



POLÍTICAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: FUNDEF E FUNDEB

PUBLIC POLICIES AND EDUCATION FUNDING IN BRAZIL: FUNDEF AND FUNDEB

POLÍTICAS PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL: FUNDEF Y FUNDEB

 <https://doi.org/10.56238/levv16n49-040>

Data de submissão: 13/05/2025

Data de publicação: 13/06/2025

Edmilton Amaro da Hora Filho

Doutor. Prefeitura Municipal de Jaboatão-PE
E-mail: edmiltonamarodahorafilho@gmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4933465694751176>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7586-7643>

Vilde Gomes de Menezes

Doutor. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
E-mail: vilde.menezes@ufpe.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4572757960571445>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4006-2711>

RESUMO

Este trabalho aborda as políticas públicas de financiamento da educação no Brasil, com foco no FUNDEF e no FUNDEB. Implementado em 1996, o FUNDEF destinou-se à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do magistério. Já o FUNDEB, criado em 2007 e tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ampliou o escopo para toda a educação básica. Ambos os fundos representam importantes instrumentos de redistribuição de recursos, fundamentais para reduzir desigualdades regionais e fortalecer a valorização dos profissionais da educação. O estudo dialoga com autores como Easton, Jenkins e Gomes, que definem a Política Pública como um processo complexo de decisões e omissões, influenciado pelo contexto social e político. Conclui-se que, embora esses fundos tenham promovido avanços significativos, é necessário constante acompanhamento social e político para assegurar que o financiamento atenda efetivamente às demandas educacionais e contribua para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Financiamento da educação. FUNDEF. FUNDEB.

ABSTRACT

This paper addresses public policies for financing education in Brazil, focusing on FUNDEF and FUNDEB. Implemented in 1996, FUNDEF was intended to maintain and develop elementary education and to enhance the value of teaching. FUNDEB, created in 2007 and made permanent by Constitutional Amendment No. 108/2020, expanded its scope to include all basic education. Both funds represent important instruments for the redistribution of resources, essential for reducing regional inequalities and strengthening the appreciation of education professionals. The study dialogues with authors such as Easton, Jenkins and Gomes, who define Public Policy as a complex

process of decisions and omissions, influenced by the social and political context. It is concluded that, although these funds have promoted significant advances, constant social and political monitoring is necessary to ensure that the financing effectively meets educational demands and contributes to the construction of a more just and egalitarian society.

Keywords: Public Policies. Education Financing. FUNDEF. FUNDEB.

RESUMEN

Este artículo aborda las políticas públicas de financiamiento de la educación en Brasil, con especial atención a FUNDEF y FUNDEB. Implementado en 1996, FUNDEF tenía como objetivo mantener y desarrollar la educación primaria y valorar la enseñanza. FUNDEB, creado en 2007 y declarado permanente mediante la Enmienda Constitucional n.º 108/2020, amplió su alcance para abarcar toda la educación básica. Ambos fondos representan importantes instrumentos para la redistribución de recursos, esenciales para reducir las desigualdades regionales y fortalecer la valoración de los profesionales de la educación. El estudio dialoga con autores como Easton, Jenkins y Gomes, quienes definen las políticas públicas como un proceso complejo de decisiones y omisiones, influenciado por el contexto social y político. Se concluye que, si bien estos fondos han impulsado avances significativos, es necesario un seguimiento social y político constante para garantizar que el financiamiento satisfaga eficazmente las demandas educativas y contribuya a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Palabras clave: Políticas Públicas. Financiamiento de la Educación. FUNDEF. FUNDEB.

1 INTRODUÇÃO

No contexto educacional do Brasil, destacam-se dois mecanismos fundamentais de financiamento: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implementado em 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado em 2007.

A educação, enquanto direito social fundamental, requer políticas públicas eficazes e sustentáveis para assegurar o acesso, a permanência e a qualidade no ensino. No Brasil, esse compromisso se concretiza, em grande parte, por meio de mecanismos de financiamento que visam garantir o funcionamento e o fortalecimento das redes de ensino. Nesse contexto, destacam-se dois importantes instrumentos: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implementado em 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2007. Ambos representam marcos históricos nas políticas educacionais do país, estabelecendo um modelo de redistribuição de recursos capaz de atenuar desigualdades regionais e promover a valorização dos profissionais da educação.

A relevância dessas iniciativas pode ser compreendida a partir de um olhar amplo sobre o conceito de Política Pública. Essa noção envolve um processo decisório que, como destacam autores como Easton (1953), Jenkins (1978) e Gomes (2003), abrange decisões e omissões que influenciam diretamente a alocação de recursos e o alcance de metas coletivas. Nesse sentido, o estudo do FUNDEF e do FUNDEB transcende o aspecto meramente financeiro, situando-se como objeto central das políticas públicas que visam assegurar a qualidade e a equidade no ensino.

A compreensão da Política Pública como um conjunto de decisões interligadas e moldadas pelo contexto social, conforme destacado por Wildavsky (1979), Ham, Hill e Pollock (1988), e Heclot (1972), revela que a efetividade desses fundos depende não apenas de sua regulamentação formal, mas também da capacidade de implementação, monitoramento e participação social. A omissão, nesse âmbito, também adquire caráter político, sendo responsável por consolidar desigualdades ou por limitar avanços na educação.

No Brasil, a trajetória do FUNDEF e do FUNDEB evidencia a importância dessas políticas de financiamento para a superação de desafios históricos, como a insuficiência de recursos, a desigualdade de acesso e a precarização das condições de trabalho docente. O FUNDEF, ao se concentrar no ensino fundamental e na valorização do magistério, estabeleceu as bases para um novo modelo de financiamento. Posteriormente, o FUNDEB ampliou essa concepção, incorporando todas as etapas da educação básica e garantindo um mecanismo mais robusto e inclusivo.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o FUNDEB permanente e assegurou o aumento progressivo da complementação da União, representa um avanço significativo

nesse percurso. Tal medida reforça a responsabilidade do Estado brasileiro em assegurar uma educação de qualidade, reconhecendo que o financiamento adequado é condição essencial para o desenvolvimento educacional e social.

Assim, o estudo do FUNDEF e do FUNDEB, à luz das teorias de Política Pública e das diretrizes constitucionais, permite compreender não apenas a evolução do financiamento educacional no país, mas também os desafios que persistem para que esses recursos sejam efetivamente convertidos em oportunidades de aprendizagem e formação cidadã. A análise desse tema, portanto, revela a necessidade de constante vigilância social, participação democrática e aprimoramento das políticas educacionais para consolidar uma educação pública que atenda aos anseios da sociedade brasileira.

2 METODOLOGIA

Este trabalho foi elaborado a partir de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, conforme definido por Marconi e Lakatos (2003). A pesquisa bibliográfica se fundamenta na seleção e exame de materiais já publicados, incluindo livros, artigos científicos, legislações e documentos oficiais, com o propósito de formar o referencial teórico e oferecer suporte às discussões. Por sua vez, a abordagem qualitativa viabiliza a apreensão das dinâmicas e dos significados atribuídos às políticas públicas de financiamento da educação, considerando suas dimensões sociais, políticas e históricas.

A coleta de dados foi realizada por meio da consulta a fontes acadêmicas relevantes, entre as quais se destacam autores clássicos como Easton (1953), Jenkins (1978), Gomes (2003), Wildavsky (1979), Ham, Hill e Pollock (1988) e Heclo (1972). Ademais, foram examinadas normas legais e institucionais que regulamentam 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), como as Leis nº 9.424/1996 e nº 11.494/2007, além da Emenda Constitucional nº 108/2020.

A análise dos dados foi conduzida por meio de leitura crítica e interpretação das fontes consultadas, com o objetivo de identificar as inter-relações entre o financiamento da educação e o conceito de políticas públicas. Essa abordagem metodológica possibilitou uma visão abrangente sobre as medidas de redistribuição de recursos e a valorização dos profissionais da educação, bem como sobre os desafios persistentes no panorama educacional brasileiro.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 A POLÍTICA ANTIRRACISTA NO BRASIL: AFROCENTRICIDADE OU NEGLIGÊNCIA NA EDUCAÇÃO EM SAÚDE

Esses instrumentos configuram marcos relevantes nas políticas educacionais do país, pois visam não apenas assegurar os recursos necessários para a educação básica, mas também promover a

redução das desigualdades regionais e fortalecer a valorização dos profissionais da educação. Consideramos importante, antes de aprofundarmos a discussão sobre esses fundos, apresentar uma visão mais abrangente do conceito de Política Pública. Para isso, recorremos às definições de autores como Easton (1953), Jenkins (1978) e Gomes (2003), cujas análises fornecem subsídios valiosos para entender melhor esse campo de estudo.

Em seguida, abordaremos o surgimento do Fundef e do Fundeb, suas características principais e os efeitos que exerceiram sobre o sistema educacional brasileiro.

Podemos apontar três aspectos essenciais no contexto das Políticas Públicas de financiamento da educação: primeiramente, a complexa rede de decisões e iniciativas que visam alocar ou implementar valores, considerando que esses valores são moldados pelo contexto social; em segundo lugar, a relevância da omissão, já que a falta de cuidado e a negligência podem gerar repercussões políticas significativas; e, por fim, a noção de que toda decisão, ou a ausência dela, também representa um posicionamento político.

Segundo Wildavsky (1979, p. 378), o termo “política” se refere tanto ao processo decisório quanto aos resultados obtidos por meio dele. Para o autor, a Política Pública não se resume apenas à sua execução, mas também inclui os produtos resultantes dessas iniciativas.

Ham, Hill e Pollock (1988, p. 13) destacam que encarar a política como um conjunto de decisões articuladas em torno de um curso de ação implica considerar as complexidades presentes durante a implementação dessas decisões. Eles enfatizam a interdependência entre as várias etapas do processo político.

Jenkins (1978, p. 15) reforça essa perspectiva ao definir a Política Pública como um “conjunto de decisões inter-relacionadas que dizem respeito à seleção de objetivos e aos meios para atingi-los, em um contexto determinado”. Ele sublinha que as decisões orientam tanto a alocação de recursos quanto a definição dos objetivos e das estratégias para alcançá-los.

Por outro lado, Heclo (1972, p. 84-85) amplia essa concepção ao sugerir que a Política Pública não se limita apenas a ações e decisões explícitas, mas também envolve a inação. Para ele, a recusa em agir ou reduzir drasticamente a alocação de recursos também configura uma escolha política, representando, por exemplo, o posicionamento de um governo em relação ao financiamento da educação.

Na visão de Easton (1953, p. 130), a Política Pública constitui uma “teia de decisões que atribui valor”. Nessa ótica, toda Política Pública busca atingir metas específicas a partir de um conjunto de decisões interligadas que visam solucionar questões coletivas.

Um ponto crucial para a compreensão desse tema está na distinção entre Política de Estado, Política de Governo e Política do Governo Federal. Embora estejam interligadas, cada uma possui finalidades próprias e não devem ser confundidas ou vistas como antagônicas. A Política de Estado,

por exemplo, abrange os níveis municipal, estadual e federal, resultando de processos burocráticos extensos originados no âmbito legislativo. Já as Políticas de Governo são projetos de duração limitada, atrelados ao mandato de quem governa e refletindo, assim, o momento político do país. Apesar de transitórias, algumas Políticas de Governo podem se tornar Políticas de Estado caso demonstrem relevância e continuidade, como ocorre com o financiamento da educação.

Acompanhamos a visão de Heclo ao afirmar que a omissão e a inação também configuram formas de Política Pública, uma vez que a decisão de não agir constitui, igualmente, um ato político. Isto é, cortes ou reduções no aporte de recursos para a educação representam o sinal de relevância. Porém, entendemos que não colocar o financiamento educação em pauta ainda é mais grave que reduzir os recursos.

Portanto, ao definir o conceito de Política Pública, é essencial reconhecer a existência de um processo complexo de decisões e não-decisões que determinam as direções e os impactos no tecido social.

A educação brasileira é financiada a partir de recursos provenientes da arrecadação de impostos. Entre os anos de 1998 e 2006, vigorou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei nº 9.424/1996.

Art. 1º Fica instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil, com a finalidade de assegurar, em cada Estado e no Distrito Federal, recursos mínimos por aluno matriculado no ensino fundamental. (BRASIL, 1996, p. 1).

Em 2007, com a publicação da Lei nº 11.494, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que segue a mesma metodologia do FUNDEF, mas abrange um conjunto maior de impostos e contempla todas as matrículas da educação básica, desde a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

O FUNDEB é atualmente o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Seu cálculo é realizado a partir do número de matrículas registrado no último Censo Escolar. Esse dado permite a definição dos recursos a serem destinados aos estados e municípios, em conformidade com o artigo 211 da Constituição Federal de 1988. De acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 211, § 1º):

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, tem por finalidade assegurar o financiamento adequado e a valorização do magistério para o ensino fundamental público.

Com a criação do FUNDEB, houve um significativo aumento no aporte de recursos para a educação infantil. Além disso, o fundo assegura o piso salarial do magistério e financia todas as etapas

da educação básica. O FUNDEB é constituído pelos recursos arrecadados pelos 26 estados e pelo Distrito Federal, totalizando 27 fundos estaduais/distritais. Cada unidade federativa possui o seu próprio fundo.

Os recursos do FUNDEB são garantidos por um percentual da receita obtida a partir de cerca de 20 impostos e transferências constitucionais, entre eles: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), entre outros. Além disso, o fundo recebe complementação da União, correspondente a 10% do total arrecadado pelos 27 fundos estaduais e distrital. Os municípios constituem seus fundos a partir da arrecadação de impostos e repassam parte dos recursos para os estados, que, por sua vez, somam esses valores ao repasse federal.

Os estados e municípios utilizam os recursos do FUNDEB para financiar os gastos com seus sistemas educacionais. Os recursos do fundo são destinados, em 60%, ao pagamento dos salários dos professores, à formação continuada, além de despesas com orientadores pedagógicos, diretores, funcionários, transporte escolar, aquisição de equipamentos e material didático, bem como à construção e conservação das instalações escolares.

Os recursos do FUNDEB serão destinados, no mínimo, a 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública; e o restante dos recursos poderá ser utilizado para a manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo a aquisição de material didático, transporte escolar, construção e conservação de instalações escolares, entre outros (BRASIL, 2007, art. 22).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o FUNDEB tornou-se permanente, sem data de validade. Essa emenda também prevê um aumento gradativo na complementação da União, elevando-a de 10% para 23% até o ano de 2026.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível afirmar que os mecanismos de financiamento educacional, como o FUNDEF e o FUNDEB, representam avanços significativos para a consolidação de uma educação pública de qualidade no Brasil. Ao garantirem a destinação de recursos específicos e a valorização dos profissionais da educação, esses fundos cumprem papel essencial na busca por maior equidade e justiça social, além de promoverem a expansão do acesso e a melhoria das condições de ensino.

A análise das políticas públicas de financiamento da educação demonstra a complexidade e a importância do processo decisório envolvido, bem como a necessidade de constante vigilância e participação social para assegurar que tais instrumentos cumpram seus objetivos de forma efetiva. Reconhecer a relevância dessas políticas e os desafios ainda existentes é fundamental para a construção



de um sistema educacional que atenda às demandas da sociedade brasileira e contribua para o desenvolvimento integral de todos os cidadãos.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dispor sobre a vinculação de recursos públicos para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e de valorização de seus profissionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 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) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 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, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

EASTON, David. *The Political System: an inquiry into the state of political science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

GOMES, Luiz Flávio. *Políticas públicas: uma revisão teórica*. São Paulo: Saraiva, 2003.

HAM, Christopher; HILL, Michael; POLLOCK, Keith. *The policy process in the modern capitalist state*. 2nd ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

HECLO, Hugh. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972. DOI: 10.1017/S0007123400000251.

JENKINS, William I. *Policy analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003

WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1979.