o período de 2019 a 2022. Dentre as análises, buscou-se compreender os impactos deste fundo na melhoria da educação, a contribuição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social na execução e fiscalização, melhoria no desempenho dos alunos e se os recursos transferidos foram suficientes.

A partir dos critérios elencados, já apresentados na metodologia, foram escolhidas seis dissertações. Elas foram defendidas em Programas de Pós-Graduação de diferentes áreas. O Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Rio Grande do

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

Norte e na Universidade Tuiuti do Paraná; a Fundação Getúlio Vargas com o Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, assim como a Universidade Federal de Alagoas. O Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, e o Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco.

As áreas de produção das pesquisas são diversas como Educação, Direito, Economia e Administração Pública, mas todas buscaram compreender a política de financiamento da educação e sua capacidade de superar as desigualdades existentes por regiões. As pesquisas selecionadas, a partir dos critérios elencados, permitem entender o processo de implantação e desenvolvimento do Fundeb, suas perspectivas e seus avanços, enquanto política de Estado.

Quadro 1 – Mapeamento da Produção acadêmica sobre o Fundeb (2019-2022)

Título	Autor/a	Tipo	Programa/ Área/ Instituição	Ano
Conselho de Acompanhamento e Controle Social (cacs) do Fundeb no Município de Macau/RN: Discutindo a participação dos conselheiros.	Javaerton de Souza Aquino	Dissertação	Programa de Pós-Graduação em Educação – Universidade do Rio Grande do Norte	2019
Análise do investimento nos anos finais do ensino fundamental e desempenho educacional	Romeu Weliton Caputo	Dissertação	Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Getulio Vargas	2019
Dez anos de Fundeb: Análise da evolução dos gastos e dos principais resultados na rede pública estadual de educação.	Francisco José de Lima	Dissertação	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap da Universidade Federal de Alagoas	2019
As transferências fiscais no federalismo brasileiro: sobre o repasse do Fundeb ao Estado do Maranhão.	Gustavo Furtado Brandão	Dissertação	Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão	2019
O Fundeb na Educação Pública Brasileira: limites e possibilidades	Josiane Cristina Rabac Stahl	Dissertação	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná	2020
O impacto das transferências do Fundeb nos gastos com educação nos municípios brasileiros	Ana Carolina da Silva	Dissertação	Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco	2022

Fonte: Elaborado pelos autores.

As pesquisas que foram selecionadas tratam de questões que discorrem sobre o Fundeb em suas diferentes dimensões. Destacam-se entre elas o papel do Conselho e Acompanhamento do Controle Social, o desempenho educacional por meio da política de fundos, melhorias financeiras para a educação, gestão de gastos, descentralização do financiamento, redução das desigualdades e valorização dos profissionais da educação.

A primeira pesquisa analisada é de autoria de Javaerton de Souza Aquino (2019), na qual discute a democratização da gestão da educação pública por meio da descentralização político-administrativa referente à transferência de recursos. Para tal, buscou compreender a importância da atuação dos Conselheiros do Conselho e Acompanhamento do Controle Social do Fundeb vinculados à gestão no período de 2015/2017 no município de Macau, no estado do Rio Grande do Norte.

Além do objetivo geral, a pesquisa se desdobra em três objetivos específicos que expõem a estrutura e a funcionalidade da política de fundos. Dentre estes, destacam-se: discutir a política de financiamento a partir da descentralização da gestão educacional; analisar a política de controle social do financiamento da educação básica; e analisar a atuação dos conselheiros do Conselho e Acompanhamento do Controle Social do Fundeb no município de Macau.

O autor, utilizando-se de uma metodologia reflexiva do Materialismo Histórico-Dialético, com abordagem qualitativa, por meio de dados bibliográfico-documental, como também por meio de entrevistas estruturadas, analisou se há contradições na atuação dos conselheiros.

Os pontos principais apresentados por Aquino (2019) se dão na preocupação do desenho político-institucional, que julga ser importante a um sistema descentralizado. Pontua a importância que os Conselhos de controle social possuem para a plena execução, principalmente de transferências financeiras, e que os conselhos existem desde o Brasil Colônia, como órgãos colegiados de representação coletiva.

Os resultados da pesquisa (Aquino, 2019) reforçam que a ampliação da educação pública no Brasil passa pelo aumento considerável dos recursos transferidos. Porém, estes recursos necessitam de um maior controle que se dá na devida atuação dos conselhos nos diversos entes, fiscalizando, acompanhando e planejando. Os entraves localizados devem ser rompidos com estratégias capazes de realizar o controle social.

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

Aquino (2019) sinaliza a importância da política de fiscalização dos recursos vinculados à educação. Este ocorre por meio de um povo consciente do seu papel, porém, necessitam de informações precisas e adequadas para no mérito acompanhar valores e aplicação dos referidos recursos.

O autor (Aquino, 2019) identifica um caráter ambíguo e contraditório do Conselho e Acompanhamento do Controle Social do Fundeb. Essa ambiguidade é apontada na prática técnico-fiscalizatória, que se detém apenas a verificar documentos. Arelado à ambiguidade, o autor percebe a característica neopatrimonialista e distorções na escolha dos representantes, ou seja, os membros não possuem autonomia da gestão pública.

O estudo apresenta a falta de capacitação detalhada como problema para a atuação dos conselheiros. A formação que recebem, segundo os entrevistados, ocorre apenas de forma técnico-contábil. Indica que a articulação entre os conselhos (Educação e CACS) pode contribuir para uma capacitação político-formativo. Além de mostrar que existe deficiência no apoio prestado aos conselheiros. Aquino (2019) conclui que a ação de apreciar documentos, planilhas e estatísticas, além da falta de consciência do papel dos conselheiros, junto às contradições políticas e uma formação inadequada contribuíram para uma atuação tímida do Conselho e Acompanhamento do Controle Social do Fundeb, no município de Macau. Conclui que o conselho deve ser representação de lutas através da participação consciência dos civis rompendo com a hegemonia política.

A segunda pesquisa foi a de Romeu Weliton Caputo (2019), a qual analisou a relação entre o desempenho dos anos finais do ensino fundamental na educação de 50 municípios brasileiros que tiveram evolução e de outros 50 que tiveram retração, e o investimento na educação nos anos de 2015 e 2017. Para o autor, a relação investimento adequado e desempenho percebidos através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica configura a correta aplicação dos recursos.

O desenvolvimento da pesquisa segue no intuito de responder o problema com uma pergunta norteadora: os investimentos realizados no ensino fundamental estão contribuídos para um melhor desempenho acadêmico dos estudantes nesta etapa da educação? O autor, para elucidar a questão, determina três objetivos específicos: levantar as transferências recebidas pelos municípios; caracterizar a situação da oferta do serviço educacional; e, por fim, analisar a relação existente entre variáveis que indicam maiores investimentos.

Caputo (2019) coletou dados de 50 municípios que evoluíram e 50 que não conseguiram evolução no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do ano de 2007 a 2017, utilizando uma metodologia de estatística de regressão linearⁱⁱ, através de variável dependente e de variáveis explicativas, como investimento por aluno, a quantidade de alunos por turma, as hora-aulas diárias, o percentual de municipalização das matrículas, o percentual de repasse do governo federal e o nível socioeconômico.

Dentre as variáveis utilizadas pelo autor (Caputo, 2019), o investimento por aluno compõe regra base do Fundeb. Segundo Pinto e Nascimento (2019), o valor mínimo por aluno constitui referência para o investimento da educação, valor do qual nenhum ente deve ter menor do que estipulado pelo número que alunos inscritos no censo escolar.

Como resultado, Caputo (2019) aponta que a análise dos indicadores de qualidade desde a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, os anos iniciais têm atingido a meta ano após ano, já os anos finais foram alcançadas apenas nos primeiros ciclos (2007, 2009 e 2011), e não atingiu a meta nos três últimos ciclos (2013, 2015 e 2017). Existindo, portanto, uma necessidade de aprofundar um olhar sobre os anos finais. Os resultados da pesquisa indicam que o investimento por aluno é relevante, se utilizado de forma adequada. A adequação engloba aspectos como a segurança das escolas, tanto na infraestrutura, como as percebidas por diretores e professores. A dimensão do clima escolar é apresentada na pesquisa como condição estratégica para propiciar o aprendizado.

O autor evidencia que o estudo teve algumas limitações, das quais cita: as bases de dados consultadas, a forma como tais bases são alimentadas pelos entes federados e lançamento das despesas com recursos do Fundeb. A partir dessas premissas, considera que para melhor desenvolver o estudo, é necessário verificar o investimento ao longo de todo ensino fundamental e não apenas o investimento em um ano.

Caputo (2019) conclui numa estatística descritiva que dentre os municípios que mais evoluíram no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos anos finais, a Região Nordeste com 37 municípios, Região Centro-oeste com 8 municípios, Região Sudeste com 3 municípios, Região Sul com 1 município e Região Norte com 1 município. Dentre os municípios que tiveram retração no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica anos finais, na Região Nordeste com 39 municípios, acrescido de municípios da Região Norte com 11 municípios.

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

A terceira pesquisa, cuja autoria foi Francisco José de Lima (2019), analisou as repercussões do Fundeb na educação básica de Alagoas entre 2007 a 2016, abordando os gastos e os resultados. O período de dez anos do Fundeb é marco regulatório de como se deu a vigência deste fundo e como houve incremento de investimentos e melhora do desempenho da aprendizagem nas escolas da rede estadual.

Para desenvolver o estudo, o autor (Lima, 2019) propôs como pergunta norteadora: o que a análise dos dados relativos ao Fundeb, no período de 2007 a 2016, revela acerca dos recursos disponibilizados e dos impactos gerados no atendimento escolar? No intuito de responder à pergunta, delineou como objetivos específicos: examinar a evolução dos valores disponibilizados a educação básica estadual; identificar os impactos gerados no atendimento da rede estadual de educação, em comparação com as demais redes de ensino; verificar a evolução dos principais indicadores de qualidade do ensino; e propor plano de ação com vistas a eliminar os problemas constatados.

Metodologicamente, com coleta de dados bibliográficos e documental de uma abordagem mista, por Lima (2019) coletou dados para comparação da rede estadual, municipal e privada de educação em Alagoas. Em relação aos objetivos, a metodologia assume característica descritiva. No âmbito bibliográfico foram utilizados artigos, dissertações e teses, já a documental, por sua vez, contou com coleta, seleção e análise de leis e normas sobre o Fundeb.

O referencial teórico mostrou que os recursos do Fundeb não são suficientes para garantir uma educação de qualidade. Em Alagoas, de modo particular, todos os municípios não atingem o valor mínimo por aluno, sendo necessária a complementação da União. Esses apontamentos sinalizam a urgência em serem vinculados outros recursos, principalmente com participação maior da União, tendo em vista deter o maior poder arrecadatório de tributos.

Os resultados do estudo apontaram que houve aumento na contribuição do estado, mas, houve redução dos valores recebidos, em detrimento à perda considerável de alunos para a rede particular de ensino. A redução da diminuição dos recursos se dá com a redução de matrículas públicas e com o processo de municipalização. Além de expor que mais de 60% dos recursos estaduais são destinados aos municípios alagoanos.

Como resultados, há, ainda, três constatações importantes: houve um aumento dos gastos médios por alunos no ensino fundamental; existe uma tímida atuação dos órgãos

fiscalizadores do Fundeb, além de apresentar inconformidades em sua composição; e o uso de artifícios contábeis, com vistas a driblar a legislação. A pesquisa conclui que o Fundeb acabou por não cumprir seu objetivo de desenvolver a educação básica em suas múltiplas dimensões.

Constatados os problemas que atingem a educação em Alagoas e sua relação com os recursos que recebe, Lima (2019) apresenta a proposta do plano de ação que contempla órgão de controle e fiscalização e a Secretaria de Educação. O autor prevê que a Controladoria Geral da União, através do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, ou por meio de ação específica pode contribuir para formação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Julga ser necessário monitorar o uso dos recursos do Fundeb de cada ente federado em ação conjunta com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público Federal.

Propõe que órgãos e entidades da sociedade unam esforços para aumentar o número de matrículas e reduzir o percentual de abandono, além de ter um cuidado em manter atualizado e regular os registros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb da esfera estadual, ademais Tribunal de Contas do Estado acompanhar e fiscalizar os recursos. Por fim, propõe que o novo Fundeb crie mecanismos que garantam financiamento adequado da educação, e a Secretaria de Estado da Educação adote procedimento contábeis, com vistas a contabilizar adequadamente as despesas.

A quarta pesquisa analisada foi de autoria de Gustavo Furtado Brandão (2019), a qual discutiu os impactos do Fundeb no financiamento do ensino fundamental do estado do Maranhão, bem como a eficácia quanto à diminuição das desigualdades e descentralização dos entes federados. Para atingir o objetivo, abordou o histórico do federalismo e o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988.

Para um melhor desenvolvimento do estudo, Brandão (2019) elencou como objetivos específicos: compreender os conceitos sobre o federalismo brasileiro; analisar o contexto histórico-social para o surgimento do Fundeb; analisar as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal em relação aos conflitos que cercam o Fundeb; verificar se o Fundeb representa uma categoria fundamental para o equilíbrio federativo; e avaliar a relação entre política social e federalismo no Brasil à luz da constituição de 1988.

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

O autor (Brandão, 2019) utilizou uma metodologia dedutiva, partindo da compreensão geral a conclusões específicas, com abordagem qualitativa de cunho descritivo e explicativo, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica como livros e artigos científicos e pesquisa documental para comparar leis, sentenças, portarias e pareceres, com a finalidade de determinar a eficácia do Fundeb na proposta de descentralização de recursos e redução das desigualdades regionais. A intenção central do estudo se deu em torno das transferências fiscais do Fundeb ao estado do Maranhão, durante o primeiro mandato do Governador Flávio Dino, do Partido Socialista Brasileiro, no período de 2015 a 2018.

Os resultados da pesquisa mostram que existem dois obstáculos principais à implementação do Fundeb. Primeiro, o governo analisado burlou a exigência constitucional de utilizar taxas mínimas de impostos; e, segundo, acredita que a corrupção e os desvios de recursos agravam os prejuízos causados pelo uso indevido dos recursos. É necessário que se leve a sério as políticas públicas existentes para que surjam outras mais eficientes.

De acordo com Brandão (2019), é perceptível a fragilidade do sistema da política de fundos, tendo em vista os órgãos de fiscalização não funcionarem de forma adequada. Com o intuito da evolução da oferta da educação, faz-se necessária a adoção de metas que envolvam a qualificação educacional, como também uma melhor elaboração de projetos político-pedagógicos.

A quinta pesquisa, de autoria de Josiane Cristina Rabac Stahl (2020), analisa a importância do Fundeb para a valorização dos Profissionais da Educação e suas contribuições para redução das desigualdades sociais. Para tal, buscou investigar as características da política pública do Fundeb e sua contribuição na sustentação da escola pública brasileira.

A pesquisa, por meio de um método de análise bibliográfico-documental, tentou responder à pergunta norteadora: Qual a importância do Fundeb na redução das desigualdades sociais? Para tanto, retoma o percurso de construção do Fundeb e de suas diferenças com o Fundef, além de analisar a influência do neoliberalismo nas desigualdades sociais.

Segundo Stahl (2020), o neoliberalismo não criou as desigualdades, mas acentua exercendo influência na educação, a partir das configurações políticas. O cotidiano da

escola é alterado, passa a preocupar-se de forma acentuada com o mercado, inserindo uma formação técnica em detrimento do conhecimento integral. Essa influência reforça a divisão de classes sociais, e mantém uma prática excludente.

Para a autora (Stahl, 2020) O Fundeb é uma oportunidade de se criar um modelo de financiamento eficaz. O governo deve melhorar as estratégias do Fundeb para então alcançar efetivamente toda a educação. Para tal, a União precisa desenvolver políticas de estímulo a melhoria da qualidade de ensino, como previa a Lei 11.494/2007, além de melhorar a política redistributiva existente no fundo de investimento.

O resultado da pesquisa aponta que o Fundeb possui uma intensa política redistributiva, tornando-se uma oportunidade de diminuir as desigualdades regionais e melhorar o desempenho educacional de cada ente federado. A autora ressalta que é necessário entender ou até corrigir a assimetria de cada região para se chegar a um financiamento adequado. Assim, ela conclui que para um maior equilíbrio nas distribuições de recursos, o Fundeb deveria ser composto por um único fundo, em vez de 27 fundos. Neste sentido, para a autora, seria a oportunidade de romper com as desigualdades regionais, e cada escola passar a receber o mesmo valor por aluno.

A sexta pesquisa, de autoria de Ana Carolina da Silva (2022), discutiu os impactos do Fundeb nos gastos com a educação, buscando observar se o recurso está sendo devidamente aplicado no serviço da educação. A discussão dissertativa implicou como objetivo perceber o impacto das transferências do Fundeb sobre os gastos em educação nos municípios brasileiros entre os anos de 2013 a 2018.

A autora (Silva, 2022), ancorada na ideia de fungibilidadeⁱⁱⁱ das transferências, busca responder à pergunta norteadora: qual o impacto das transferências do FUNDEB sobre os gastos com a educação nos municípios brasileiros? Nesse intuito, determinou como objetivo estimar, a partir de regressões quantílicas, com efeitos fixos em painel, as despesas com educação com os recursos do FUNDEB no período de 2013 a 2018.

A metodologia utilizada pela autora (Silva, 2022) para a base de dados foi um modelo econométrico na forma de painel com um modelo de regressões quantílicas^{iv} com erros-padrão e regressão quantílica com efeitos fixos, com base de dados de 5.568 municípios brasileiros entre o ano de 2013 a 2018, utilizando variáveis dependentes e variáveis explicativas.

A variável dependente foi os gastos com educação coletados nos municípios brasileiros. Já a variável explicativa constituída em um quadro menciona o Fundeb, os royalties, Fundo de Participação dos Municípios como fundamental para compreensão dos recursos recebidos e dos gastos; o saneamento como uma relação direta da porcentagem da população urbana e rural; a dependência como razão entre transferências correntes e receitas correntes; dentre outros, como população total, Produto Interno Bruto, Índice Firjan de Desenvolvimento, população com até 15 anos, densidade demográfica, vereadores.

A autora menciona que no modelo fixo com erros-padrão e modelo de regressão quantílica clusterizado por estado não encontrou fungibilidade. Mas, no modelo de regressão quantílica com efeitos fixos e no painel dinâmico foram encontradas evidências de fungibilidade. Para cada R\$ 1,00 recebido, R\$ 0,38 é alocado em outros gastos. Ao considerar o painel dinâmico, há uma fungibilidade maior, para cada R\$ 1,00 recebido, R\$ 0,48 é utilizado em outros gastos.

O resultado da pesquisa demonstra o modelo de regressão quantílica com efeitos fixos, e que, no modelo de painel dinâmico, foi evidenciado existir fungibilidades dos recursos, ou seja, que parte do recurso é utilizado em outros gastos que não a educação. O autor conclui que o ato contínuo de fungibilidade nas transferências do Fundeb reduz a qualidade da educação e, a longo tempo, trará prejuízos econômicos.

3. Considerações finais

As pesquisas sobre o financiamento da educação são importantes dimensões que revelam a complexidade do campo educacional no Brasil, bem como as contradições presentes em um país, cuja extensão é continental. Assim, o resultado das problemáticas evidenciadas pelas pesquisas educacionais que tratam do financiamento da educação são expostas quando revelam as desigualdades político-sociais, resultando no contexto educacional.

Por conta das múltiplas realidades brasileiras, há diferenças regionais que carecem de maiores investimentos, devido à baixa perspectiva arrecadatória dos municípios e estados, fragilizando a oferta da educação em uma dimensão que garanta padrões mínimos de qualidade. A superação das desigualdades regionais no campo da educação torna-se um desafio para o campo da política educacional, uma vez que a oferta da educação pública de qualidade é uma garantia constitucional.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito que deve ser garantido pelo Estado, a partir dos entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), a ser ofertado com padrões mínimos de qualidade. Nesse sentido, o Fundeb, como política de financiamento busca garantir o padrão de qualidade na oferta da educação, viabilizando investimentos e encaminhamentos socioeducacionais para os 5.568 municípios brasileiros, os 26 estados da federação e o Distrito Federal.

Ao tratar da política de financiamento da educação, mediante o Fundeb, as pesquisas retratam a importância dessa dimensão política que tem garantido à educação pública avanços nas estruturas dos prédios escolares, nas formações dos profissionais, na consolidação de modernização e acompanhamento de sistemas educacionais, no aumento da cobertura de atendimento para todas as modalidades e na superação das problemáticas político-sociais por meio da educação.

No contexto das pesquisas evidenciadas, algumas problemáticas foram destacadas como elementos importantes para a reflexão. O primeiro aspecto que merece atenção é o uso dos recursos do Fundeb exclusivamente para a educação, na intenção de contribuir efetivamente com a melhoria da qualidade da escola pública. O investimento do Fundeb em outras áreas sociais caracteriza-se como um mecanismo de improbidade administrativa, além de usurpar melhorias para o espaço público e os sujeitos nele envolvidos.

Atrelado ao uso dos recursos do Fundeb exclusivamente à educação, surge a medida de investimento, que se dá pelo número de alunos. Esta medida ligada ao contexto social econômico e político, em muitos casos, aumenta o nível de desigualdade, além de observar que a diminuição do número de alunos resulta numa significativa diminuição dos recursos, vivenciando uma disputa entre os municípios e os estados para aumentar a arrecadação.

A valorização dos profissionais da educação é ponto significativo para reduzir as desigualdades sociais, pois são agentes que intermeiam a produção do conhecimento, logo, necessitam de um maior reconhecimento e remuneração. Assim, O financiamento adequado considera os gastos pertinentes ao ensino, aos alunos, a manutenção escolar ao investimento em projetos e atividades pedagógicas. Além desses aspectos, possui a priorização do salário condigno dos profissionais da educação.

A produção acadêmica sobre o financiamento da educação: o Fundeb em questão

Nesse cenário, surge outra dimensão evidenciada pelas pesquisas, que é o monitoramento do uso dos recursos do Fundeb. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é o órgão político-social responsável pelo acompanhamento da aplicação dos recursos, como determina os preceitos legais. No entanto, segundo as pesquisas, devido à cultura do patrimonialismo, há uma problemática histórica na sociedade brasileira que inviabiliza a formação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em uma dimensão com interesse público.

A cultura de consolidação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, conforme Aquino (2019), está pautada no neopatrimonialismo, a partir da indicação dos conselheiros, seguindo os interesses da política local, consolidando a cooptação política, o sistema de coerção e da barganha de interesses. A impossibilidade de existência de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social representativo, formado por diferentes dimensões político-sociais – sindicatos; das entidades sociais, políticas e religiosas; movimentos diversos -, contribui para o que Silva (2022) chama a atenção, desvio de uso dos recursos do Fundeb para outras áreas sociais.

As pesquisas revelaram, ainda, que a função técnico-burocrática, decorrente da gestão gerencial, minimiza o papel dos conselheiros, reduzindo a atuação em simples fiscalização contábil. Na verdade, há uma concretização de visão predominantemente técnica, com perspectivas burocráticas. Como dimensão a ser analisada, a formação dos conselheiros é uma preocupação apresentada por Aquino (2019), como elemento importante a ser pensado, tendo em vista a relevância de uma formação político-social independente, distanciando-se do poder local e das barganhas de interesse.

Nessa lógica, entende-se que as problemáticas evidenciadas são aspectos relevantes para o campo da educação pública e encontra-se no âmbito das políticas educacionais no centro de interesses de diferentes grupos, configurando-se como disputas históricas. O Fundeb, como política de Estado, pode ser visto como um avanço político e educacional, contribuindo para dimensões como a formação de profissionais (Lima, 2019); investimentos em equipamentos estrutural, material e pedagógico (Caputo, 2019); ampliação do atendimento dos sistemas municipais de educação (Aquino, 2019); minimização das desigualdades social e educacional no Brasil (Stahl, 2020); existência, mesmo que tímida, de órgãos fiscalizadores e de controle da aplicabilidade dos recursos (Brandão, 2019); e, por fim, a busca da qualidade social da educação (Silva, 2022).

O percentual mínimo de investimento não deveria ser encarado como regra, da mesma forma, a complementação da União não deveria ocorrer apenas da ausência do valor mínimo por aluno. Essa compreensão, caso fizesse parte da política de investimentos, traria considerável qualidade à educação. Perceber a utilização dos recursos investidos na educação de um modo global, nos dá ciência do precário tratamento dado à educação. Não é apenas falta de recurso, mas acrescenta-se a uma má gestão, que permanece com comportamentos politiquieiros de assistência eleitoral.

Nota-se que, apesar das limitações, o Fundeb tem contribuído para a melhoria da educação e pode ser visto como um ganho para o campo do financiamento. Defende-se, no entanto, que o Fundeb seja um recurso exclusivamente para a educação pública, pautado em elementos com princípios que produzam igualdade, equidade, inclusão e participação, apontando para uma visão de educação sócio-política que tenha a formação referenciada socialmente como base a ser vivenciada e que as desigualdades social e educacional sejam superadas, cedendo espaço para a igualdade e a qualidade social da educação pública. Eis, portanto, o desafio!

Referências

AQUINO, Javaerton de Souza. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no município de Macau/RN**: Discutido a participação dos conselheiros. 2019. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

BRANDÃO, Gustavo Furtado. **As transferências fiscais no federalismo brasileiro**: sobre o repasse do Fundeb ao Estado do Maranhão. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, 20 de Junho de 2007.

BRASIL. **Lei 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). Brasília, 25 de dezembro de 2020.

BRASIL. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF. Brasília, 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 1996.

CAMPOS, Maria Malta; CRUZ, Sílvia Helena Vieira. **Consulta sobre a qualidade da educação infantil:** o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2011.

CAPUTO, Romeu Weliton. **Análise do investimento nos anos finais do ensino fundamental e desempenho educacional.** Dissertação. 2019. ??? f. (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão Sistemática da Literatura Conceituação, Produção e Publicação. **Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p.57-73, fev. 2020.

LIMA, Francisco José de. **Dez anos de Fundeb:** Análise da evolução dos gastos e dos principais resultados na rede pública estadual de educação. 2019. 86 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. **O FUNDEB na prática:** uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. NASCIMENTO. Iracema Santos do. O Sistema de Financiamento da educação básica pública no Brasil. *In:* Nascimento. Iracema Santo do (org.). **Fundeb pra valer!** A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. Editora Chiado Books, São Paulo, 2019.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil:** Do FUNDEF ao FUNDEB. 2008. 173 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

SANTOS, Joedson Brito dos Santos. **O FUNDEB e a educação infantil no município de Itabuna.** Dissertação. 2012. 171 f. (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SILVA, Ana Carolina da. **O Impacto das transferências do Fundeb nos gastos com educação nos municípios Brasileiros.** 2022. 69 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru, 2022.

STAHL, Josiane Cristina Rabac. **O Fundeb na educação pública Brasileira:** Limites e possibilidades. 2020. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2020.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

Notas

ⁱ As modalidades da educação básica são: Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Especial, Educação do Campo/Rural, Educação Indígena, Educação Quilombola e Educação a Distância (Brasil, 1996).

ⁱⁱ De acordo com Fávero *et al.* (2008, p. 346), esse é um método que “[...] tem como objetivo estudar a relação de duas ou mais variáveis explicativas [...] e uma variável dependente métrica”. Gujarati (2006) destaca a relevância da adequação dos dados, visto que é fundamental utilizar determinado esforço examinando a natureza dos mesmos. Dessa maneira, pode-se classificá-los em três tipos: séries temporais, corte transversal e longitudinais. Para o presente estudo, o método de corte transversal é utilizado para o tratamento dos dados, uma vez que os anos de 2015 e 2017 são tratados de forma independente, pois fatores significantes podem ser distintos entre eles (Caputo, 2019).

ⁱⁱⁱ De modo geral, a fungibilidade pode ser definida como a substituição do financiamento público pela transferência obrigatória, passando este a ser usado para gastos em outros setores ou para redução de impostos. Isso implica que recursos vinculados substituem, ao invés de complementar os gastos locais destinados a um determinado propósito (Parmagnani; Rocha, 2017) (Silva, 2022, p. 10).

^{iv} A utilização de modelos em painel reside na possibilidade de explorar, de modo simultâneo, variações das variáveis dispostas ao longo do tempo e entre diferentes unidades de corte transversal. Esta técnica de agregação de séries temporais e dados em corte transversal permite a estimação mais completa eficiente de modelos econométricos. Todavia, a estimação de tais modelos se torna mais complexa na medida em que aumenta a heterogeneidade entre as unidades de corte transversal (Nunes; Menezes; Dias Júnior, 2013). (Silva, 2022, p. 33).

Sobre os autores

Antônio Nascimento da Silva

Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Professor de Ensino Religioso e Artes da rede municipal de ensino em São Luís do Quitunde e Coordenador do Programa Dinheiro Direto na Escola na mesma rede. Professor Artes da Rede Estadual de Educação do Estado de Alagoas. É integrante do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL). Email: antonionascimento.adv.2017@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-8509-1471>

Givanildo Silva

Doutor em Educação. Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. É integrante do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL). Email: givanildopedufal@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5490-6690>

Recebido em: 05/02/2024

Aceito para publicação em: 14/03/2024