

GESTÃO

FUNDEB É  
AGENDA  
PRIORITÁRIA  
EM 2020

1

>> Fundo é das raras políticas públicas que sobreviveram à troca de governos

2

>> Modelo que vigorou até este ano diminuiu desigualdades no financiamento

3

>> Mecanismo precisa ser aperfeiçoado, em busca de mais equidade e qualidade

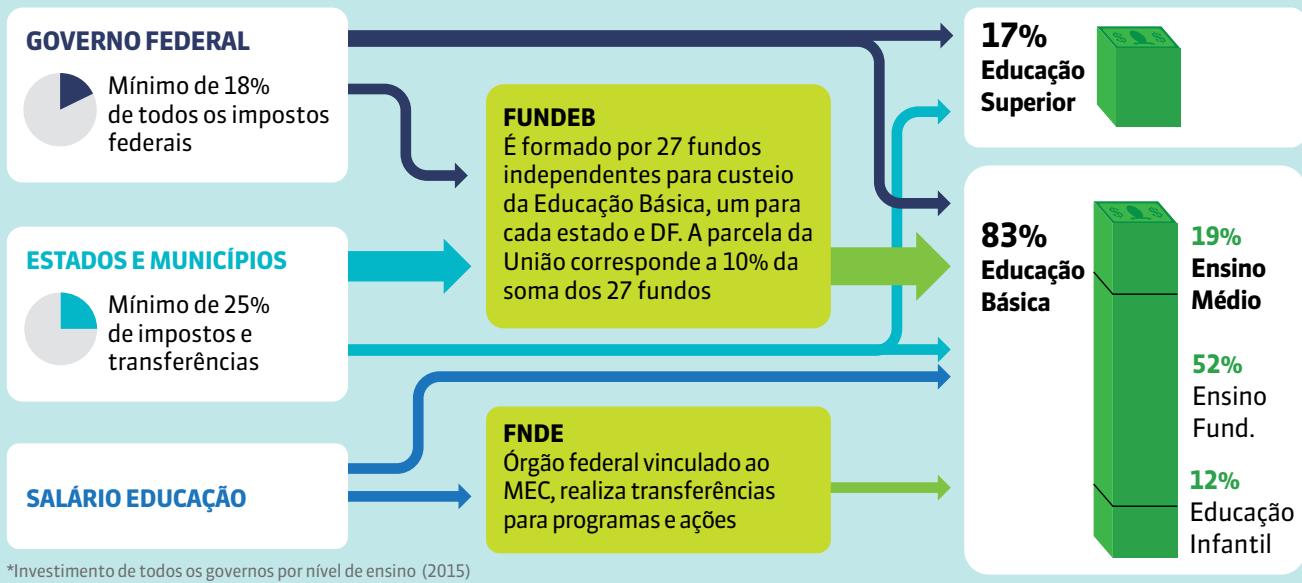
**N**a história da gestão pública brasileira, são raras as iniciativas que conseguiram se consolidar como políticas de Estado, sobrevivendo à troca de governos. Em se tratando de ações que alteram profundamente a distribuição dos recursos estatais entre entes federativos, a conquista de um consenso – ou ao menos de algo próximo disso – é ainda mais rara. Na educação, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é uma das poucas políticas que se encaixam nessas duas características. O Fundo é hoje vital para o financiamento da educação básica. Sua continuidade, porém, está em risco: a emenda constitucional que o criou, em 2006, previa a vigência até o ano de 2020. Para que seja mantido, ampliado e aperfeiçoado, é preciso que o Congresso Nacional aprove neste ano sua nova formulação.

## FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O Fundeb responde por mais de 40% do gasto do País em Educação Básica

**DE ONDE VEM O DINHEIRO**  
Artigo 212 da Constituição de 1988 e Lei 11.494/2007

**PARA ONDE VAI O DINHEIRO**  
em % do total\*



O Fundeb é responsável hoje por mais de 40% do gasto do país em educação básica. Na prática, ele é constituído de 27 fundos independentes, um em cada unidade da federação. Por lei, um percentual de receitas de impostos e fundos é retido no Fundeb. O montante arrecadado é então redistribuído entre a rede estadual e as municipais, de acordo **principalmente com o número de alunos**.

A União tem na distribuição desses recursos um papel fundamental. A lei do Fundeb estipula o cálculo de um valor mínimo por aluno a ser garantido em todos os Estados. Nas unidades da federação em que os recursos próprios não são suficientes para atingir esse patamar, o governo federal entra com recursos. Em 2015, por exemplo, essa complementação ocorreu em dez Estados. Hoje, a participação da União no Fundo é estipulada em 10% de seu total. É por isso que o Fundeb tem também função fundamental na garantia de mais equidade no sistema, por reduzir a distância entre os Estados e municípios mais pobres e mais ricos. Um estudo feito pela Câmara dos Deputados em 2017 estimou que, sem o atual Fundeb, a desigualdade no valor por aluno, que hoje é de 564% na comparação do maior para o menor entre municípios, seria superior a 10.000%.

### HISTÓRICO

As origens do Fundeb remontam ao Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), aprovado pelo Congresso Nacional em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, durante a gestão, entre 1995 e 2002, do ministro Paulo Renato Souza, falecido em 2011. Em seu depoimento para a [Web Série com ex-ministros da Educação produzida pelo Instituto Unibanco](#), Maria Helena Guimarães de Castro, que foi presidente do Inep e secretária-executiva da pasta na gestão de Paulo Renato, explica a origem da proposta.

O Fundo privilegia também algumas modalidades na repartição dos recursos, como alunos de educação especial, de escolas do campo, em tempo integral, entre outros.

## GASTO MÍNIMO POR ESTUDANTE/ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

	Fundeb	Outras receitas	Total
DF	3.354		11.501
SP	3.391	6.479	
RJ	2.925	6.116	
RR	4.090	5.765	
RS	3.403	5.610	
SC	3.193	5.370	
GO	3.049	5.019	
MS	3.058	4.980	
PR	2.794	4.858	
ES	2.930	4.819	
TO	3.186	4.764	
AP	3.461	4.751	
SE	3.010	4.632	
MT	2.708	4.432	

MG	2.673	4.430	
RO	2.794	4.234	
AC	2.862	4.149	
RN	2.620	4.140	●
PE	2.620	3.989	●
BA	2.620	3.899	●
PB	2.620	3.830	●
CE	2.620	3.801	●
AM	2.620	3.772	●
AL	2.620	3.737	●
PA	2.620	3.710	●
PI	2.620	3.698	●
MA	2.620	3.428	●



Estados que receberam a complementação do Governo Federal pelo Fundeb em 2015, porque não alcançaram o mínimo nacional.

Gasto mínimo nacional: R\$ 2.620

Fonte: Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros, Inep/MEC e <https://www.gov.br>.

O Fundef nasceu restrito ao ensino fundamental. Era o nível que mais preocupava os formuladores de política pública pelo fato de ser o único de escolarização obrigatória à época. Mesmo assim, o percentual de crianças de 7 a 14 anos que não estavam matriculadas em escolas era de 10% em 1995. Em busca de soluções, a equipe do MEC fez um cálculo sobre o investimento por aluno em cada Estado e identificou que havia um grave problema de desigualdade na distribuição dos já escassos recursos públicos. Isso levava a distorções, como o fato de haver redes com relativamente poucos alunos e mais recursos disponíveis em comparação com outras que atendiam um número maior de estudantes, mas com menos financiamento. O Fundef, portanto, nasce com a proposta de redistribuir recursos dentro dos Estados, considerando o número de alunos atendidos.

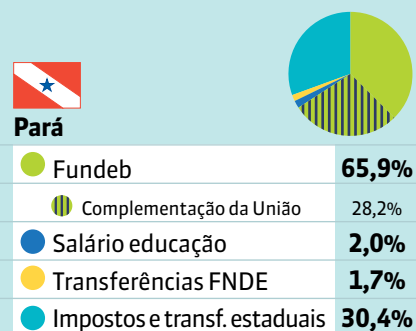
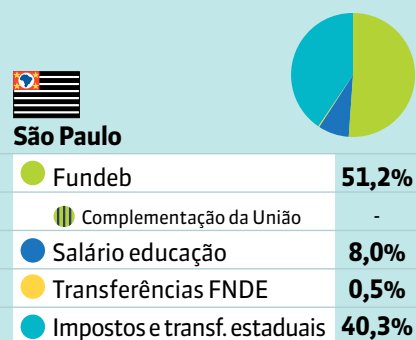
“Passou-se a desenvolver toda a lógica que incentivou a municipalização, porque, na medida em que os recursos eram arrecadados, a cesta de impostos que seria redistribuída pelo Fundef dependia, fundamentalmente, do número de alunos matriculados em cada rede. Então o Estado que tivesse pouco aluno perderia”, relembra Maria Helena Castro em seu depoimento.

### AMPLIAÇÃO

O Fundef foi fundamental para reduzir o percentual de alunos de 7 a 14 anos fora da escola de 10% em 1995 para 3% em 2002. No entanto, o aumento da demanda por educação em todos os níveis de ensino deixava evidente que ele não era suficiente, devido à necessidade de também ampliar vagas na educação infantil e no ensino médio, setores que ficaram de fora do Fundo original. Foi com esse objetivo que, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC propôs a criação do Fundeb. Também na mesma Web Série, Tarso Genro, que foi ministro da Educação em 2004 e 2005, relembra que uma das maiores resistências vinha da área econômica do governo, que era contra a vinculação de receitas no orçamento, por diminuir a margem do

### EXEMPLOS

De composição de investimentos estaduais educacionais (2015)



Fonte: Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros, Inep/MEC e <https://www.gov.br>.

Executivo para administrar as contas públicas. “Esse conflito ocorre em todos os governos e vai ocorrer em todos os orçamentos. É uma disputa sobre os rumos de um modelo de desenvolvimento”, diz Genro.

A aprovação do Fundeb aconteceu em 2006, já na gestão do sucessor de Genro no MEC, o ministro Fernando Haddad, que ficou no cargo até 2010. Para Haddad, o Fundeb, por vincular uma parte dos recursos ao pagamento de pessoal, foi fundamental para viabilizar a lei 8.035, de 2010, que criou um piso salarial para professores da Educação Básica.

Vale lembrar que o Brasil ainda está distante da meta 17 do Plano Nacional de Educação, que prevê a equiparação do rendimento médio dos professores aos de outras ocupações com nível superior. No entanto, de acordo com o Inep, essa distância tem diminuído. Um professor da educação básica recebia, em média, 61% do verificado nas demais ocupações universitárias em 2012, percentual que aumentou para 72% em 2019. Outra decisão de política pública positivamente impactada pelo Fundeb foi a ampliação, em 2009, pela emenda Constitucional 59, da faixa etária de escolaridade obrigatória para o intervalo de 4 a 17 anos de idade, o que significou a inclusão da pré-escola e do ensino médio, justamente níveis que ficavam de fora no Fundef.

## NOVO FUNDEB

Como qualquer política pública longeva, o Fundeb necessita de aprimoramentos. Um dos primeiros já identificados é a necessidade de aumentar a participação da União. Outro ponto de atenção é o ensino médio, de responsabilidade principal das redes estaduais. Desde a criação do Fundef, elas têm sido menos beneficiadas, por atenderem menos alunos em comparação com os municípios. No entanto, a expansão das matrículas, ampliação do horário integral, e adaptação à reforma deste nível de ensino exigirá dos Estados um esforço adicional para fazer avançar o nível em que o país menos registra melhorias.

O Fundeb é uma conquista da sociedade, e teve efeitos positivos na diminuição das desigualdades de financiamento no setor. Mas precisa ser aprimorado, de modo a aprofundar seu caráter equitativo e de indução de qualidade no sistema. Nos dois momentos mais importantes na história do fundo – a aprovação do Fundef em 1996, e sua ampliação para o Fundeb em 2006 – o Congresso Nacional soube exercer a boa política: aquela construída por meio do diálogo, da escuta a diferentes atores da sociedade, e tendo como objetivo central a melhoria das condições de vida da população. É urgente que, de novo, esses sejam os princípios que norteiem o debate sobre um tema tão fundamental para a educação pública.



### PARA SABER MAIS

- **Websérie Ex-Ministros de Educação do Brasil**, Observatório de Educação, Instituto Unibanco <https://bit.ly/2SugrWE>
- **Perguntas e Respostas: O Que é e Como Funciona o Fundeb**, Movimento Todos Pela Educação <https://bit.ly/31Hfj6c>
- **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do FUNDEB: Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, Claudio Riyudi Tanno, Câmara dos Deputados <https://bit.ly/39spjD9>
- **Financiamento da Educação no Brasil**, Infográfico produzido pelo Instituto Unibanco. <https://bit.ly/38f1xKs>
- **Nota Técnica Consed/Undime, Em Defesa do Fundeb**. <https://bit.ly/2SDIjss>

**Aprendizagem em Foco** é uma publicação quinzenal produzida pelo Instituto Unibanco. Tem como objetivo adensar as discussões sobre o contexto educacional brasileiro, a partir de pesquisas, estudos e experiências nacionais e internacionais.

Para fazer algum comentário, envie um e-mail para: [instituto.unibanco@institutounibanco.org.br](mailto:instituto.unibanco@institutounibanco.org.br)

Para ler as edições anteriores, acesse: [bit.ly/edicoesAprendizagemFoco](https://bit.ly/edicoesAprendizagemFoco)

**Produção editorial:** Redação e edição Fabiana Hiromi e Antônio Gois;

Projeto gráfico e diagramação Estúdio Kanno; Edição de arte Fernanda Aoki

