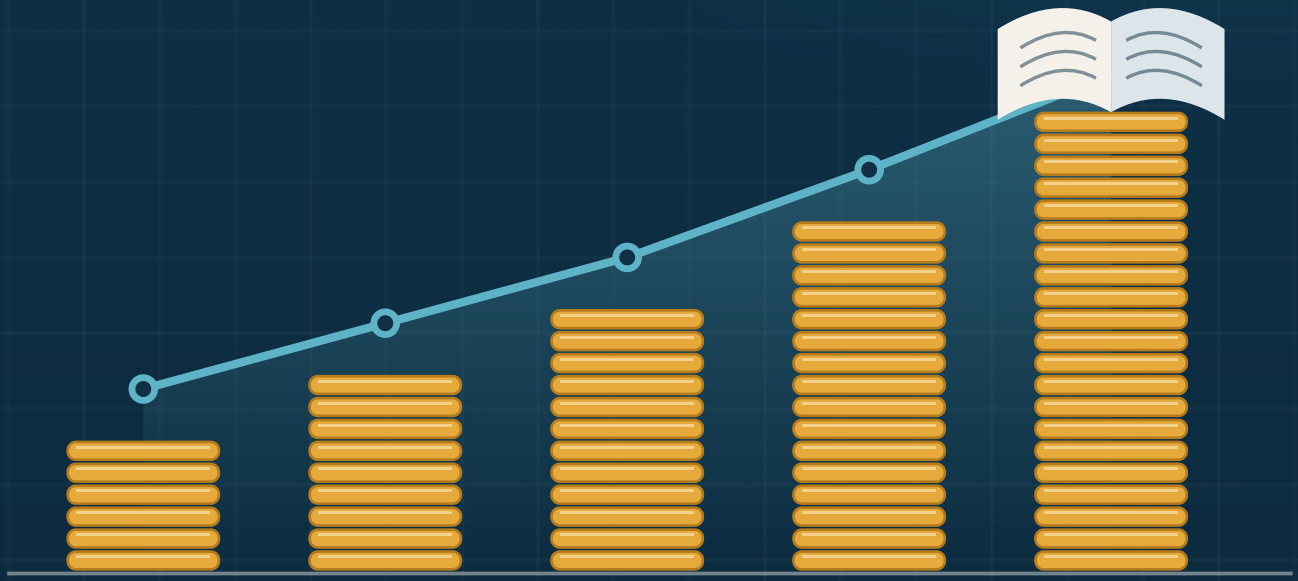
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM RONDONÓPOLIS

GESTÃO 2005-2008



- Antonia da Silva Pereira
- Ana Carolina Ferreira Echeverria
- Fabio Júnior dos Santos
- Jaqueline Ribeiro de Jesus
- Leandra Rafaella França Mancuso
- Luciana de Souza Padilha
- Simeibe Conceição dos Anjos
- Simone Regilda dos Anjos

EDITORA MANUAL

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM RONDONÓPOLIS

Gestão 2005-2008

Copyright © 2026 dos autores e autoras. Todos os direitos reservados.

Esta obra é publicada em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). É permitido baixar e compartilhar a obra, desde que atribuído o devido crédito, sem alterá-la de nenhuma forma e sem utilizá-la para fins comerciais.

O conteúdo da obra, os dados apresentados e a revisão ortográfica e gramatical são de responsabilidade de seus autores, detentores dos direitos autorais.

ISBN: 978-65-831-2148-6
DOI: 10.29327/5988812
Publicação: Novembro de 2026

Editora Manual
Rua Costa Brandão, 785, Loja A, São Benedito
Cariacica/ES, CEP 29145-340
CNPJ: 12.072.139/0001-20

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F491

Financiamento da educação em Rondonópolis - gestão 2005-2008 / Antonia da Silva Pereira, Ana Carolina Ferreira Echeverria, Fabio Júnior dos Santos, et al. – Cariacica/ES: Manual, 2026.

Outras autoras: Jaqueline Ribeiro de Jesus, Leandra Rafaella França Mancuso, Luciana de Souza Padilha, Simeibe Conceição dos Anjos, Simone Regilda dos Anjos.

Livro em PDF

ISBN 978-65-831-2148-6

DOI 10.29327/5988812

1. Financiamento da educação. 2. Gestão educacional. 3. Políticas públicas educacionais. I. Pereira, Antonia da Silva. II. Echeverria, Ana Carolina Ferreira. III. Santos, Fabio Júnior dos. IV. Título.

CDD 379.1

Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos, CRB-8/9166

Índice para catálogo sistemático
I. Financiamento da educação

ANTONIA DA SILVA PEREIRA
ANA CAROLINA FERREIRA ECHEVERRIA
FABIO JÚNIOR DOS SANTOS
JAQUELINE RIBEIRO DE JESUS
LEANDRA RAFAELLA FRANÇA MANCUSO
LUCIANA DE SOUZA PADILHA
SIMEIBE CONCEIÇÃO DOS ANJOS
SIMONE REGILDA DOS ANJOS

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM RONDONÓPOLIS

Gestão 2005-2008

1ª edição

Editora Manual
Cariacica/ES
2026

EXPEDIENTE EDITORIAL

TÍTULO	Financiamento da educação em Rondonópolis: gestão 2005-2008
AUTORIA	Antonia da Silva Pereira; Ana Carolina Ferreira Echeverria; Fabio Júnior dos Santos; Jaqueline Ribeiro de Jesus; Leandra Rafaella França Mancuso; Luciana de Souza Padilha; Simeibe Conceição dos Anjos; Simone Regilda dos Anjos
EDIÇÃO	1ª edição, 2026
EDITOR-CHEFE	Afonso Henrique Souza de Assis
PRODUÇÃO EDITORIAL	Matheus Sales
REVISÃO TEXTUAL	Os autores
DIAGRAMAÇÃO	Afonso Henrique Souza de Assis
PROJETO GRÁFICO E CAPA	Claude
BIBLIOTECÁRIA	Janaina Ramos, CRB-8/9166

CORPO EDITORIAL

Dra. Mônica Aparecida Bortolotti (UNESPAR)
Dr. Walmir Fernandes Pereira (MUST University)
Dr. Luiz Gonzaga Lapa Junior (UnB)
Dr. Gabriel Arruda Burani (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales)
Dr. Januario Neto Pereira Sarmento (IFTO)
Dr. Tiago Piñeiro Martins (SMED Salvador)
Dra. Lucimara Cabreira Benitez (UEMS)
Dr. Abner Alexandre Nogueira (UNIFAL)
Me. Afonso Henrique Souza de Assis (SEDU-ES)
Me. Elizabete Nascimento Aguiar (UPF)
Me. Swelen Freitas Gabarron (Universidade Tuiuti do Paraná)
Me. José Neto de Oliveira Felippe (Faculdade de Caldas Novas)
Me. Sueli Cristina Merotto Pereira (SME Marataízes)
Me. Guilherme de Souza Marques (UFRJ)

SUMÁRIO

Apresentação **6**

Introdução **7**

CAPÍTULO 1

Percurso histórico da política de financiamento da educação no Brasil **10**

CAPÍTULO 2

O FUNDEF e o FUNDEB: semelhanças e diferenças **18**

CAPÍTULO 3

Salário-educação: mudanças necessárias **31**

CAPÍTULO 4

O financiamento da educação no município de Rondonópolis: 2005 a 2008 .... **42**

Considerações finais **51**

Referências **53**

Sobre os autores **57**

APRESENTAÇÃO

Esta obra trata do financiamento da educação pública brasileira em três movimentos: a reconstrução histórica das formas de custeio do ensino, do período jesuítico à Constituição de 1988; a análise dos principais mecanismos de financiamento da educação básica, como o FUNDEF, o FUNDEB e o salário-educação; e o estudo do caso de Rondonópolis, em Mato Grosso, durante a gestão municipal de 2005 a 2008.

A partir dos dados de aplicação de recursos disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o livro discute não apenas o cumprimento dos percentuais mínimos exigidos pela legislação, mas também os limites da transparência das informações e a importância do controle social sobre os recursos públicos destinados à educação. A legislação citada foi atualizada até 2026 e inclui o novo FUNDEB, de caráter permanente, o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação 2026-2036.

O livro destina-se a estudantes e professores de licenciaturas, gestores escolares, conselheiros do FUNDEB e demais interessados em compreender como a educação pública é financiada no Brasil e como acompanhar a aplicação desses recursos.

INTRODUÇÃO

A educação e o seu desenvolvimento estão relacionados às políticas públicas, pois as mesmas sustentam os sistemas de ensino, tornando imprescindível para a garantia do acesso e qualidade nas escolas. Para tanto, o financiamento da escola publica e um dos temas mais discutidos no ambiente educacional, pois as ações, o gerenciamento, e aplicação dos recursos financeiros indica o avanço da política educacional.

Existem leis e normas para o gerenciamento e aplicação dos recursos tanto para os destinados âmbitos federais, quanto para os recursos próprios locais das prefeituras que administram a educação local que viabiliza a prática social.

Qualquer gestão traz na sua aplicabilidade a necessidade de planejamento, controle e acompanhamento da comunidade escolar, porém não é o que se observa no interior das escolas, que adotem modelos próprios de administrar os recursos, ou seja, não existe procedimento padrão. No entanto, o planejamento e administração dos recursos públicos e as respectivas prestação de contas seguem normas regulamentadas pelas mantenedoras.

A gestão dos recursos financeiros da escola pública deve ocorrer de forma sistemática e responsável atendendo a legislação dos direitos público, envolvendo a comunidade escolar no gerenciamento das verbas e desenvolvimento para melhoria da ação educativa tornando efetiva a oferta e qualidade do ensino público.

A Constituição Federal de 1988 deixa evidente em seu artigo 6º, que a educação é um direito social, assim como saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade, infância e a assistência aos desamparados, ou seja, a educação deve atender a todos, pois é “direito de todos e dever do Estado e da família (CF, art. 205). O que evidencia que o Estado além da família deve oferecer educação gratuita que é obrigatória (CF, art. 208, I e II).

Investir em educação e promover equidade social, pois oferece a oportunidade de crescimento econômico do individuo o que gera impactos positivos na sociedade. Pesquisas apontam que investir em educação, diminui gastos com saúde e segurança, promovendo maior nível de escolaridade e gerar desenvolvimento cultural, social e econômico. A historia da educação no Brasil conta com ações na área existem

desde o século passado, o atendimento e a garantia do direito ao acesso envolve ações diretamente ligados ao contexto histórico do financiamento da educação.

Os questionamentos sobre os recursos destinados a educação são inumeráveis quando acompanhamos as dificuldades do município em manter em dia os gastos com a educação.

A educação por ser considerada uma prática social, constitui se como essencial para o desenvolvimento da criança, tornando o oferecimento dessa modalidade fundamental. As leis e medidas constitucionais são criadas no intuito de estabelecer políticas de financiamento especifica para garantir o acesso e expansão de recursos. Os investimentos visam garantir direitos a inclusão social repercutindo tanto no acesso como na permanência com mais êxito ensino decorrer da vida.

Ao observar os aportes legais para o reconhecimento do direito da criança ao acesso a educação nos primeiros anos de vida é necessário observar os desafios pertinentes na efetivação do atendimento a esse direito, dentre as quais podemos destacar o acesso, a qualidade e os recursos financeiros.

Ao referir se a oferta de educação pelo município de Rondonópolis, é preciso ressaltar a importância de estudos sistemáticos de políticas publicas na sociedade, devido da dificuldade de estudos de natureza teórica e empírica nessa área,visto que as pesquisas de campo econômico são utilizadas para observar problemas para avaliação do campo social ,pode-se observar dificuldade na aquisição de dados estatísticas confiáveis o inviabiliza a realização de estudos que permitam alcançar os objetivos propostos nas políticas publica ,sem observar seu impacto de efetivação social.

O estudo das políticas publica é relevante para o planejamento governamental e controle da sociedade do devido uso dos recursos públicos, analisando seu impacto, discutindo seus aspectos, avaliando o nível de assistência abrangido, seus objetivos e metas propostos.

Para a elaboração do aporte teórico e análises, a obra dialoga com alguns autores, entre os quais se destacam: Gadotti (1993), Libâneo (2003), Melchior (1997⁄2011), Monlevade (1997), Saviane (2008) e Severino (2008). Foram analisados também alguns documentos que fundamentaram a pesquisa: Constituição Federal 34⁄46⁄88, LDB⁄1996 e Tribunal de Contas.

Ao refletir sobre essa temática surgiu os seguintes questionamentos: Quais as responsabilidades dos entes federativos no desenvolvimento e expansão da

modalidade educação infantil? Qual o custo de um aluno na educação infantil? O FUNDEB é um aliado ou um agente anódino no financiamento da educação? Os efeitos da relação dos financiamentos direcionados a educação infantil com a gestão municipal?

O objetivo geral desta obra é compreender as dificuldades da ação municipal referente às políticas publica de financiamento da educação, analisar a organização, aplicação dos recursos provenientes do âmbito federal e execução dos recursos próprios para esse nível de ensino.

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. Diante de tal problemática dada a esse estudo, essa investigação encontra na abordagem qualitativa devido a aproximação entre a teoria e os dados revelados na investigação.

Os dados analisados são descritivos, e a abordagem utilizada é qualitativa e exploratória, por apresentar aspectos subjetivos a problemática, tendo como objetivo principal aprimorar idéias, familiarizar com problema proposto, tomando conhecimento do tema a ser estudado.

Além desta introdução e das considerações finais, a obra está organizada em quatro capítulos. O primeiro apresenta o percurso histórico da política de financiamento da educação no Brasil. O segundo discute as semelhanças e diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB, bem como o papel dos conselhos de acompanhamento e controle social na fiscalização dos recursos destinados à educação. O terceiro trata do salário-educação e das mudanças necessárias para sua efetivação. O quarto expõe o percurso metodológico adotado e apresenta uma análise descritiva do financiamento da educação no município de Rondonópolis entre 2005 e 2008.

C A P Í T U L O 1

PERCURSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para traçarmos um breve perfil histórico do financiamento da educação no Brasil, bem como fixar bases para o entendimento do atual sistema de financiamento nos reportaremos aos trabalhos de Pinto (2000), que divide a história do financiamento da educação em três períodos que serão especificados a seguir.

O primeiro período decorreu do ano 1549 á 1759, período em que os jesuítas tinham exclusividade no processo de educação, aos membros a concessão das escolas públicas no País, efetivando o afastamento da Coroa em relação ao financiamento da educação nacional.

O segundo período, se inicia com a expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha (1930), caracterizado pela busca de fontes autônomas de financiamento, período marcado pela delegação da educação por conta das dotações orçamentárias dos governos dos estados e das câmaras municipais.

Já o terceiro período, estende-se da homologação da Constituição Federal de 1934 até os dias de hoje, tem sido marcado pela busca da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

O período em que os jesuítas forneciam educação católica, pública e gratuita, era financiado por recursos trazidos por parte da Coroa que contribuía tanto para instalação e custeio quanto para as atividades realizadas pela ordem. O Rei forneceria à Companhia quantias para a construção e aquisição de equipamento inicial e uma pequena dotação mensal para o custear a subsistência dos religiosos e de seus alunos. Com o tempo essas contribuições se tornaram insuficientes, e inconstantes (MONLEVADE, 2001).

Com o aumento das atividades a quantia enviada pela Coroa Portuguesa não foi suficiente para conter as despesas, porém os jesuítas se sobressaíram às dificuldades financeiras por meio de doações de terras e o investimento das pequenas dotações recebidas da Coroa multiplicaram seu capital e isso ficou visível na quantidade significativa de construção de escolas nas vilas, cerca de 17 colégios jesuítas, que “forneciam ensino de nível médio,visando preparar a elite local para o

ensino superior em Portugal e formando quadros, em nível superior, para a própria Companhia de Jesus" (ROMANELLI apud PINTO, 2000, p.46).

A educação quando voltada para fins social contribui para os avanços da sociedade, entretanto, o ensino oferecido pelos jesuítas não visava atribuição aos que eram contemplados com o sistema educativo da época, é possível confirmar isso com as contribuições de Romanelli (1986, p. 34):

> O ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da colônia. Desinteressado, destinada a cultura geral básica, sem a preocupação de qualificar para o trabalho, uniforme e neutro [...] não podia por isso mesmo, contribuir para modificações estruturais na vida social e econômica do Brasil na época [...] a sociedade nascente.

A educação oferecida pelos jesuítas não possuía apenas essas características, podemos citar a educação voltada para a elite, característica que se firmou durante o período em que estiveram no Brasil, sobrevivendo até mesmo a expulsão no século XVIII.

A expulsão dos jesuítas, em 1759, foi justificada pela Coroa Portuguesa conforme citado por Pinto (2000),que alegaram causas de natureza pedagógica, enfatizando que o ensino das "letras humanas", que havia decaído no período em que fora ministrado pelos religiosos. Porém, na concepção de autores como Monlevade (2001) e Pinto (2000), as reais causas envolviam implicações no terreno econômico, político e ideológico.

Com a expulsão dos jesuítas e ascensão de Marques de Pombal ao cargo de primeiro ministro em Portugal, implantam-se nas escolas as aulas régias que, segundo Ferreira (2002, p. 3),eram assim denominadas por significarem aulas que pertenciam ao Estado. A denominação 'Aulas Régias' perdurou de 1759 a 1822, quando passaram a ser chamadas de Aulas Públicas, passando a chamarem-se Escolas Nacionais, em 1827.

Nesse período, os professores eram nomeados pelo rei, e o ensino correspondia ao ensino primário e secundário, e era oferecido a uma pequena parcela da população, porém não contavam com recursos financeiros suficientes para financiar as aulas régias e sem o auxílio dos jesuítas, as câmaras municipais e outros órgãos tornaram-se responsáveis pela educação, passando a cobrar taxas sobre produtos que não apresentassem isenção especial como carne, sal, aguardente, entre

outros (PINTO, 2000). A economia era centrada na atividade rural o que resultava em poucas arrecadações e muitos problemas com professores.

Em 1772, com o expressivo crescimento demográfico e a necessidade de mão de obra escolarizada, em que a maioria da população não tinha acesso a escola, a maneira de sustentar as aulas régias foi pela instituição do Subsídio Literário, definido pela Carta Régia de 10 de novembro de 1772, para a América e África:

> Mando que para a útil aplicação, do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos povos, se estabeleça, como estabeleço o único imposto, a saber: [...] na América e na África: de um real em cada arratel [arratel = 429 g] de carne que se cortar no açougue; e nelas e na Ásia, de dez réis em cada canada [2.622 litros] de aguardente das que se fazem nas terras, debaixo de qualquer que se lhe dê ou venha a dar (ALMEIDA apud PINTO, 2000, p.8).

Segundo dados levantados por Almeida e apresentados por Pinto (2000), o Subsídio Literário, que perdurou até 1816, oferecia atendimento educacional precário, agravado por professores mal qualificados e com baixa remuneração, a população escolarizada correspondia a cerca de 18% incluindo negros e índios, os dados ainda revelam que o numerário disponibilizado pelo subsidio literário não cobria nem mesmo o salário dos professores.

Embora a Constituição Imperial de 1824 estabelecesse instrução primária gratuita a todos os cidadãos, foi através do Ato Adicional de 1834 que se atribuiu às províncias o direito de legislar e por consequência manter o ensino primário e secundário, desobrigando dessa maneira o governo central da responsabilidade de tal oferta, limitando sua competência normativa as escolas da capital do Império e as vinculadas ao ensino superior conforme explicita Pinto (2006). Nesse ponto existe uma discordância entre Pinto e Davies (2006) por este afirmar que o ato adicional de 1834, não descentralizou os encargos do governo imperial, mas apenas delegou às províncias o poder de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la.

Monlevade (1997) nos explica que optar por oferecer educação publica e gratuita deve também propor formas de financiamento, o que não ocorreu quando D. Pedro I outorgou a primeira Constituição, pois não previa uma forma de captação e destinação de recursos para custear as despesas, principal motivo da descentralização para as províncias, como forma de distribuição de responsabilidades que permitiu o crescimento da rede de escolas privadas e escolas confessionais

católicas que contavam com duas formas de financiamento: os ricos e remediados pagavam mensalidades e os pobres com o que podiam desde gêneros agropastoril até o trabalho dos próprios alunos. Romanelli (1986, p. 40) apresenta em síntese o decorrer deste período.

> O que ocorreu a contar de então foi uma tentativa de reunir as antigas aulas regias em liceus, sem muita organização. Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto,que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava,impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo secundário acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo á custa do sacrifício de alguns mestres escolas que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar.

Os efeitos do financiamento refletem diretamente na organização da educação podemos perceber na afirmação de Melchior (1987, p. 5):

> A educação que se enraíza entre as mais caras aspirações de todos os povos, e do nosso também sofreu efeitos. Os erros das diferentes medidas econômicas refletiram,principalmente nas finanças da Educação, pois recursos financeiros despedem para sua alocação,fundamentalmente, de decisões situadas na esfera política.

A expansão das cidades viabiliza, em 1834, a cobrança de tributo correspondente ao atual ICMS, multiplicando as escolas primárias e secundárias a cargo das províncias do Império e, a partir de 1889, dos estados da República segundo dados do Conselho Escolar (2006).

Posteriormente a Constituição de 1891, constituiu-se o sistema federativo de governo marcado pela descentralização do ensino, em que foi instituído a dualidade no sistema de ensino, e isso ficou evidente no artigo 35 que definiu para a União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal, e, consequentemente atribuiria aos Estados prover e legislar a educação primária, ou seja, a União cabia controlar a educação superior e o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis no Distrito Federal , e aos Estados controlar o ensino primário e o ensino profissional.

Caracteriza-se esse período como a consagração do sistema dual de ensino mantido desde o Império, marcando a distância que existia entre a educação da classe dominante – escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores, e a escola do povo – escola primária e profissional, retrato da sociedade brasileira com o

despontamento da República em substituição a sociedade Imperial e escravocrata. Essas transformações além de provocar rupturas nas limitações impostas pela Constituição, refletiram sobre o sistema educacional calcado no princípio da dualidade social, tendo seus alicerces comprometidos pelo crescimento e complexidades das novas camadas sociais (ROMANELLI,1987).

A esse período também podemos nos reportar as conclusões de Monlevade (2008) por apontar que no período de 1834 a 1934 as matrículas do ensino público evoluíram lentamente, e que o governo, a partir de 1910, usou uma pequena parte dos impostos cobrados da exportação e importação para financiar faculdades do ensino superior e escolas técnicas nas capitais dos estados. Já os governos estaduais expandiram as redes de escolas primárias nas cidades e comunidades rurais; oferecendo ensino secundário nas capitais e escolas normais nas cidades maiores para a formação de professores, medidas essas que foram possíveis mediante a maior arrecadação de impostos.

Para MELCHIOR (1987, p.8):

> O financiamento em todas as esferas de atividades, também depende do funcionamento adequado do sistema econômico, assim como valores claros e vontade política legitima são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para eliminação de problemas.

Após proclamação da República, a Constituição Federal de 1891 priorizou o papel da família em detrimento do Estado na garantia do direito à educação. No mesmo período, as alterações no modo de produção escravocrata suscitaram no povo a reivindicação por escola pública e gratuita.

A revolução de 1930 além de reestruturar parte dos aspectos jurídicos, promove grandes impactos sobre a organização da educação, como por exemplo, a criação do Ministério da Educação e Saúde Publica.

A Constituição de 1934, em seu artigo 149 define que "a educação é direito de todos, e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos", estabelecendo o percentual de vinculação de recursos para a educação, em que caberia a união e aos municípios aplicar na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos, e aos estados e ao distrito federal, no mínimo 20%, criando ainda uma subvinculação de 20% da alíquota para o ensino rural (OLIVEIRA apud PINTO, 2006).

A Constituição Federal de 1934 explicita também a necessidade de criação, elaboração e coordenação do Plano Nacional de Educação, incluindo a fiscalização de sua aplicabilidade em território nacional. Outra inovação trazida por esse diploma legal é a obrigação das empresas de manterem o ensino primário gratuito aos seus trabalhadores (RAMA apud PINTO, 2006).

Monlevade (2008) observa que no período posterior a Constituição, a medida que aumentavam as despesas com educação, a vinculação de impostos federais continuava a cair. Em 1946, instituiu-se a vinculação de 12% dos impostos federais e aplicação do Fundo de Participação dos Municípios na educação.

O período de 1950 a 1980 caracterizou-se por um expressivo crescimento econômico do país, no entanto, isso não significou a garantia de recursos para a educação, uma vez que é possível verificar momentos desvinculação e não vinculação dos recursos decorrentes dos impostos arrecadados pelo Estado brasileiro.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 alterou os percentuais a serem gastos com a educação, ao estabelecer que a União deve aplicar 12% dos impostos arrecadados, os Estados e Distrito Federal 20%, e os municípios 20%, bem como a destinação de 9% dos recursos federais para o Fundo Nacional do Ensino Superior, destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 2006).

Na Constituição de 1967, a educação é entendida como direito de todos e será dada no lar e na escola, devendo ser assegurada a igualdade de oportunidade, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana. Estabelece como obrigatório e gratuito o ensino dos sete aos quatorze anos nos estabelecimentos primários oficiais, e a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário, em que o poder público proverá aqueles que demonstrarem incapacidade de recursos para dar continuidade aos estudos através da concessão de bolsas de estudo, mediante a exigência de posterior reembolso por parte do beneficiado.

No artigo 3º da Emenda Constitucional de 1969, o direito a educação deve ser garantido e constitui obrigação do poder público, além disso, invoca a liberdade de iniciativa particular para ministrarem o ensino de todos os graus, na forma da lei em vigor, institui a obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência dos meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidade a todos.

Em 1969 foi restabelecida a vinculação legal de recursos para a educação, porém limitada a esfera do município que devem aplicar 20% dos impostos em educação, favorecendo, desse modo, a iniciativa privada.

Em 1983, a Emenda João Calmon instaura a vinculação de recursos para a educação instituindo os seguintes percentuais: União 13%, Estados e Distrito Federal 25%, e Municípios 25%.

A Constituição de 1988, artigo 208, parágrafo 1º, inciso VII, dispõe que a educação é direito público subjetivo e que o ensino é obrigatório, constituindo um dever do Estado que será efetivado mediante a garantia de:

> I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para todos que não tiveram aceso na idade na idade própria;
>
> II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio gratuito;
>
> III – atendimento educacional especializado aos portadores de necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
>
> IV – atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero á seis anos de idade;
>
> V – a acesso aos níveis mais elevados de ensino, a pesquisa, e criação artística, segundo a capacidade de cada um;
>
> VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições de educando;
>
> VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nessa Constituição a vinculação de recursos foi alterada somente em relação ao percentual da União: União 18%, Estados e Distrito Federal 25%, Municípios 25%.

Cabe registrar que a redação do art. 208 foi posteriormente alterada. A Emenda Constitucional nº 53/2006 passou a assegurar a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (inciso IV), e a Emenda Constitucional nº 59/2009 tornou obrigatória e gratuita a educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (inciso I), além de estender os programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde a todas as etapas da educação básica (inciso VII). Os percentuais mínimos de vinculação previstos no art. 212 permanecem os mesmos.

A Emenda Constitucional Nº 14/96, altera alguns dispositivos do Art. 208 da Constituição Federal de 1988 criando um fundo de natureza contábil, o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, Lei Nº 9.424/96, subvinculando os recursos destinados à educação, que passam a focalizar o ensino fundamental regular. Nesse documento, art. 208:

> O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive a oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade própria;
>
> II - progressiva universalização do ensino médio gratuito.

É notável a ligação existente entre a garantia da educação e o financiamento por parte do poder público, e que na história do financiamento a vinculação de recursos ocorreu apenas em períodos democráticos, 1934-1937, 1946-1967, 1985-1988, sendo que a desvinculação acontece nos períodos autoritários de 1937-1945, 1964-1985, o que afeta diretamente a garantia do direito e da gratuidade do ensino. Melchior (1985) enfatiza que apesar da legislação, a atuação principal como elo final da cadeia de controle estabelecida para priorizar a educação está na esfera da atuação dos membros do poder legislativo.

C A P Í T U L O 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.

Slomski (2003, 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.

Quadro 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).

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)

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.

Quadro 2 - Fontes de recursos do FUNDEF

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 Nacional do Desenvolvimento da Educação (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 53/06 o FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494/07.

Constituem fontes do FUNDEB:

Quadro 3 - Fontes de recursos do FUNDEB

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 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.

Quadro 4 - Comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB

PARÂMETRO	**FUNDEF**	**FUNDEB**
Vigência	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (a partir do ano seguinte à promulgação da Emenda Constitucional de criação do FUNDEB)
Alcance	Apenas o ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio
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)

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
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.
Complementação da União ao Fundo	Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante 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.
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.
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.

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
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 Médio Profissionalizante Educação de Jovens e Adultos Educação de Jovens e Adultos integrada á educação profissional Educação Especial Educação Indígena e de Quilombola.
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.

Cumpre atualizar que o FUNDEB instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 tinha vigência prevista até 31 de dezembro de 2020. Antes do fim desse prazo, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, tornou o fundo permanente ao inserir o art. 212-A na Constituição Federal, e a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.656/2021, passou a discipliná-lo, revogando a Lei nº 11.494/2007. Assim, as referências feitas nesta obra à Lei nº 11.494/2007 correspondem à legislação vigente no período analisado (2005 a 2008).

Entre as principais mudanças do novo FUNDEB, a complementação da União, que era de no mínimo 10% do total dos recursos dos fundos, foi ampliada de forma progressiva até alcançar 23% em 2026, distribuída em três modalidades: 10 pontos percentuais na complementação VAAF, destinada aos fundos estaduais cujo valor anual por aluno não alcança o mínimo nacional; 10,5 pontos percentuais na

complementação VAAT, destinada às redes cujo valor anual total por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente; e 2,5 pontos percentuais na complementação VAAR, destinada às redes que cumprirem condicionalidades de gestão e apresentarem melhoria de indicadores de atendimento e aprendizagem. A parcela mínima destinada à remuneração passou de 60% para 70% dos recursos anuais e passou a abranger os profissionais da educação básica em efetivo exercício, e não apenas os do magistério (art. 212-A, XI, da Constituição Federal e art. 26 da Lei nº 14.113/2020, com redação dada pela Lei nº 14.276/2021). A mesma emenda incluiu na Constituição o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência do padrão mínimo de qualidade do ensino (art. 211, § 7º) e vedou o uso dos recursos vinculados à educação para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7º). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 135/2024 determinou que, a partir de 2026, estados, Distrito Federal e municípios apliquem no mínimo 4% dos recursos do FUNDEB na criação de matrículas em tempo integral (art. 212-A, XV).

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 Conta.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 respeito da composição dos membros para 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 representantes desses 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 nos informa a importância dos Conselhos, com a participação da sociedade:

> 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. (MARTINS, 2011, p. 188-189)

Portanto deste modo, podemos compreender a importância dos conselhos de controle e acompanhamento social,visto que a necessidade da 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.

Com o novo FUNDEB, essas atribuições foram mantidas pela Lei nº 14.113/2020 (arts. 31, 33 e 34), que reestruturou os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB). A nova lei ampliou a composição dos conselhos municipais, que passaram a contar também com dois representantes de organizações da sociedade civil e, quando houver, com representantes das escolas indígenas, do campo e quilombolas, e fixou mandato de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o mandato seguinte, com início no terceiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo.

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 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 Congresso Nacional, pressionando para uma significativa ampliação dos recursos destinados à educação políticas sociais.

Desde então, a Emenda Constitucional nº 132/2023 aprovou a reforma da tributação sobre o consumo, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, que substituirá gradualmente o ICMS e o ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em transição iniciada em 2026. A emenda preservou a vinculação de receitas à educação, estendendo ao produto do IBS a proporção antes aplicada aos impostos substituídos, de modo que os percentuais mínimos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino continuem funcionando como piso de gastos.

CALLEGARI, 2011 nos adverte que para a criação de um modelo mais justo que o atual, e para tal algumas mudanças são necessárias em caráter de urgência a exemplo a regulamentação de impostos não regulamentado, 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).

Sendo que todas 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 de 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.

Cabe registrar que o Sistema Nacional de Educação, defendido por Callegari (2011), foi instituído pela Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, que fixa normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na formulação e implementação das políticas educacionais. Além disso, o Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014 foi substituído pelo novo PNE, para o decênio 2026 a 2036, aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que prevê a ampliação do investimento público em educação para o equivalente a 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) até o sétimo ano de vigência e a 10% ao final do decênio.

C A P Í T U L O 3

SALÁRIO-EDUCAÇÃO: MUDANÇAS NECESSÁRIAS

Podemos compreender a definição do que se entende por salário ao observamos o art. 2º, do Decreto nº 87.043 de 22/03/82 que nos esclarece:

> Art. 2º O Salário-Educação, previsto no artigo 178 da Constituição, instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e reestruturado pelo Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, é uma contribuição patronal devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas e destinada ao financiamento do ensino de 1º grau dos empregados de qualquer idade, e dos filhos destes, na faixa etária dos sete aos quatorze anos, suplementando os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento desse grau de ensino.

Se buscarmos referências do salário educação nos documentos oficiais, podemos observar que desde a Constituição de 1946, já havia obrigatoriedade institucional de as empresas propiciarem educação para empregados analfabetos e seus respectivos filhos em idade escolar. No ano de 1962 o Brasil participou da Conferência de Punta Del Este, sendo pressionado pelos demais países latino-americanos participantes, a firmar um compromisso de erradicar o analfabetismo, visto que possuía o maior índice de contingente analfabeto. Posteriormente, no ano de 1964, com o golpe militar, um grupo de educadores liderados pelo professor Carlos Pasquale, criaram condições para que o dispositivo constitucional fosse melhor operacionalizado, sendo que a lei que criou o salário-educação expressava a forma de operacionalização adotada para fazer com que as empresas cumprisse a Constituição (MELCHIOR,1987).

O salário-educação propriamente não é um imposto, é uma forma de arrecadação parafiscal e\ou social, cobrada das empresas que cumpri somente em parte, pois o poder público contribui com a maior parcela, e, em sendo um tributo vinculado ao ensino de 1º grau, há a necessidade de contraprestação obrigatória de serviços. O cumprimento indireto que o Estado faz da obrigação das empresas dá figura tributária da contribuição parafiscal uma característica semelhante a taxa que, por sua natureza só pode ser cobrada mediante a prestação de serviços como nos elucida (MELCHIOR,1987).

Podemos observar na Lei 4.440/64 que ficou estabelecido que durante os três primeiros anos de vigência desta lei, 40%, 50% e 60%, respectivamente, dos recursos do salário educação serão obrigatoriamente aplicados em despesas de custeio e o

restante em construções e equipamento de salas de aulas. Nos anos seguintes a percentagem atribuída a construções e equipamento será fixada pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1982).

Portanto, podemos atribuir a responsabilidade de atuação de aplicação dos recursos do salário educação aos Estados, o que requer atuação do Conselho Federal, para que as ações dessa contribuição social possam expandir a rede pública e o número de vagas, bem como a construção e manutenção de novas escolas. O propósito da União ao descentralizar aos estados e municípios, visa compensar as desigualdades sociais, o que implica poder de coordenar ações e também a possibilidade de deturpar recursos, aplicando em despesas de manutenção, o que poderia ser impedido com a fiscalização do Conselho Federal, no controle das ações e seus devidos fins.

Com a Lei nº 4.440/64, o salário-educação regulamentou o dispositivo constitucional apenas na parte que obrigava as empresas a fornecer educação primária aos filhos dos empregados que estivessem em idade escolar obrigatória (7 a 11 anos), descartando a obrigatoriedade de estender também aos funcionários. Observemos o artº 7º desta Lei: “considerar-se-á atendido pela empresa em relação aos filhos de seus empregados, o estatuído no art.168, da Constituição Federal’’.

Nesse sentido, a educação não era mais obrigatória aos empregados, no entanto, alguns estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estabeleceram por conta própria uma alíquota adicional de 0,8% sobre a folha de contribuição ao INPS, visando a educação primária de trabalhadores adolescentes e adultos. A União caberia regulamentar a educação primária das crianças, fundamentada no custo aluno da escola primária e aos Estados a regulamentação dos adolescentes e adultos.

Por meio de pesquisa realizada pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, órgão de assessoramento técnico do MEC, durante a gestão de Anísio Teixeira, que abrangeu todos os estados, o custo do aluno médio resultante foi transformado em percentual do salário mínimo regional, equivalente a 7% do salário mínimo, porém uma pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho constatou que nem todos os trabalhadores possuíam filhos em idade escolar, assim foi possível unificar uma alíquota do custo médio do aluno médio que era de 7%, transformando em 2% do salário mínimo regional, uma medida operacional que eliminava a necessidade de contar quais trabalhadores tinham filhos em idade escolar.

O Decreto nº 55.551 de 12/01/65 estabeleceu que o salário educação seria para suplementar os recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino primário comum, é devido por todas as Empresas vinculadas ao sistema geral da Previdência Social, incluindo todos empregadores que mantinham servidores sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Ficando estabelecido, então que o salário educação corresponderia a 2% do salário mínimo mensal vinculado ao recolhimento das contribuições da Previdência Social (BRASIL,1965).

Este decreto esclareceu também que empresas com mais de 100 empregados poderiam manter suas próprias escolas de ensino primário e gratuito, conforme citado no art. 9º, podendo também distribuir bolsas em escolas privadas, estabelecendo ainda isenções para escolas, hospitais, e\ou organizações de assistência filantrópicas, definindo a forma de distribuição de recursos 50%para a União e 50% para o estado arrecadadores, sendo cobrado a taxa administrativa de 0,5% para a Previdência. Caberia ao Poder Executivo Federal, a função de revisar a porcentagem do salário mínimo mensal, fixado pelo salário educação, e ao INEP fornecer sugestões técnicas para o cumprimento da legislação, atualizando os índices e valores. MELCHIOR (1987, p.12) observa que as influências do sistema ainda não era totalmente operacional:

> As empresas recolhiam mensalmente ao INPS uma folha de contribuição que expressava as contribuições de empregados e empregadores. Essa folha de contribuição tinha por base a folha de pagamentos da empresa, mas era diferente desta. Enquanto a folha de contribuição expressava todos os salários, a folha de contribuição era menor,porque excluía a parcela dos salários que ultrapassassem 10 salários mínimos.

Com base as folhas de pagamento das empresas, o Ministério do Trabalho,realizou novas pesquisas,e verificou que a incidência de 2% do salário mínimo regional sobre a folha de pagamento das empresas correspondia a uma oscilação entre 0,72% a 2% das folhas de contribuições de pequenas, médias e grandes empresas, tirando a média entre 0,72% a 2%, isto é 1,36% e arredondada para 1,4%. Registrando a alíquota do salário educação isto é, o custo médio de uma criança no curso primário, unificando a alíquota média sobre a folha mensal de contribuições pagas pelas empresas ao INPS (MELCHIOR, 1987).

Algumas mudanças ocorreram com a Lei nº 5.692 de 11/08/71, a exemplo o ensino primário foi estendido como ensino de 1º grau, alterando a duração para 8 anos, consequentemente a faixa etária obrigatória dos 7 aos 14 anos abrangendo o

ensino ginasial. Novas situações foram inseridas a extensão da faixa etária de mais 4 anos, e o conceito do ensino primário o que implicaria o aumento significativo do custo aluno para o efeito do cálculo do salário educação. Essas medidas de abrangências de idade e tipo de ensino foram maiores que o dobro do custo aluno do ensino primário que serviu de base para alíquota de 1,4% do salário-educação. Surge então a necessidade emergencial de atualizar a alíquota, o que ocorreu apenas em 1975 quando foi aprovada a alíquota do salário educação para 2,5% sobre a folha de contribuição das empresas.

> A alíquota do salário educação é fixada em 2,5%(dois e meio por cento) do salário de contribuição a que se refere a art.3.º deste decreto,podendo ser revista mediante proposta do Ministério da Educação e Cultura, na qual se demonstra a efetiva variação do custo real unitário do ensino de 1º grau. (BRASIL,1975)

À medida que a alíquota aumentava, contribuía para onerá-lo as empresas do ponto de vista fiscal, e consequentemente o aumento gradativo da inflação, diante de tal impasse o governo tomou uma medida eminentemente política, passando por cima até mesmo da legislação, que estabelecia o custo-aluno como base da alíquota do salário educação, suprimindo também a possibilidade de participação dos Estados de regulamentarem a obrigatoriedade referente aos adultos.

Foi então que as autoridades federais tomaram medidas políticas, visando aplacar as pressões dos Estados, a mesma lei que elevou a alíquota estabeleceu uma nova forma de divisão de recursos, inicialmente os recursos do salário educação eram depositados no Banco do Brasil na conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário, posteriormente o Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação e Pesquisas (INDEP), e depois transformado em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que passou a centralizar as contas vinculadas do MEC. O FNDE passou a contar com os seguintes recursos:

> a) recursos orçamentários que lhe foram consignados; b)recursos provenientes de incentivos fiscais; c)vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal(Lei nº5.525, de 5/11/68); d)trinta por cento(30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal,de que trata o art.3º letra c, do Decreto – Lei nº594 de 27/5/69; e)recursos provenientes do salário educação a que se refere a alínea b, do art.4º, da Lei 4.440, de 27/10/64, com as modificações introduzidas pelo art.35, da Lei nº4.863 de 29/11/65 [...] [inserir fonte]

O Instituto de Aposentadoria – INPS, portanto, poderia cobrar a comissão de 0,5% para cobrir despesas e o restante 99,5% divididos em duas parcelas: União e

Estados 49,75% para cada, que eram distribuídos com base na renda per capita, em que os estados menos desenvolvidos foram favorecidos. No entanto, o Decreto Lei nº 1.422/75 revogou os critérios estabelecidos pela Lei nº 4.440/64 estabelecendo que o salário-educação depois da comissão do INPS seriam assim distribuídos: um terço para a União e dois terços para os Estados arrecadadores, o que favoreceu os Estados mais desenvolvidos, um golpe nos mecanismos redutores das desigualdades sociais e, consequentemente, nas altas taxas de analfabetismos, além de elevar a arrecadação do INPS para 1% sobre a arrecadação do salário-educação.

A partir de 1972, a descentralização aos Estados mais desenvolvidos, gerava uma discriminação em relação aos altos níveis de analfabetismo nos municípios, e somente em 1979 houve proposta no Senado para o deslocamento de 1/3 da parcela estadual para os municípios, no entanto essa medida foi aprovada apenas no ano de 1983, pelo Decreto-Lei nº 88.374 de 07/06/1983, que propunha a criação do Estatuto do Magistério Municipal, condição estabelecida par o recebimento do salário educação.

O Decreto de lei 87.043 de 22/03/82 também nos fornece importantes informações a respeito do salário educação: pois define quais empresas são obrigadas a recolher o salário educação, visto que desde o início, algumas empresas foram excluídas do recolhimento, a exemplo as empresas agrícolas, incluídos todas as pessoas jurídicas que recolhiam mensalmente folhas de contribuição ao INPS, qualquer empresas que tivesse vínculo empregatícios submetidos a CLT, abrangendo a partir de então até mesmo esferas públicas, apenas o setor agrícola ficou mais uma vez de fora por ser considerado de alto risco. Dentre todos os percalços existentes no salário educação Melchior (1987, p. 20) afirma:

> Mas a questão ligada ao salário educação, que gerou e continuará gerando controvérsias, diz respeito à natureza da existência do tributo e, em consequência, onde ele deverá ou poderá ser melhor aplicado- na rede pública ou privada. Quando examinamos o salário educação e suas origens, verificamos que o mesmo decorre de obrigatoriedade constitucional incidente nas empresas privadas [...] e estas por sua vez podem aplicar os recursos sob forma de manutenção direta de escolas próprias, de distribuição de bolsas de estudos ou de pagamento de educação feitas por seus empregados e/ou filhos destes através de sistema de reembolso.

No processo de distribuição dos recursos, o poder público poderá aplicar na rede própria de ensino, e caso seja necessário comprando bolsas na rede privada, cumprindo indiretamente, a obrigatoriedade das empresas, atendendo os alunos que

não estão vinculados às empresas. Esse processo de articulação direto com as escolas, preenchendo apenas o Formulário para a Aplicação do Salário Educação (FASE) e protocolando nas delegacias ou representações do MEC, deu margem para uma série de irregularidades, além de altos montantes de recursos, inúmeras fraudes, como cobrança adicional aos alunos, bolsistas fantasmas, registro maior que a oferta de vagas, sendo que todos estes impasses ocorridos tiveram a fiscalização das delegacias do MEC, como medida solução às empresas foram concedidas oferecer bolsas apenas até o ano de 1984.

Em linhas gerais, Melchior (1987) nos apresenta em síntese os principais problemas e possíveis soluções que rodeiam o salário-educação e o sistema de contribuições expresso pela folha de contribuição recolhida mensalmente pelas empresas ao INAMPS:

- A folha de contribuição, menor que a folha de pagamento das empresas, porque elimina as parcelas dos salários que ultrapassem a 20 salários mínimos, não expressando a real capacidade da empresa.
- O sistema baseado na folha de contribuição penaliza as empresas que possuem muitos empregados.
- O beneficio das empresas, que detêm um nível sofisticado de tecnologia, visto que adotam processos automatizados de produtos e possuem altas taxas de rentabilidade a exemplo setores da indústria automobilística, informática.
- Um sistema seja qual for não pode deixar de lado o poder contributivo das empresas.
- A política de incentivo à geração de empregos, não poderá permanecer o sistema de recolhimento baseado na folha de pagamento, pois atuará como mecanismo penalizador pelo oferecimento à medida que oferece mais postos de emprego.
- O mecanismo de recolhimento de contribuição atua como agente de regressividade do sistema tributário, pois favorece os grandes grupos nacionais, gerando concentração da riqueza, principalmente as empresas multinacionais que tendem a deter tecnologias mais sofisticadas.
- Qualquer política baseada na eliminação de desemprego e na desconcentração de riquezas deverá modificar o sistema de recolhimento baseado na folha de contribuição das empresas.

- A utilização dos recursos do salário educação, e o desvio de aplicação cobrindo despesas de manutenção das escolas, impedindo a abertura de novas vagas.
- Mecanismos para a efetiva aplicação da Lei 4.440/64 que estabelecia que os fundos estaduais deveriam ser vinculados a um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Primário,especificadamente para as despesas de capital,isto é ,expandindo e desenvolvendo o ensino primário.
- Os desvios do salário educação para operações financeiras, que retardam a aplicação, que muitas vezes duplicam e/ou triplicam seus recursos originais e não aplicados posteriormente na educação primária.
- Operações financeiras com recursos vinculados deverão, na medida do possível, ser consideradas como vinculação obrigatória e adicionadas aos recursos originais.
- O salário educação como avalista de empréstimos internos ou externos, tendo como garantia conseguida à futura arrecadação.
- Os empréstimos podem até ser conseguidos e aplicados desde que com a prévia apresentação de planos de aplicação aprovados pelos Conselhos de Educação.
- O salário educação sendo utilizados conforme oscilações políticas.
- Adotar medidas já existentes na esfera municipal, que veda os municípios no último mês do mandato do prefeito, mais que o duodécimo da despesa prevista no orçamento, os municípios também são vedados de assumirem compromissos financeiros, cuja execução seja depois do término do mandato.
- Restabelecimento do custo médio por aluno, o que implica fazer com que o preceito constitucional seja aplicado e as empresas realmente possam assumir sua parte no sistema.
- Exatidão e definição com clareza do tipo de ensino que deve ser custeado pelo salário educação, pois sem a definição precisa, o sistema pode facilmente ser burlado.
- Ações para que os recursos salário-educação sejam encaminhados para sua principal função, o efeito equalizador, isto é, mecanismos auxiliar de luta contra as desigualdades sociais, visto que os analfabetos tendem a ser

concentrar em regiões mais pobres, com tendências a se localizar em regiões rurais e nas periferias urbanas e municípios menos desenvolvidos.

- O redirecionamento da aplicação de recursos do salário educação atuando como instrumento fortalecedor no processo de descentralização, onde uma parcela ficará com os municípios arrecadadores, e outra a União redistribuía aos municípios mais carentes dos Estados mais pobres.
- O beneficio de isenção de recolhimento das empresas agrícolas.
- O setor agrícola já apresenta condições de recolhimento, ainda que a com uma alíquota menor, visto que o número de analfabeto se concentra em regiões rurais, poderá melhorar a qualificação da mão de obra, podendo introduzir novas tecnologias.
- Rememorar as origens do salário educação, que foi criado para erradicar o analfabetismo.
- Estabelecer um sistema onde o grau de carência, seja o fator básico da redistribuição dos recursos.

A respeito do salário-educação, na atualidade podemos ainda nos reportar a Legislação que nos informa que até dezembro de 1996, esteve em vigência Decreto-Lei nº 1.422, de 23.10.75, que propunha:

> Art. 1º. O salário-educação, previsto no artigo 178 da Constituição, será calculado com base em alíquota incidente sobre a folha do salário de contribuição, como definido no artigo 76 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, e pela Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, não se aplicando ao salário-educação o disposto no artigo 14, in fine, dessa Lei, relativo [...]

Seguido pelo Decreto nº 87.043, de 22.03.82, assim redigido:

> Art. 3º. O salário-educação é estipulado com base no custo de ensino de 1º grau, cabendo a todas as empresas vinculadas à Previdência Social, Urbana e Rural, respectivamente, recolher:
>
> I - 2,5% (dois e meio por cento) sobre a folha de salário de contribuição, definido na legislação previdenciária, e sobre a soma dos salários-base dos titulares, sócios e diretores, constantes dos carnês de contribuintes individuais. [...]
>
> Art. 212, § 5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de custeio a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Este dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.96, com vigência a partir de 01.01.97, com a seguinte redação:

> Art. 212, § 5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Uma semana depois, editou-se a Medida Provisória nº 1.518, determinando:

> Art. 1º. O salário-educação, previsto no § 5º do art. 212 da Constituição, e devido pelas empresas, é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de salário de contribuição, entendendo-se como tal o definido no art. 28, incisos I e III, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e legislação posterior.

Conforme dito anteriormente a Lei nº 9.424, de 24.12.96 prescreve:

> Art. 15. O salário-educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Esta Lei foi complementada pela Medida Provisória nº 1.565/97, nos seguintes termos:

> Art. 1º. A contribuição social do Salário-Educação, a que se refere o artigo 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, obedecerá aos mesmos prazos e condições e sujeitar-se-á às mesmas sanções administrativas ou penais e outras normas relativas às contribuições sociais e demais importâncias devidas à Seguridade Social, ressalvada a competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, sobre a matéria. [...]
>
> § 3º. Entende-se por empresa, para fins de incidência da contribuição social do Salário-Educação, qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social. [...]
>
> Art. 4º. A contribuição do Salário-Educação será recolhida ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.
>
> Parágrafo único. O INSS reterá, do montante por ele arrecadado, a importância equivalente a um por cento, a título de taxa de administração, creditando o restante no Banco do Brasil S/A, em favor do FNDE, para os fins previstos no artigo 15, § 1º, da Lei nº 9.424, de 1996.
>
> Art. 5º. A fiscalização da arrecadação do Salário-Educação será realizada pelo INSS, ressalvada a competência do FNDE sobre a matéria.

O salário-educação conforme podemos observar é uma contribuição recolhida aos cofres públicos pelas empresas que só beneficiava inicialmente União e os Estados e somente com a Emenda nº 24 (Emenda João Calmon) se destinou 25% da parcela federal para os Municípios, a União recebe a parcela de 1/3 dos recursos arrecadados e pouco podia fazer para enfrentar analfabetismo, em contrapartida, os Estados arrecadam 2/3 dos recursos e, por este sistema, são beneficiados os Estados mais ricos. A parcela de 1/3 retida pela União e redistribuída para Estados e, agora, Municípios mais carentes, não tem potência equalizadora, ao nível dos Municípios o que pode ser encarado como uma política discriminatória que marginaliza os Municípios que se dedicam ao ensino de 1º grau.

Esse quadro foi modificado nas décadas seguintes. As medidas provisórias citadas, sucessivamente reeditadas, resultaram na Lei nº 9.766/1998, que, com o Decreto nº 6.003/2006, disciplina atualmente o salário-educação, e a arrecadação e a fiscalização da contribuição, antes a cargo do INSS, passaram à Secretaria da Receita Federal do Brasil (Lei nº 11.457/2007). A Emenda Constitucional nº 53/2006 deu nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição, estendendo a contribuição a toda a educação básica pública, e incluiu o § 6º, que determina a distribuição das cotas estaduais e municipais proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino.

Atualmente, 10% da arrecadação líquida ficam com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os 90% restantes são divididos em cota federal, correspondente a 1/3, e cota estadual e municipal, correspondente a 2/3 (art. 15, § 1º, da Lei nº 9.424/1996, com redação dada pela Lei nº 10.832/2003). Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188, em 2022, o Supremo Tribunal Federal determinou que, a partir de 1º de janeiro de 2024, as cotas estaduais e municipais sejam distribuídas observando-se apenas o número de alunos matriculados nas redes públicas, e não mais o local de arrecadação, o que reduziu a vantagem dos estados mais ricos apontada acima.

Melchior (2011) elabora propostas para a continuidade efetiva do salário educação, ponderando a respeito de uma nova Constituição, onde a parcela de 2/3 dos Estados seja dividida entre os Municípios, contribuindo para o processo de descentralização. Para o autor o art. 178 deveria ter a seguinte redação:

> Assim, o Artigo 178 da atual Constituição deveria ser redigido da seguinte forma: “As empresas vinculadas à previdência social são obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, que será dividido em parcelas iguais entre a União, Estados Municípios e na forma que a lei estabelecer”.Por outro lado, “as empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado”. (MECHIOR, 2001, p.14)

Melchior (2011) propõe ainda que a alíquota incidente na folha de contribuição recolhida mensalmente à Previdência Social e que beneficiava apenas as entidades patronais seja reelaborada, dividindo esses recursos entre entidades patronais e trabalhadores, mais precisamente aos Sindicatos de Trabalhadores, o que implicaria equilíbrio ao processo de qualificação dos trabalhadores.

Apresentamos a seguis os programas que foram criados pela cota federal disponibilizada a União pelo salário-educação, no intuito de garantir o direito a oferta da educação, a melhoria da qualidade educacional, em regime de colaboração nas esferas municipais e estaduais, sendo gerenciado pelas secretárias de educação ou pela escola:

- Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE (substituído pelo PNATE em 2004)
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (Lei nº 10.880/2004)
- Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE (extinto; a atenção à saúde do estudante passou a ser feita pelo Programa Saúde na Escola, PSE, instituído pelo Decreto nº 6.286/2007)
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Lei nº 11.947/2009)
- Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (Decreto nº 9.099/2017)
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE (incorporado ao PNLD pelo Decreto nº 9.099/2017)
- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (Lei nº 11.947/2009)

CAPÍTULO 4

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS: 2005 A 2008

4.1 PERCURSO METODOLÓGICO

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. Objetivando compreender criando bases para discutir as temáticas referentes ao financiamento da educação, adota-se a pesquisa bibliográfica que em síntese Severino (2007) nos apresenta:

> A *pesquisa bibliográfica* é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros autores pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fonte de temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos. (SEVERINO, 2007, p.122)

Como aparato para compreender tal temática, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, pois a mesma auxilia o pesquisador realizar análise da produção disponível sobre determinado tema, com a finalidade de colocarmos em contato com tudo que já foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto, como explicita Gil (2010).

> A pesquisa bibliográfica e elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, teses, dissertações e anais de eventos científicos [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente [...] A pesquisa bibliográfica também e indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos. (GIL, 2010, p. 29-30)

A análise se apoia na pesquisa documental (levantamento), que consiste na busca de documentos de fonte primária, como documentos oficiais, jurídicos e particulares para a discussão da trajetória histórica. (GIL, 2002, p.32)

Buscando esclarecer e atingir os resultados propostos nesta obra, foram utilizadas na pesquisa documental, coleta de dados nos demonstrativos, e balanços do Estado, planilhas disponibilizadas no site do Tribunal de Contas, dados referentes à distribuição, de recursos destinados à educação básica.

Diante de tal problemática dada a esse estudo, essa investigação encontra na abordagem qualitativa com pela diversidade e flexibilidade no seu desenvolvimento, propondo uma aproximação entre a teoria e os dados revelados na investigação, como podemos observar:

> O enfoque qualitativo [...] esse enfoque está baseado em métodos de coletas de dados sem medição numérica, como as descrições e observações. [...] Seu propósito consiste em reconstruir a realidade, tal como é observada pelos atores de um sistema social predefinido. Muitas vezes é chamado de "holístico", porque considera o "todo", sem reduzi-lo ao estudo de suas partes. (SAMPIERI, 2006, p.5)

A escolha pela abordagem qualitativa fundamenta-se por apresentar aspectos subjetivos a problemática, buscando o entendimento sobre a categoria geral da questão pesquisada, norteando possíveis interpretações, tendo como objetivo principal aprimorar idéias, familiarizar com problema proposto, tomando conhecimento do tema a ser estudado. (GIL, 2002, p.31)

"Os dados serão descritivos, o pesquisador apresenta o objeto da pesquisa, descrevendo e demonstrando como o determinado fenômeno ocorre, suas características e relações com outros fenômenos". (BARROS; LEHFELD, 2000).

4.2 OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Os dados coletados têm como origem o site do Tribunal de Contas, disponibilizados pelo governo municipal da cidade de Rondonópolis (Gestão 2005-2008), sob a administração do então prefeito Adilton Sachetti. Essas informações estão disponíveis à população através do endereço eletrônico http://www.tce.mt.gov.br/resultado_contas/tjur/tipo_jur/prefeituras, obedecendo ao art.165 da CF/88, regulamentado pela Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) art.72 que dispõe:

> Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Para apresentar os dados coletados utilizamos da descrição das estatísticas obtidos no Tribunal de Contas, apresentados a seguir em forma de tabelas. Vale ressaltar que os dados aqui apresentados, junto as análises das informações disponibilizadas no site, apesar de fornecer informações relevantes, não são totalmente claras para se compreender mais profundamente, alguns procedimentos necessários para a efetivação do financiamento da educação, visto que um estudo de demonstrativos requer estudos junto aos demais documentos referentes à educação municipal por conter planos e metas a serem aplicados para o pleno e efetivo financiamento de educação. A Tabela 1 apresenta os dados sobre os gastos realizados e as despesas fixadas com educação no município de Rondonópolis no período de 2005 a 2008:

Tabela 1 - Gastos realizados e despesas fixadas com educação em Rondonópolis, 2005-2008

ANO	FUNÇÕES	FIXADA R$	REALIZADA	%
2005	Educação	30.538.000,00	31.657.423,17	22,03
2006	Educação	Dados não disponíveis		17,05
2007	Educação	Dados não disponíveis		19,13
2008	Educação	Dados não disponíveis	53.951.271,34	17,13

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

Os gastos dos recursos disponíveis anualmente para o município podem ser utilizados em todas as ações voltadas à manutenção e desenvolvimento da educação, ou seja, desde a capacitação dos profissionais, até a aquisição de veículos para as unidades escolares pertencentes à zona rural.

Como podemos observar no ano de 2005, o valor fixado para a educação no município de Rondonópolis foi de R$ 30.538.000,00, analisando o valor do recurso, nota-se que se gastou, mais do que previsto, R$ 31.657.423,17, em percentual, o que se equivale a 22,03%.

No ano de 2006, o valor fixado já não estava disponível para comparação, disponível unicamente, o valor gasto R$ 34.420.564, 41. Mesmo não informando os valores para a verificação de gastos, o TCE/MT apontou que foram aplicados o percentual de 17,05%.

No ano de 2007, o valor fixado para o município também não estava disponível, só o valor dos gastos R$ 37.067.903,33, o que equivale a 19,13%.

No ano de 2008, o valor fixado para a educação no município de Rondonópolis não foi disponibilizado, da mesma forma que os anos anteriores, só o valor dos gastos R$ 53.951.271,34, apresentados pelo município como sendo 17,13% dos recursos.

No período apresentado na Tabela 1, podemos notar que as informações a respeito das despesas fixadas apresentam cada vez menos dados, dificultando possíveis análises e discussões e atenuando um possível mascaramento da realidade, minimizando a transparência da contabilidade com gastos com educação pública.

A respeito de tais dados Callegari (2011, p.576) nos aterta sobre a importância da apresentação de tais dados, pois por meio dos mesmos é possível difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã em torno do papel social dos tributos, dos bens e orçamentos públicos. informar à sociedade sobre os efeitos lesivos da corrupção, da sonegação fiscal e da má gestão dos recursos públicos com vistas à construção de conhecimentos relativos à educação fiscal.

A Tabela 2 reúne as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas/MT referentes a receita base para o ensino, como também as despesas previstas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Tabela 2 - Gastos com ensino em Rondonópolis (art. 212 da Constituição Federal), 2005-2008

ANO	Receita Base (art. 212 CF)	DESCRIÇÃO	DESPESA R$	% SOBRE A RECEITA BASE	LIMITES MÍNIMOS	SITUAÇÃO
2005	R$ 5.981.609,69	Ensino (art. 212, caput CF)	27.761.335,32	27, 30	25	REGULAR
2005	R$ 5.981.609,69	Ensino Fundamental (art. 60 ADCT	21.944.799,94	21,58	15	REGULAR
2006	R$114.274.715,78	Ensino (caput art. 212 CF)	32.248.150,38	28,22	25	REGULAR
2006	R$114.274.715,78	Ensino Fundamental (art. 60 ADCT)	24.126.181,77	21,11	15	REGULAR
2007	R$124.958.697,32	Ensino (art. 212, caput CF)	31.602.061,48	25,14	25	REGULAR
2007	Dados não disponibilizados	Ensino Fundamental (art. 60 ADCT	Dados não disponíveis	Dados não disponíveis	15	REGULAR

ANO	Receita Base (art. 212 CF)	DESCRIÇÃO	DESPESA R$	% SOBRE A RECEITA BASE	LIMITES MÍNIMOS	SITUAÇÃO
2008	R$ 155.351.612,91 (Limite mínimo = R$ 38.837.903,23).	Ensino (art. 212, caput CF)	45.268.723,90	29,14	25	REGULAR
2008	Dados não disponibilizados	Ensino Fundamental (art. 60 ADCT	Dados não disponíveis	Dados não disponíveis	15	REGULAR

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

O Tribunal de Contas de Mato Grosso traz uma análise dos dados da Tabela 2, disponibilizada no site. A partir dessa análise podemos observar que o Prefeito do Município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual mínimo das receitas provenientes de impostos municipais e transferências federais, atendendo desta forma ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal e cumpriu o disposto no artigo 60 do ADCT, que estabelece uma aplicação mínima de 15% desses recursos no ensino fundamental em 2005.

No ano de 2006, o Município aplicou na manutenção e no desenvolvimento do ensino o equivalente a 28,22% do total da receita resultante de impostos municipais, compreendida a proveniente de transferências estadual e federal, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal. No ensino fundamental aplicou o equivalente a 21,11% do total dos recursos, atendendo ao disposto no § 2º do artigo 60 do ADCT/CF.

Em 2007, o Município aplicou na manutenção e no desenvolvimento do ensino o equivalente a 25,14% do total da receita resultante de impostos municipais, compreendida a proveniente de transferências estadual e federal, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal (fl. 5.449 e 5.450 –TCE/MT).

Em 2008, aplicou no ensino o equivalente a 29,14%, portanto, superior ao percentual mínimo da receita proveniente de impostos e transferências estadual e federal, estabelecido pelo artigo 212, da Constituição da República, sendo constatado um gasto de 16,56%, acima do mínimo constitucional.

As análises acima apresentadas foram realizadas para prestação de contas à população, mas não podemos ter a certeza dos gastos por não haver a disponibilidade

dessas informações por parte da prefeitura. Uma análise mais aprofundada requer o detalhamento de todas as despesas efetuadas com educação.

Os recursos para aplicação na valorização e remuneração do magistério, referente ao Ensino Fundamental são disponibilizados pelo FUNDEF para que o município faça sua distribuição. A Tabela 3 apresenta os dados disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal de Contas de Mato Grosso sobre os recursos para a remuneração do magistério no município de Rondonópolis entre os anos de 2005 a 2008.

Tabela 3 - Aplicação na valorização e remuneração do magistério em Rondonópolis, 2005-2008

Ano	Contribuição FUNDEF	Descrição	Despesa R$	% sobre a Receita Base	Limite mínimo (%)	Situação
2005	1.100.952,82	Gastos com remuneração do Magistério	687.798,19	62,47	60%	Regular
2006	(retido) = R$ 11.042.416,37 (retorno) = R$ 11.718.184,28	Gastos com remuneração do Magistério	9.807.263,17	83,69%	60%	Regular
2007	R$14.432.503,06	Gastos com remuneração do Magistério	14.262.912,37	98,82	60%	Regular
2008	R$ 22.255.797,62.	Gastos com remuneração do Magistério	18.881.739,54	84,84	60%	Regular

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

Foram gastos na remuneração dos profissionais do magistério o valor correspondente a 62,47% dos recursos recebidos por conta do FUNDEF, de acordo com o estabelecido no § 5º, do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e do artigo 7º, da Lei n° 9.424/1996 no ano 2005.

Em 2006, o Município aplicou na remuneração dos profissionais do magistério o valor equivalente a 83,69% dos recursos recebidos por conta do FUNDEF, atendendo às determinações do § 5º do artigo 60 do ADCT e do artigo 7º da Lei nº 9.424/1996. (ano de 2006)

No ano de 2007, o Município aplicou na remuneração dos profissionais do magistério o valor equivalente a 98,82% dos recursos recebidos por conta do FUNDEB, atendendo às determinações do artigo 22, a Lei n° 11.494/2007, vigente à época e posteriormente revogada pela Lei nº 14.113/2020.

Cumpriu o disposto no artigo 22, da Lei nº 11.494/2007, que determina a aplicação mínima de 60% do recurso do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, conforme informação às fls. 311-TC e quadro demonstrativo anexo 05.05 de fls. 336-TC, aplicando no ano de 2008 o percentual de 84,84%.

Podemos observar que nos três últimos anos os recursos do FUNDEF e do FUNDEB foram destinados quase que exclusivamente a remuneração dos profissionais da educação, o que pode apontar para a diminuição dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Vale ressaltar que nesse período não se verificou nenhum movimento reivindicativo por parte dos profissionais da educação, o que pode ser constado nas matérias veiculadas pela mídia sobre a educação no Município.

Daí a importância da sociedade exercer o controle social sobre os recursos destinados à educação.

4.3 CONTROLE SOCIAL

Para tecer conceitos e construir aporte teórico para podermos discutir a necessidade e importância da implementação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social,observaremos contribuições que a Constituição e LDB dispõem a respeito do direito a serem assegurados para a efetivação do financiamento da educação:

O controle das ações e despesas efetuadas pelo MDE foi determinado pela LDB no art. 70, na intenção de conter gastos abusivos com recursos destinados, como podemos observar a seguir:

> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
>
> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
>
> II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
>
> III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
>
> IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

> V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
>
> VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
>
> VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
>
> VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
>
> IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023)

No art. 71, a LDB define o que não constitui como despesa do MDE:

> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
>
> I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
>
> II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
>
> III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
>
> IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
>
> V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
>
> VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido é essencial a participação da comunidade no acompanhamento e fiscalização, dos recursos que são destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino. A construção de políticas públicas, a efetivação da aplicação dos recursos de financiamento não são os únicos atenuantes para a garantia do direito à educação, desde a regulamentação do Fundef, vêm se efetivando mecanismos de controle social, a exemplo o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, que é criado com a participação de sindicatos ou associações de professores, associação de pais e mestres e contando também com envolvimento do poder legislativo na indicação de seus membros. A esses conselhos compete , dentre outros:

- Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo.

- Supervisionar o censo escolar .
- Aprovar e controlar transferências e a aplicação dos recursos repassados à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de jovens e Adultos e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e, ainda receber e analisar as prestações de contas referentes á esses Programas, formulando pareceres conclusivos a respeito da aplicação desses recursos encaminhando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE.(BRASIL,2006)

Para que a democratização se efetive é essencial a participação dos diferentes segmentos do controle social, visando a transparência no uso dos recursos e sua aplicação na educação básica, é isso é possível com a criação de mecanismos de participação, que estabeleça as prioridades ao referido publico,construindo atos de cidadania. Sendo que o Conselho Escolar, pode atuar também na otimização dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação, por meio de suas secretárias e do Fundo de Desenvolvimento da Educação -FNDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do financiamento da educação no Brasil mostra que a garantia do direito à educação sempre dependeu da existência de fontes estáveis de recursos. A vinculação de receitas de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, presente nos períodos democráticos e suprimida nos autoritários, tornou-se o principal instrumento de proteção desse direito e foi consolidada pela Constituição Federal de 1988.

Os fundos de natureza contábil representaram uma mudança importante nessa estrutura. O FUNDEF reduziu desigualdades dentro de cada estado ao redistribuir recursos conforme as matrículas do ensino fundamental, embora não tenha trazido recursos novos ao sistema. O FUNDEB estendeu essa lógica a toda a educação básica e, com a Emenda Constitucional nº 108/2020, tornou-se permanente e passou a contar com maior participação da União. Diante de uma das questões que orientaram o estudo, o fundo revela-se um aliado do financiamento da educação, ainda que não resolva sozinho a insuficiência de recursos apontada pelos autores consultados.

O salário-educação, criado para enfrentar o analfabetismo, teve sua capacidade redistributiva limitada durante décadas por critérios que favoreciam os estados de maior arrecadação. As alterações constitucionais e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 188 aproximaram a distribuição dessa contribuição do número de alunos matriculados, na direção defendida por Melchior.

No caso de Rondonópolis, os dados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso indicam que, entre 2005 e 2008, o município cumpriu os percentuais mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e de remuneração do magistério. Ao mesmo tempo, a redução progressiva das informações sobre as despesas fixadas e a concentração dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB na remuneração dos profissionais limitam uma avaliação mais aprofundada da gestão e reforçam a necessidade de transparência.

Por isso, o controle social exercido pelos conselhos de acompanhamento, pelos conselhos escolares e pela comunidade é condição para que os recursos vinculados cheguem de fato às escolas. Conhecer as regras do financiamento é também uma forma de participação cidadã, e estudos que acompanhem a aplicação desses

recursos nos municípios, à luz do novo FUNDEB e do Plano Nacional de Educação 2026-2036, continuam necessários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9766.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d6003.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola (PSE), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9099.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10656.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14276.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 188/DF. Distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação. Julgamento em 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.560, de 26 de abril de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquela realizada com atividades curriculares complementares. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14560.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024. Altera os arts. 37, 163, 165, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc135.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o

Imposto Seletivo (IS) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/L15388.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

CACS - CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB : Disponível em: https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros acesso em:06/01/2014

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 584 p.

CONSELHOS Escolares. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf. Acesso em: 05 fev. 2014.

CONSTITUIÇÃO da Republica Federativa do Brasil 1988. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

DAVIES, Nicholas. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. FINEDUCA – **Revista** de Financiamento da Educação. Porto Alegre. V.1, n.3, 2011. Disponível em: http⁄⁄seer.ufrgs.br⁄fineduca.

DOURADO, Luiz Fernandes et al. **Conselho Escolar e o financiamento no Brasil.** Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006.

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:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S.**Educação Escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

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

MONLEVADE, J.A.C.**Educação pública no Brasil:** contos & descontos. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

ROMANELLI, O.**História da educação no Brasil:** 1930-1973. Petrópolis: Vozes, 1992.

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

SANTIAGO, Igor Mauler; MANEIRA, Eduardo. **A contribuição social do salário-educação inconstitucionalidade originária e permanente.**Disponível em: http://jus.com.br/artigos/1421/a-contribuicao-social-do-salario-educacao#ixzz2vRDNe2WE. Acesso em: 24 jan.2014.

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

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**.23.ed.rev. e atual.São Paulo: Cortez, 2007.

SOBRE OS AUTORES

ANA CAROLINA FERREIRA ECHEVERRIA Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Rondonópolis (UFR). E-mail: aferreiraecheverria8@gmail.com.

ANTONIA DA SILVA PEREIRA Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Campus Universitário de Rondonópolis. Pós-graduação em Alfabetização e Letramento pela Faculdade Única de Ipatinga. E-mail: tonia.pereira1@gmail.com.

FABIO JÚNIOR DOS SANTOS Graduação em Pedagogia pela Faculdade Campos Elíseos (FCE) e em Educação Física pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas Sobral Pinto. E-mail: fabiojrsroo@gmail.com.

JAQUELINE RIBEIRO DE JESUS Pós-graduação em Psicopedagogia pela Faculdade de Educação de Tangará da Serra. E-mail: jaquelineribeiro87@hotmail.com.

LEANDRA RAFAELLA FRANÇA MANCUSO Licenciatura em Pedagogia pela Unicesumar. Pós-graduação em Atendimento Educacional Especializado (AEE) com ênfase em Libras pelas Faculdades Integradas de Cuiabá (FIC). E-mail: lleandra.rafaella@hotmail.com.

LUCIANA DE SOUZA PADILHA Especialização em Psicopedagogia, Tangará da Serra (MT). E-mail: luciana_rissato@hotmail.com.

SIMEIBE CONCEIÇÃO DOS ANJOS Pós-graduação pela Facuminas. E-mail: simeibee@hotmail.com.

SIMONE REGILDA DOS ANJOS Licenciatura em Pedagogia pelo Centro Universitário Faveni. Pós-graduação em Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) pela Universidade Candido Mendes. E-mail: sisidosanjos@hotmail.com.

Como a educação pública é financiada no Brasil e como acompanhar a aplicação desses recursos?

A obra analisa o financiamento da educação pública brasileira, desde as primeiras formas de custeio do ensino no período colonial até a Constituição de 1988, e discute os principais mecanismos de financiamento da educação básica: o FUNDEF, o FUNDEB e o salário-educação, com a legislação atualizada até 2026.

Com base em dados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, examina a aplicação de recursos em educação no município de Rondonópolis durante a gestão 2005-2008 e destaca a importância da transparência e do controle social sobre os recursos públicos destinados à educação.

Leitura indicada para estudantes e professores de licenciaturas, gestores escolares, conselheiros do FUNDEB e demais interessados em políticas educacionais.



EDITORA MANUAL

ISBN: 978-6-58312-148-6

9 786583 121486