aurum
Revista Multidisciplinar

ISSN: 3085-7783

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE FUNDEF E FUNDEB

FINANCING OF PUBLIC EDUCATION IN BRAZIL: A COMPARATIVE ANALYSIS OF FUNDEF AND FUNDEB

https://doi.org/10.63330/armv2n11-018

Submetido em: 13/11/2026 e Publicado em: 19/11/2026

ARM: e262672

Antonia da Silva Pereira
Pós-graduação em Alfabetização e Letramento
Faculdade Única de Ipatinga
E-mail: tonia.pereira1@gmail.com

Ana Maria Guedes da Silva Ricardi
Pós-graduação em AEE
Faculdade UniSerra - Faculdade de Tangará da Serra
E-mail: hannahgueddes@hotmail.com

Elizangela da Guia Alves da Silva
Pós-graduação
FAVENE
E-mail: elizangelasilvasilva2014@gmail.com

Eucinéia Nunes de França Cruz
Pós-graduação em Alfabetização e Letramento.
Faculdade de Educação de Tangará da Serra (UNISERRA)
E-mail: eucineianunes@hotmail.com

Leandra Rafaella França Mancuso
Pedagogia - UNICESUMAR
Pós-graduação – AEE - Atendimento Educacional Especializado com Ênfase em Libras - Faculdades Integradas de Cuiabá - FIC
E-mail: lleandra.rafaella@hotmail.com

Rosângela de Oliveira Silva
Psicopedagoga, Anhanguera UNIDERP
E-mail: rose2025oliveira@gmail.com

Sarah Estevão da Costa Teixeira
Pedagoga
E-mail: sarah.teixeira@edu.mt.gov.br

Resumo

O presente texto examina a estrutura, as finalidades e as distinções entre o FUNDEF e o FUNDEB no que diz respeito ao financiamento da educação pública no Brasil. Buscando explicar o conceito jurídico de

fundos especiais e enfatizando a ligação constitucional de recursos destinados à educação. Descreveremos as principais características do FUNDEF, sua natureza contábil, limitações e efeito na redistribuição de fundos entre municípios e estados. Posteriormente, aborda a criação do FUNDEB, sua expansão para toda a educação básica, novas fontes de financiamento e critérios de distribuição. Por último, destacaremos a importância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social na promoção da transparência e na utilização apropriada dos recursos educacionais.

Palavras-chave: Controle social; Financiamento educacional; FUNDEB; FUNDEF; Políticas públicas.

Abstract

This text examines the structure, purposes, and distinctions between FUNDEF and FUNDEB regarding the financing of public education in Brazil. It clarifies the legal concept of special funds and emphasizes the constitutional requirement for earmarking resources for education. The study describes the main characteristics of FUNDEF, including its accounting nature, limitations, and its role in redistributing funds among states and municipalities. Subsequently, it discusses the creation of FUNDEB, its expansion to cover the entire basic education system, the incorporation of new funding sources, and the criteria established for resource distribution. Finally, the text highlights the importance of the Monitoring and Social Control Councils in promoting transparency and ensuring the appropriate use of educational funds.

Keywords: FUNDEB; FUNDEF; Public education financing; Social control; Special funds.

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação pública brasileira constitui um dos pilares fundamentais para a garantia do direito social à educação, instituido na Constituição Federal de 1988.A história da educação brasileira é constituida de diversas políticas e mecanismos que foram instituídos com o propósito de assegurar condições mínimas de acesso, permanência e qualidade na educação básica. Entre esses mecanismos, destacam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Ambos representam marcos estruturantes das políticas de financiamento educacional no país, pois redefiniram as formas de distribuição de recursos entre os entes federados e instituíram novas bases de organização para o sistema educacional brasileiro.

Para entender as semelhanças e distinções entre o FUNDEF e o FUNDEB, é necessário examinar os dispositivos legais que fundamentam a criação de fundos especiais no Brasil, como estipulado pela Lei nº 4.320/64, além das regras constitucionais e infraconstitucionais que governam o financiamento da

educação. Esses fundosforam criados em um contexto marcado por desigualdades históricas, tanto entre os estados quanto dentro deles, e respondem as necessidade de um regime de colaboração que assegure a equidade na oferta educacional.

O FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996, trouxe uma alteração importante na estrutura de financiamento do ensino fundamental, concentrando recursos financeiros na etapa que, naquele momento, era considerada prioritária pelos organismos internacionais e pelo governo federal. Sua implementação trouxe progressos significativos, como maior clareza na alocação de recursos e um certo nível de equidade no âmbito estadual, porém também revelou limitações consideráveis. Entre os aspectos mais relevantes estão a falta de novos recursos para o sistema, a persistência das desigualdades regionais e a limitação de sua cobertura ao ensino fundamental, excluindo etapas fundamentais da educação básica, em particular a educação infantil e o ensino médio.

Em meio a essas restrições e à iminente extinção do FUNDEF, surgiram discussões envolvendo pesquisadores, administradores públicos, entidades da sociedade civil e organizações educacionais. Essas discussões resultaram na criação do FUNDEB por meio da Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007. Ao contrário de seu predecessor, o FUNDEB aumentou consideravelmente a abrangência do financiamento público, incluindo todas as etapas e modalidades da educação básica, além de ampliar as fontes de recursos e o montante da complementação da União. Essa alteração constituiu um avanço significativo na criação de um sistema educacional mais justo e no reforço da política de valorização dos profissionais da educação.

Os mecanismos de controle social, executados pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), são outro componente crucial para o funcionamento dos dois fundos. Esses conselhos se tornaram entidades essenciais para assegurar a transparência, a supervisão e a participação social na utilização dos recursos. A atuação desses conselhos fortalece a natureza democrática e descentralizada da administração educacional, auxiliando na melhoria das políticas de financiamento e na responsabilização dos entes federados.

Dessa forma, ao examinar o FUNDEF e o FUNDEB, é possível entender tanto os progressos e retrocessos das políticas de financiamento da educação quanto os desafios que ainda persistem e que formam o atual cenário educacional brasileiro. O debate sobre financiamento vai além da simples transferência de recursos; abrange aspectos estruturais, como a desigualdade entre as federações, a necessidade de uma reforma tributária, o regime de colaboração e a garantia do direito à educação de qualidade social.

Este estudo tem como objetivo analisar as principais características, diferenças e efeitos de cada um desses fundos, situando historicamente suas origens, fundamentos legais, mecanismos de distribuição e

implicações para a valorização profissional, gestão educacional e garantia da qualidade da educação básica no Brasil. Com esta análise, busca-se contribuir para a compreensão das políticas públicas de financiamento educacional e para o debate sobre como construir um modelo de distribuição de recursos mais justo, democrático e eficaz.

Para a elaboração do aporte teórico e análises, dialogamos com alguns autores, entre eles destacamos: Gadotti (1993), Libâneo (2003), Melchior (1987⁄2011), Monlevade (1997,2011), Pinto (2000), Saviane (2008) e Severino (2008). Monlevade (1997,2001,2011) e analisamos também alguns documentos que fundamentaram minha pesquisa: Constituição Federal 34⁄46⁄88, LDB⁄1996 e Tribunal de Contas.

Ao refletir sobre essa temática surgiu o seguinte questionamento: Quais são e como são aplicados os recursos destinados a Educação? O objetivo deste é compreender as políticas públicas de financiamento da educação, analisar a organização, aplicação dos recursos provenientes do âmbito federal e execução dos recursos próprios para a educação básica.

Para a discussão sobre financiamento educação é essencial refletir sobre o sentido da pesquisa, que consiste na investigação e estudo de um determinado fato, intencionando descobrir fatos relativos a um campo de conhecimento. Lakatos e Marconi (1986) consideram que a pesquisa não é apenas procurar a verdade, é encontrar respostas para as questões propostas, utilizando métodos científicos. Para a coleta de dados, empregamos a pesquisa bibliográfica, pois essa abordagem ajuda o pesquisador a examinar a produção existente sobre um determinado tema. Assim, conseguimos estabelecer uma conexão com tudo o que já foi escrito, falado ou filmado a respeito do assunto, conforme destacado por Gil (2010).

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de fontes já disponíveis. Este tipo de pesquisa, de forma tradicional, abrange materiais impressos, como livros, revistas, teses, dissertações e anais de conferências científicas [...] A principal vantagem dessa abordagem é que ela permite ao pesquisador abranger uma variedade de fenômenos muito maior do que poderia investigar pessoalmente [...] Além disso, a pesquisa bibliográfica é fundamental para estudos históricos. Em diversas circunstâncias, a única maneira de compreender eventos passados é por meio de informações bibliográficas. (GIL, 2010, p. 29-30)

Utilizamos também a pesquisa documental, que envolve a coleta de documentos de origem primária, incluindo materiais oficiais, legais e pessoais, para analisar a evolução histórica (Gil, 2002, p.32).

2 O FUNDEF E O FUNDEB: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Para compreendermos a especificidade, atribuições aplicabilidade, os requisitos e as funções de um fundo nos reportaremos a Lei 4.320/64 que dispõe:

> Art. 71. 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.
> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na lei de orçamento ou em créditos adicionais.
> Art. 73. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Callegari (2011, p.337) nos elucida quais as principais características na elaboração de Lei para se constituir um Fundo "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 competente".

A educação desde a Constituição de 1934, conta com um sistema de vinculação de recursos, sendo que a vinculação foi por vezes suprimida principalmente em períodos autoritários, a exemplo os anos de 1937 -1967, contudo a partir da Constituição de 1988 designa a educação como prioridade estabelece as suas respectivas fontes de recursos.

Garantir a promoção de um direito social implica a intervenção de uma fonte, políticas públicas de ações e organização tributárias e administrativas que contemple os direitos, garantindo a o acesso e a qualidade. A descentralização de recursos tem sido visto como meio de gerir e esclarecer as responsabilidades dos entes federados, uma vez que inicialmente não se delegava responsabilidades aos entes federados, o que foi alterado pela Lei 5.692/71 que transfere aos municípios a responsabilidade de arcar com a educação infantil e ensino fundamental no seu artigo 58, parágrafo único.

A legislação estadual supletiva, observado o disposto no Artigo 15 da Constituição Federal 1988, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Tabela 1 - Regime de colaboração financeira entre os entes federados

Ente Federado	LDB/96	Constituição Federal/88
União	Prestar 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, exercendo sua função redistributiva e supletiva. (Art. 9, Inciso III)	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. (Art. 211, § 1°, Redação dada pela Emenda Constitucional n° 14, de 1996)
Estados, Municípios e Distrito Federal	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, às quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público. (Arbt.10, Inciso II)	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida, na manutenção e desenvolvimento de ensino (Art. 212).

Fonte: Brasil, 2006, p. 34

Podemos observar que os recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação estão vinculados constitucionalmente a receita de impostos.

Após 25 anos de vigência da Lei elaborada pelo regime militar, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96, traçando os limites de atuação de todas as esferas do poder público.

> Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:
> I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;
> II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;
> III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais
> Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Observemos o artigo 212 da Constituição de 1988, que explicita as responsabilidades dos entes federados,

> 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 transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nicolas Davies (2004) apresenta o que ele considera a principal medida política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – a FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional 14/96 e regulamentada pela Lei 9.424/96, para vigorar por um período de dez anos, ou seja, de 1° de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006.

Inspirado nos organismos internacionais,em especial o Banco Mundial que prioriza o ensino fundamental, esse fundo, no entanto, não possuem meios para cumprir as expectativas conforme afirma o autor:

> [...] o FUNDEF, apesar da promessa de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério,não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro,pois apenas redistribui,em âmbito estadual,entre governo estadual e os municípios,uma parte dos impostos que,antes de sua criação,já eram vinculadas á MDE com base no número de matrículas no ensino fundamental regular nas redes de ensino estadual e municipais.(Davies, 2004, p.54)

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil, de acordo com a lei 9.424 de 24 de dezembrode1996, que significa que não possui um gestor ou pessoa jurídica que regulam os recursos do Fundo, visto que a efetivação do fundo acontece mediante depósito em conta bancária específica dos Estados, Distrito Federal e municípios, passível de fiscalização e com seus respectivos critérios de utilização.

Saviani (2011, p. 86) nos atenta para outra peculiaridade por se tratar de um fundo de natureza contábil, que não chega a resolver o financiamento da educação

> Na verdade os valores indicados, se efetivamente aplicados melhoram o financiamento da educação comparativamente à situação atual. Mas não tem força para alterar o status quo vigente. Ou seja, a ampliação de recursos permitirá atender um número maior de alunos, porém em situações não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula, com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios.

O FUNDEF tem como maior inovação para a educação a mudança da estrutura do financiamento do ensino fundamental público no país, sendo que as disponibilidades de recursos seriam vinculadas ao número de alunos matriculados na rede Municipal e Estadual, de modo que a responsabilidade do financiamento seja dividida entre o governo estadual e os governos municipais e recursos não se baseavam mais apenas na capacidade financeira local. Os recursos disponibilizados pelo Fundo inovam, pois incluem receitas próprias dos Estados e Municípios e parte das transferências feitas pela União aos entes federados.

Tabela 2

Fonte de recursos do FUNDEF
• 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; • 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; • 15% do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações – IPIexp; • 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC n° 87/96); e • Complementação da União.

Fonte: Brasil, 2006, p.47

Pinto (2006, p.15) aponta as principais características do FUNDEF: no âmbito estadual, não há transferência de recursos de um estado para outro; na natureza, trata-s de um fundo automático de natureza contábil; na duração vigorará por dez anos.

O cálculo feito para complementação da União é feito a partir do custo aluno/ano, sendo que nos estados que o valor não alcançar o mínimo estipulado nacionalmente, o governo federal por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FNDE) assegurará a diferença, mediante crédito de parcelas mensais na conta especifica do FUNDEF, favorecendo cada estado e município beneficiado, sendo que tais valores são transferidos automaticamente como todos outros repasses (Brasil.2006).

Para realizar cálculo do valor anual mínimo por aluno e definir o coeficiente para a distribuição é realizado o Censo Educacional anualmente, que é desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Para esse fim, são disponibilizados no site do INEP os formulários que devem ser preenchidos e enviados on line para o MEC.

A Lei 9.424 do FUNDEF, no seu art. 2º, ressalta os aspectos relevantes do Censo Educacional:

> A distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas do ensino presencial , diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações aplicáveis.

Davies (2004) destaca alguns pontos positivos do FUNDEF, a exemplo a diminuição da miséria de recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil, bem como a sistemática de redistribuição de recursos do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais, promovendo uma redução das desigualdades de recursos educacionais em cada Estado. Entretanto, adverte sobre a necessidade de observarmos os pontos positivos com cautela, por contar com uma forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro, com seu baixo grau de organização, conscientização e mobilização, o que inviabiliza a garantia canalização da redistribuição trazida pela complementação em âmbito estadual na melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições do ensino. Como podemos observar em sua afirmação:

> O potencial equalizador do FUNDEF também é minado por não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, fazendo com que as desigualdades entre os estados e os municípios continuem existindo embora em grau menor. A fragilidade equalizadora do Fundef reside no fato de que, como está previsto para durar até 31 de dezembro de 2006, após essa data as desigualdades de recursos entre governos voltarão aos altíssimos níveis anteriores á sua criação. (Davies, 2004, p. 53)

Pinto (2006) assevera que com fim do FUNDEF ocorrerá um colapso no sistema de financiamento da educação, em que os municípios não poderão arcar com as responsabilidades e os governos estaduais ficaram em uma situação extremamente confortável. Baseados nos dados de 2003, afirma que enquanto os estados dispunham em média de cerca de 1,3 mil aluno/ano, os municípios teriam apenas 733 aluno/ano.

Melchior (1987, p.5) argumenta que "[...] os municípios esferas que detém a menor parcela dos recursos, apesar de um esforço crescente esgotariam sua capacidade de investir em educação".

Visando minimizar os problemas decorrentes da extinção do FUNDEF implantou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, o que provocou inúmeras discussões.

A esse respeito Pinto (2006, p. 39) discorre:

> O projeto enviado inicialmente pelo Executivo à Câmara dos Deputados continha, em sua formulação, graves distorções, tais como exclusão dos alunos da creches dos recursos do fundo, a fixação de uma contribuição em reais por parte da União e não um percentual a compor um percentual a compor o valor total do fundo, e retirada do principio do custo aluno que garantia um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Após intensas manifestações da sociedade civil e por parte dos governos estatuais e municipais que temiam a diminuição dos recursos do MDE, foi criado pela Emenda Constitucional nº 553/06 o FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494/07.

Constituem fontes do FUNDEB:

Tabela 3

Fonte de recursos do FUNDEB
• 20% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; • 20% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; • 20% do imposto sobre Circulação Fonte: BRASIL de Mercadorias e Serviços – ICMS • 20% do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações – IPIexp; • 20% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC n° 87/96); • Complementação da União; • Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD.

Fonte: Brasil, 2006, p.53

O FUNDEB difere do FUNDEF quanto à distribuição dos recursos que compõem o Fundo, e quanto à abrangência pois inclui toda a educação básica, e de acordo com as modalidades de ensino atribui responsabilidades a cada esfera de governo, como demonstra a Lei nº 11.494/07:

> Art. 9º - [...]
> Parágrafo 1º- Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas no respectivo âmbito de atuação prioritário, conforme os parágrafos 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observando o disposto no parágrafo 1º do art. 21 desta Lei.
> Art. 10 - A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

Na vigência do FUNDEF, a Lei 9.424/96 determinava, em seu artigo 2º, que os recursos do Fundo seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização de seu magistério, porém não esclarecia a aplicação e utilização dos recursos e em seu artigo 7° estabelece quais profissionais poderão ser contemplados pelo fundo, cuja condição é que estejam em efetivo exercício de suas funções,

> 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.

A respeito da remuneração dos profissionais, a Lei 11.494/07 determina que:

> 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 da rede pública.

Nessa matéria, o que difere o FUNDEF do FUNDEB é o inciso II, que inclui os eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, desde que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Ao contrário do FUNDEF, o FUNDEB, no artigo 8º, parágrafo 1º, contempla a distribuição dos recursos às escolas comunitárias sem fins lucrativos conveniadas às prefeituras, que atendem a educação infantil de 0 a 03 anos de idade.

Tabela 4 - Comparação entre FUNDEF e o FUNDEB

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
1) Vigência	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (a partir do ano seguinte à promulgação da Emenda Constitucional de criação do FUNDEB)
2) Alcance	Apenas o ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio
3) Número de alunos	30,7 milhões de alunos (dados preliminares do Censo Escolar de 2004)	47,2 milhões de alunos, a partir do 4° ano de vigência do Fundo (dados do Censo Escolar de 2004)
4) Fontes de recursos que compõem o Fundo	• 15% de contribuição de estados, DF e municípios: • Fundo de Participação dos Estados – FPE • Fundo de Participação dos Municípios – FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp • Desoneração de Exportações (LC 87/96) • Complementação da União	Contribuição de estados, DF e municípios, com previsão, após a implantação plena do Fundo, de 20% sobre. • Fundo de Participação dos Estados –FPE • Fundo de Participação dos Municípios – FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp • Desoneração de Exportações (LC 87/96) • Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações – ITCMD • Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA • Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios ITR • Complementação da União.
5) Complementação da União ao Fundo	Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante da de recursos da União para o Fundo.	Há previsão de valores na proposta de Emenda Constitucional, visando assegurar o montante de recursos complementares da União para o Fundo.
6) Distribuição dos recursos	Com base no n° de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no n° de alunos da educação básica (creche, pré-escola, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.
7) Utilização dos recursos	• Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério • O restante dos recursos do Fundo deve ser investido em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.	• Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica • O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica

		• Piso salarial nacional para os profissionais da educação básica.
8) Valor mínimo Nacional por aluno/ano	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: • Até 2004: - 1ª a 4ª série - 5ª a 8ª série e Educação Especial • A partir de 2005: - Séries Iniciais Urbanas - Séries Iniciais Rurais - Quatro Séries Finais Urbanas - Quatro Séries Finais Rurais e Educação Especial 5ª a 8ª série	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: • Educação Infantil (0 a 3 anos) • Educação Infantil (Pré-Escola) • Séries Iniciais Urbanas • Séries Iniciais Rurais • Quatro Séries Finais Urbanas • Quatro Séries Finais Rurais • Ensino Médio Urbano • Ensino Médio Rural • Ensino é Médio Profissionalizante • Educação de Jovens e Adultos • Educação de Jovens e Adultos integrada á educação profissional • Educação Especial • Educação Especial • Educação Indígena e de Quilombola.
9) Salário-Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental	Vinculado à Educação Básica

Fonte: Brasil,2006.p.54

Como podemos observar as mudanças propostas pelo FUNDEB em relação ao FUNDEF vão desde o tempo de vigência até os recursos que os compõem . E como salienta Martins (2011) o FUNDEF teve suas deficiências, mas a implantação desse fundo revelou experiências com potencial de serem preservadas, se incorporadas correções e aperfeiçoamentos,e para tal sugere o FUNDEB para sanar tais incoerências, e constituir estratégias políticas para o alcance do regime de colaboração e da equidade, além da consolidação da autonomia federativa.

2.1 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF/FUNDEB

A efetivação do FUNDEF possuía mecanismos de acompanhamento para garantia das transparências na distribuição dos recursos e o mesmo sistema de controle e fiscalização atividade se estendeu a implantação do FUNDEB.

O conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, e sim o ingresso da representação social, portanto não se baseia em medidas de controle interno executadas pelo Poder Executivo, nem como controle externo, a cargo do Tribunal de Contas.Trata-se da atuação da sociedade, na fiscalização que

pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, disponibilizadas pelo site https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e
- acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

O site disponibiliza, ainda, informações a respeito da composição dos membros para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, sendo que a escolha dos representantes deve ser realizada por grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros ,caso no município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do FUNDEB. Martins (2011, p. 188-89) ressalta a importância da participação da sociedade nos Conselhos.

> Conselhos antes tidos apenas como técnico passam a requerer [...] além da competência técnica, o requisito da representatividade [...] os membros de conselhos oriundos dos segmentos sociais passaram a habilitar tecnicamente para melhor desempenhar suas funções. Os conselhos constituem um instrumento de legitimidade a determinada política pública, auxiliando sua consolidação.

Portanto, deste modo, podemos compreender a importância dos conselhos de controle e acompanhamento social, visto que há necessidade de fiscalizar a arrecadação e distribuição, e só por meio

destes podemos garantir a correta aplicação por todos os entes federados dos recursos as respectivas áreas, promovendo a transparência do uso nos recursos públicos e a efetividade do financiamento da educação.

Callegari (2011) sugere que para uma possível organização das políticas de financiamento, dentre as inúmeras questões que envolve o Sistema Nacional de Educação, deve-se discutir a necessidade de ampla reforma tributária, que resultará na ampliação e melhoria na distribuição das receitas destinadas à educação.

> Essa reforma tributária deve estabelecer que não só os impostos, mas todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) do orçamento fiscal façam parte da vinculação de recursos à educação pública, além dos dividendos advindos de multas. Nesse sentido, é fundamental aumentar e garantir, no contexto da reforma tributária, a vinculação de recursos ampliando os atuais percentuais constitucionais e impedindo a desvinculação de recursos da educação. A contribuição social do Salário-Educação deve ser preservada como um recurso fundamental para a educação pública brasileira. (Callegari, 2011, p. 573)

Para tanto, é necessário a mobilização dos setores educacionais junto ao Congresso Nacional, pressionando para uma significativa ampliação dos recursos destinados à educação e às políticas sociais.

Callegari (2011) nos adverte que para a criação de um modelo mais justo que o atual, algumas mudanças são necessárias em caráter de urgência, a exemplo, a regulamentação de impostos não regulamentados, além de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária, e sugere:

> É imperativo, pois, enfrentar o principal problema do financiamento educacional no País – a falta de recursos suficientes –, exercendo acompanhamento e controle social para que sejam devidamente aplicados. [...] é preciso criar um sistema nacional de educação que, através do regime de colaboração, garanta os recursos necessários à educação pública com qualidade social [...] construção e implementação, por meio de uma legislação clara sobre as regras, em que os custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política nacional de educação, [...] Essa política deve fortalecer o relacionamento entre os órgãos normativos, permitindo uma equivalência nas diretrizes próprias de valorização dos/das profissionais, bem como na definição de instrumentos básicos para o perfeito desenvolvimento do ensino, em todas as suas necessidades. (Callegari, 2011, p. 574)

Essas mudanças sugeridas por Callegari (2011) tem como ponto de partida a formação de profissionais da educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, pois possibilitará que todos, participem no controle e fiscalização, estimulando o exercício da cidadania e do controle social, assegurando a participação popular, proporcionando debate em torno das políticas públicas e possivelmente reduzindo as desigualdades sociais.

A análise comparativa entre o FUNDEF e o FUNDEB evidencia um processo histórico de construção das políticas de financiamento da educação básica brasileira, marcado por avanços, limites e reconfigurações necessárias para o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A criação de fundos vinculados, iniciada com o FUNDEF em 1996, representou uma

ruptura significativa no modelo tradicional de distribuição de recursos, ao introduzir critérios objetivos baseados no número de matrículas e ao estabelecer parâmetros mínimos nacionais de investimento por aluno. Embora o FUNDEF tenha sido concebido como uma política transitória, sua implementação permitiu desencadear debates fundamentais sobre equidade, valorização do magistério e financiamento adequado do ensino fundamental, revelando tanto o potencial como as fragilidades estruturais do sistema educacional brasileiro.

O FUNDEF, apesar de sua relevância histórica, permaneceu restrito ao ensino fundamental, deixando descobertas importantes etapas da educação básica, como a educação infantil e o ensino médio. Além disso, embora tenha promovido certa equalização intraestadual de recursos, não foi capaz de reduzir de modo substancial as desigualdades inter-regionais, sobretudo porque vinculava apenas 15% de alguns impostos específicos, e não a totalidade dos impostos constitucionalmente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A ausência de um aporte mais robusto da União também fragilizou o caráter redistributivo do fundo, como apontam diversos autores, entre eles Davies e Saviani, que ressaltaram a insuficiência estrutural dos recursos e a incapacidade do FUNDEF de alterar o quadro de subfinanciamento crônico da educação pública.

A instituição do FUNDEB, em 2007, buscou superar esses limites, ampliando o escopo de atendimento para toda a educação básica e elevando para 20% a vinculação dos impostos que compõem o fundo. Essa ampliação representou não apenas um avanço quantitativo, mas sobretudo qualitativo, pois passou a contemplar a complexidade das diferentes etapas e modalidades de ensino, respeitando as especificidades de cada uma por meio de ponderações diferenciadas no cálculo do valor-aluno/ano. A inclusão da educação infantil, da educação de jovens e adultos, da educação profissional integrada e da educação especial significou um passo importante para garantir maior equidade no acesso aos recursos e assegurar maior coerência entre a política de financiamento e as demandas reais das redes públicas.

Outro avanço relevante diz respeito à complementação da União, que no FUNDEB passa a ser estabelecida com parâmetros mais claros e em montantes progressivamente ampliados, contribuindo para uma maior equalização entre entes federados. A previsão de recursos adicionais destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, somada à conquista do piso salarial nacional, reforça o papel do fundo como mecanismo de valorização do magistério, ainda que desafios persistam, principalmente no que se refere às condições de trabalho e à carreira docente.

Além dos aspectos financeiros, a consolidação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEF/FUNDEB) revelou-se uma estratégia fundamental para promover transparência, participação social e controle democrático da gestão dos recursos públicos. Ao incorporar representantes da sociedade civil, sindicatos, conselhos tutelares e conselhos municipais de educação, esses órgãos ampliam a fiscalização, garantem maior rigidez na análise das prestações de contas e fortalecem

mecanismos de responsabilização. Como argumenta Martins, a relevância dos conselhos vai além da dimensão técnica, sendo também um instrumento de legitimação e consolidação das políticas educacionais.

Entretanto, a efetividade dos conselhos ainda depende de formação adequada, condições de funcionamento, autonomia e mobilização social contínua. A falta de participação qualificada e a fragilidade institucional de muitos municípios dificultam o uso pleno desses mecanismos, limitando sua capacidade de intervir diante de irregularidades ou má gestão dos recursos. Assim, reforça-se a necessidade de políticas permanentes de formação e de incentivo à participação popular, como parte constitutiva da gestão democrática da educação.

A discussão sobre o financiamento da educação, contudo, não se esgota no FUNDEB. Como aponta Callegari, a construção de um sistema nacional de educação exige reformas estruturais amplas, incluindo uma revisão profunda do pacto federativo e da estrutura tributária brasileira. A ampliação das bases de arrecadação, a vinculação de todos os tributos – e não apenas impostos – à educação, bem como a preservação e requalificação do salário-educação constituem medidas urgentes para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema. A garantia de financiamento adequado e estável é condição indispensável para assegurar qualidade socialmente referenciada e enfrentar as profundas desigualdades regionais que caracterizam o país.

Diante desse panorama, fica claro que o FUNDEB representa um avanço significativo em comparação ao FUNDEF, especialmente pela ampliação dos recursos, da abrangência etária, das ponderações e da participação da União. No entanto, permanece evidente que a equidade no financiamento da educação básica depende de ações mais amplas e articuladas, que envolvam reformas estruturais, fortalecimento institucional dos entes federados, valorização efetiva dos profissionais da educação e ampliação dos mecanismos democráticos de controle social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, a análise aqui desenvolvida permite concluir que, embora importantes, os fundos de financiamento devem ser entendidos como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas que dialogam entre si, e que somente serão plenamente eficazes se articuladas a um projeto nacional de educação comprometido com a justiça social, com a democratização do acesso e com a garantia de qualidade para todos. A consolidação do FUNDEB como política permanente, conquistada por meio da Emenda Constitucional 108/2020, reafirma essa necessidade e representa uma vitória da sociedade brasileira, mas também impõe novos desafios, exigindo vigilância constante, participação social ativa e o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Somente assim será possível transformar o financiamento da educação em um instrumento efetivo de promoção da equidade, da inclusão e do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**: manual de orientação. Brasília: MEC, 2006.

CALLEGARI, Cesar organizador **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo** /. - 5.ed. atual. e ampliada São Paulo : Aquariana : IBSA : APEOESP, 2010. 584p

CONSELHOS Escolares. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf. Acesso em: 05 set. 2025.

CONSTITUIÇÃO da Republica Federativa do Brasil 1988. Disponível em:http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_211_.shtm. Acesso em: 24 set.2025.

GADOTTI, M.**Organização do trabalho na escola**: pressupostos. São Paulo: Ática, 1993.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEI de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf. Acesso em: 24 nov.2025.

MARTINS, Paulo de Sena. O processo de tramitação e aprovação do FUNDEF na Câmara dos Deputados: o protagonismo do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais em dois contextos governamentais. In.: _____. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. Cap.3, p.111-276

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da educação**: subsídios à Constituinte Disponível em: http://seer.ufrgs.br/fineducaFineduca – revista de Financiamento da educação, Porto Alegre, v.1, n.1, 2011

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LÚCIO, Pilar Baptista; **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.