

O NOVO FUNDEB E O DIREITO À EDUCAÇÃO: AVANÇOS NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO?

THE NEW FUNDEB AND THE RIGHT TO EDUCATION: ADVANCES IN FINANCING POLICY?

José Carlos de Souza Nascimento¹
UNIMAR

Emerson Ademir Borges de Oliveira²
UNIMAR

RESUMO

O escopo do presente trabalho é analisar como o novo FUNDEB tem contribuído para melhorar o financiamento da educação no Brasil, com vistas a garantir uma educação de qualidade para todos os cidadãos. A revisão da literatura foi ponto de partida para a interpretação do objeto factual estudado, tendo sido utilizado o método dedutivo para a concretude deste estudo de natureza teórica, destacando que a interseção entre a análise econômica do direito e o financiamento da educação pode ser entendida por meio da utilização de princípios econômicos na análise da eficiência, equidade e eficácia das políticas públicas educacionais no país. Para tanto, realizou-se uma análise comparativa com as formas anteriores de financiamento da educação no Brasil para avaliar os seus avanços. Abordou-se tanto a obrigatoriedade quanto a gratuidade do ensino no contexto do Direito à Educação, assim como a vinculação de recursos e o comprometimento financeiro das diversas instâncias da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. A análise econômica do direito aplicado à educação reforça a importância de uma alocação justa e eficiente, impulsionando o desenvolvimento social. É essencial buscar a construção de sociedades saudáveis e justas, pois sem um sistema educacional eficiente, o progresso de qualquer país resta seriamente comprometido.

Palavras-chave: Análise econômica do direito; Direito à Educação; Financiamento; Gratuidade; Novo FUNDEB.

1 Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Pará; Licenciado em Pedagogia, pela Universidade Nove de Julho, e em Letras, pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Especialista em Docência para o Magistério Superior, pela Faculdade de Itaituba; em Metodologia do Ensino Superior e EAD e em Gestão em Orientação e Supervisão Escolar, pela Faculdade Educacional da Lapa; e em Psicopedagogia, pela Faculdade Iguaçu. Mestrando em Direito, pela Universidade de Marília. Advogado (OAB/PA) e Consultor Jurídico.

2 Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos, pela Universidade de Coimbra; Doutor e Mestre em Direito do Estado, pela Universidade de São Paulo; Professor Titular da Universidade de Marília; Coordenador-Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília – mestrado e doutorado; e Professor Substituto da Universidade Estadual Paulista. Advogado (OAB/SP) e parecerista.



ABSTRACT

The scope of this paper is to analyze how the new FUNDEB has contributed to improving education financing in Brazil, with a view to ensuring quality education for all citizens. A literature review was the starting point for interpreting the factual object studied, and the deductive method was used to make this theoretical study concrete. It is worth noting that the intersection between the economic analysis of law and education financing can be understood through the use of economic principles in the analysis of the efficiency, equity, and effectiveness of public education policies in the country. To this end, a comparative analysis was carried out with previous forms of education financing in Brazil to assess their progress. Both mandatory and free education were addressed in the context of the Right to Education, as well as the allocation of resources and the financial commitment of the various levels of public administration to universalizing primary education and eradicating illiteracy. The economic analysis of law applied to education reinforces the importance of fair and efficient allocation, boosting social development. It is essential to seek to build healthy and fair societies, because without an efficient educational system, the progress of any country is seriously compromised.

Keywords: Economic analysis of law; Right to Education; Financing; Free education; New FUNDEB.

1. INTRODUÇÃO

A epígrafe lançada ao norte deste trabalho sublinha a importância central que a educação tem no desenvolvimento e funcionamento de qualquer sociedade, não se podendo perder de vistas que a educação é fundamental porque serve como base para o desenvolvimento intelectual, cultural, social e econômico dos indivíduos e das comunidades, e também é essencial para o progresso econômico, social e cultural de um país.

Dizer que a educação é elementar é sobrelevar o meio pelo qual os conhecimentos, habilidades, valores e condutas sociais são transmitidos de uma geração para a outra, mantendo-se as suas características, mesmo com o passar do tempo. Ela é extremamente importante para o desenvolvimento pessoal e profissional das pessoas, fornecendo as habilidades necessárias para participar ativamente na sociedade, tomar decisões bem fundamentadas e contribuir para o bem-estar de todos.

E quando se trata de financiamento da educação e do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), essa afirmação se apresenta ainda mais robustecida. O FUNDEB é um



mecanismo crucial para garantir que a educação básica no Brasil³ receba das diferentes esferas da administração pública recursos suficientes e justos, visando reduzir as diferenças no financiamento da educação entre diversas regiões do Brasil e garantir que todos tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de onde vivem ou de sua situação financeira.

Nesta senda, o presente estudo encontra arrimo na universalização da educação, consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), buscando-se entender como os recursos públicos podem ser distribuídos de forma mais eficiente e justa, garantindo, assim, que todos tenham acesso a uma educação de qualidade no país.

Para a concretude deste estudo observou-se a revisão bibliográfica como ponto de partida da pesquisa de natureza teórica, e uma abordagem utilizando-se o método dedutivo, para a compreensão e interpretação do objeto factual estudado, destacando como sistema de referência a análise econômica do direito aplicado à educação. No primeiro tópico, o FUNDEF e o FUNDEB “Original”⁴ são tratados a partir do seu histórico e contexto, para uma melhor compreensão dos mecanismos de financiamento da educação no Brasil, com esboço na obrigatoriedade e a gratuidade do ensino. Em seguida, serão abordados os aspectos gerais do “Novo” FUNDEB, demonstrando-se as suas alterações estruturais, bem como os novos critérios de distribuição de recursos à luz do Direito à Educação, consubstanciados na política de incentivo e indução à melhoria da aprendizagem por meio do ICMS-Educação.

Na sequência, estabelecendo o liame do avanço na política de financiamento, apresenta-se a interseção entre a análise econômica do direito e o novo FUNDEB, no contexto do financiamento da educação, para o irrompimento da universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo no país.

³ Os principais documentos norteadores da educação básica no Brasil são: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, ambos regidos pela CRFB/88 (ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. Comentários ao art. 208 da CF/88. In: MACHADO, Antônio Cláudio Costa (Org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). Constituição Federal Interpretada: Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 14 ed. Barueri, SP: Manole, 2024, p. 1063).

⁴ Aqui a expressão dicotômica “original” refere-se a sua primeira versão, durante os 14 anos de sua vigência. Após a sua reformulação ocorrida em 2020 passa a ser chamado de “novo”.



2. O FUNDEF E O FUNDEB ORIGINAL

O surgimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como primeiro mecanismo nacional de redistribuição de recursos voltado exclusivamente para o ensino fundamental, tinha como objetivo reduzir as disparidades regionais e melhorar a qualidade do ensino, representando um marco significativo na história da educação brasileira. Instituído em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14⁵ (nova redação ao art. 60 do ADCT) e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996⁶, o Fundo foi criado em um período de grandes mudanças políticas, econômicas e sociais no Brasil, como uma forma de lidar com problemas antigos de desigualdade na educação e de reformar o financiamento do ensino fundamental.

O Brasil, na década de 90, enfrentava imensas desigualdades regionais na oferta e na qualidade do ensino, de maneira que as disparidades eram intrinsicamente ligadas às variações na capacidade de arrecadação de Estados e municípios. Com isso, antes do FUNDEF, o financiamento da educação ficava dependente das receitas locais, fazendo com que regiões mais ricas tivessem melhores condições de manter as escolas e remunerar os seus professores, enquanto as áreas mais pobres, notadamente Norte e Nordeste do país, sofriam com falta de infraestrutura escolar adequada e com profissionais mal remunerados, o que violava o consagrado direito fundamental à educação, previsto na Constituição de 1988 (art. 205).

O Texto Constitucional de 1988, na redação original do seu art. 208, estabeleceu como direito fundamental a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental⁷, “inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Dessa forma, o Estado passou a ter responsabilidade de garantir que todos (crianças, adolescentes e adultos) tivessem acesso, sem custos para suas famílias, a esta modalidade de ensino.

⁵ A “EC 14 não alterou o alcance da declaração do direito ao ensino fundamental previsto na CF 88; ao contrário, evitou um aspecto dúbio ao explicitamente garantir o acesso facultativo àqueles que não se escolarizaram no período adequado, sem eximir o Poder Público de sua responsabilidade de atender gratuitamente a essa população” (OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 40).

⁶ “Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências”.

⁷ Do ponto de vista legislativo, essa declaração de gratuidade coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a fazê-lo (OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 17).



Mas, devido à falta de recursos e infraestrutura adequada, muitas crianças, em especial nas regiões mais pobres do Brasil, não eram asseguradas quanto ao acesso à educação. Logo, o Estado precisava garantir a universalização da educação básica a todos e enfrentar as desigualdades educacionais, promovendo uma redistribuição mais equitativa dos recursos públicos.

Após uma série de discussões e debates com os governos estaduais, municipais e a sociedade civil, sob a liderança do governo federal, foi então concebido o FUNDEF com o objetivo principal de corrigir aquelas desigualdades. O Fundo estabeleceu que 60% dos recursos arrecadados com impostos estaduais e municipais, e 15% dos recursos federais, deveriam ser obrigatoriamente destinados ao ensino fundamental e distribuídos de forma proporcional ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino, de modo que essa forma de distribuição garantiu que os municípios com mais alunos recebessem uma quantia adequada para manter as escolas funcionando, mesmo que não arrecadassem tanto. Esse foi um passo importante para o avanço da universalização da educação no Brasil⁸.

Mas, deve ser ressaltada a obrigatoriedade de que esses percentuais sejam destinados “a manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica” e não na Educação, pois conforme assevera Brandão⁹ “o conceito de Educação é muito amplo, podendo englobar, por exemplo, manifestações artísticas, culturais, esportivas etc.” e a colocação no texto legal da expressão “ensino na educação básica” (art. 212-A, da CRFB/88) tem como objetivo definir mais claramente onde esses recursos financeiros devem ser investidos

Uma das grandes inovações trazidas pelo Fundo foi a valorização do magistério, sendo pela primeira vez, na legislação brasileira, vinculado explicitamente os recursos da educação para pagamento dos profissionais do ensino fundamental: pelo menos 60% dos recursos, assegurando uma remuneração mais justa aos educadores (§ 5º do art. 60 do ADCT – EC nº 14/96).

⁸ O financiamento da educação básica no País ganha notoriedade a partir da política de fundos. Primeiramente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na década de 1990 e, posteriormente, pelo FUNDEB, o qual “[...] representou um avanço nas políticas de financiamento da educação com a cobertura das duas etapas da Educação Básica [...]: Educação Infantil e Ensino Médio.” (COSTA, Gilvan Luiz Machado. Configurações, limites e perspectivas do Ensino Médio no Brasil: qualidade e valorização dos professores. *Práxis Educativa* (Brasil), v. 8, n. 1, 2013, p. 87).

⁹ BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, comentada e interpretada, artigo por artigo*. 6 ed. São Paulo: Avercamp, 2018, p. 169.



Contudo, o FUNDEF apresentou limitações, durante os dez anos da promulgação daquela Emenda, restringindo-se exclusivamente ao ensino fundamental, deixando o Estado de assistir outras etapas da educação básica, como a educação infantil e o ensino médio, que também necessitavam de investimentos.

Para resolver essas limitações, o FUNDEF foi substituído em 2007 pelo FUNDEB¹⁰ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que ampliou os recursos¹¹ para cobrir todas as etapas da educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, e introduziu novos mecanismos de financiamento que continuaram a se desenvolver ao longo do tempo.

Inicialmente criado em 2006 pela Emenda Constitucional nº 53 (*nova redação* ao art. 60 do ADCT) e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007¹² e Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007¹³, o FUNDEB “Original”, ainda que contando com uma vigência temporária até 2020¹⁴, constituiu uma melhoria do FUNDEF, com vistas a garantir, que os recursos destinados à educação básica fossem distribuídos de forma mais justa.

A reformulação do Fundo, que ampliou a abrangência do financiamento, passou a atender não apenas o Ensino Fundamental, mas toda a Educação Básica, que vai da educação infantil até o ensino médio e inclui os programas de educação de jovens e adultos, os chamados EJAs. O FUNDEB surgiu com a proposta de (re)distribuir de maneira mais justa e equitativa os recursos destinados à educação no País, além de ampliar os investimentos nessa área.

¹⁰ Resumidamente, “o Fundeb é um sistema de fundos e de remanejamento de receitas criado para distribuir recursos destinados à educação básica pública” (CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. The construction of the first provisional Fundeb (2005-2007) and the permanent Fundeb (2015- 2020): Comparative analysis of legislative processes. Education Policy Analysis Archives, v. 29, n. Aug./Dec., 2021, p. 4).

¹¹ 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 às exportações (IPLEX); Desoneração das Exportações (LC nº 87/1996); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

¹² “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências”.

¹³ “Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências”

¹⁴ Cumpre destacar que a sua natureza temporária significava que a continuidade do financiamento dependia de novas deliberações legislativas.



Cabe observar que, ao longo do tempo, houve mudanças importantes no financiamento da educação no Brasil. O FUNDEF, financiado com impostos estaduais e municipais com ajuda da União para Estados que não alcançassem um valor mínimo por aluno, foi o primeiro grande marco. Já o FUNDEB, na sua versão original, como ensina Carneiro¹⁵ “trabalha com um horizonte de 14 anos, com implantação gradual cobrindo um período de três anos. Ao término deste período, o Fundeb terá concluído a fase de implantação”. O Fundo seguiu a mesma estrutura anterior, mas aumentou os recursos e incluiu mais etapas e modalidades da educação básica.

No entanto, o agravamento da crise econômica experimentado nos últimos anos acarretou mudanças na fórmula de financiamento da educação, afetando o modelo originalmente previsto pela Constituinte de 1988 “no que se refere ao tratamento privilegiado conferido à educação, que estabelecia a vinculação de percentuais da receita a despesas relacionadas às referidas áreas”¹⁶.

Mesmo com os problemas econômicos, é importante reconhecer que a educação deve ser uma prioridade, e por isso é fundamental manter o financiamento como um meio essencial para garantir sua qualidade e acesso para todos. Ferreira e Oliveira¹⁷ afirmam que o FUNDEB tem a importante função de corrigir as desigualdades decorrentes desses problemas econômicos, de modo que a existência desse Fundo destaca o reconhecimento, por parte do Estado, como atividade essencial, enfatizando a importância da educação e a necessidade de um financiamento adequado para garantir sua qualidade.

O FUNDEB é, portanto, um compromisso com a ideia de que a educação é um direito fundamental de todos os cidadãos, destacando sua importância como uma das atividades essenciais de qualquer sociedade e refletindo um esforço contínuo do Estado para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma educação de qualidade no país.

Assim, é crucial analisar a relação entre o direito à educação e o Novo FUNDEB e como ela aprimora esse compromisso ao assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos, promovendo a inclusão e a melhoria da educação básica em todo o país. Nesse

¹⁵ CARNEIRO, Moaci Alves. LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo por artigo. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 496.

¹⁶ RODRIGUES, Ricardo Schneider. O financiamento do direito fundamental à educação: reflexões acerca dos impactos da EC nº 95/2016 à luz da teoria de justiça de Rawls. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 29, n. 1, p. 233, 2024.

¹⁷ FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Revista Educação e Políticas em Debate, v. 10, n. 1, p. 267, 2021.



contexto, essa relação torna-se evidente à medida que se busca compreender os avanços e os desafios que acompanham essa política pública “renovada”, como nas linhas a seguir se passa a estudar.

3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E O NOVO FUNDEB

É lugar comum na história da educação que, desde a Constituição Brasileira de 1934 (arts. 150 e 152), há previsão de um "Plano Nacional de Educação" que abrange todos os níveis e tipos de ensino, com órgãos responsáveis por coordenar e fiscalizar sua implementação em todo o país¹⁸. Desde então, com redação semelhante, aqueles dispositivos foram utilizados em todas as outras cartas políticas de nosso País.

Mas, embora a previsão de um Plano Nacional de Educação tenha sido incorporada às Constituições desde 1934, com a evidente intenção de coordenar e fiscalizar a implementação da educação brasileira em todos os seus níveis, segundo preleciona Soares¹⁹, a realidade revelar que, desde a colonização, a educação pública no país tem sido negligenciada e subfinanciada. Isso mostra que o Estado e a sociedade não têm dado prioridade e nem investido o suficiente na formação educacional da população, o que é um problema que persiste ao longo do tempo.

O custo do direito à educação tem valor, como direito social fundamental (art. 6º da CRFB/88), mais do que econômico, mas legitimamente social²⁰ para a identidade de um país, e esse direito encontra-se incorporado ao patrimônio do indivíduo, sem possibilidade de reversão, por força de lei. Holmes e Sunstein²¹ ensinam que a concretização de direitos sociais depende da implementação de políticas públicas eficazes. Para tanto, os recursos financeiros são essenciais. Não representa nenhuma novidade que os direitos têm custos

¹⁸ SENADO FEDERAL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001. Disponível em: <https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Nacional-de-Educacao-2001.pdf>. Acesso em 27 ago. 2024.

¹⁹ SOARES, Rúbem da Silva. O financiamento da educação pública nas Constituições Brasileiras. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 49.

²⁰ Trata-se, portanto, de um direito prestado pelo Estado com sua efetividade ligada à consistência de suas ações para disponibilizá-lo para a população.

²¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 48.



e exigem recursos públicos consideráveis, sejam eles considerados direitos de defesa²², sejam eles direitos prestacionais²³.

Dessa forma, não deve a educação ser vista como apenas um “investimento financeiro” pelo Estado, mas sim como um pilar fundamental para o desenvolvimento social e a própria construção da identidade nacional. Em que pese o custo do direito à educação ser frequentemente avaliado em termo econômicos – despesas com infraestrutura, salários dos profissionais da educação e materiais didáticos – o seu real valor está em como ele impacta de forma significativa e duradoura na sociedade.

Ainda quanto à natureza do direito à educação e seu valor, Holmes e Sunstein²⁴ enfatizam que o valor de um direito não pode ser avaliado olhando apenas para a sua contribuição positiva para o produto interno bruto (PIB) de um País, de maneira que este tem um valor intrínseco que vai além de sua perspectiva econômica direta. Apesar da importância do crescimento econômico, não se pode considerá-lo como o único critério para avaliar a eficácia das políticas públicas e dos direitos sociais. Para garantir políticas educacionais mais equilibradas e justas, é importante adotar uma visão mais ampla e integrada ao estimar o valor do direito à educação.

Entretanto, destaca-se a grande diferença entre aquele direito anunciado e a sua concretização, pois conforme ensina Bobbio²⁵

(...) uma coisa é proclamar o direito outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido

²² São direitos civis e políticos que protegem o indivíduo contra intervenções indevidas do Estado. Seu objetivo é a abstenção do Estado, ou seja, a impossibilidade de interferir nas faculdades do indivíduo. Alguns exemplos de direitos de defesa são: direito à vida; direito à privacidade; liberdades de pensamento e locomoção; proteção dos direitos individuais contra acusações injustas e abusos por parte do Estado ou de terceiros; equidade e imparcialidade dos processos judiciais, garantindo que todas as partes envolvidas tenham a oportunidade de apresentar seus argumentos e evidências; e promoção da justiça.

²³ São aqueles que são garantidos pelo Estado e têm como objetivo garantir uma igualdade efetiva, solidária e fraterna entre os membros da comunidade. Eles visam garantir que as pessoas tenham as condições necessárias para exercer suas liberdades. Esses direitos podem ser tanto de natureza material quanto jurídica.

²⁴ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 22.

²⁵ BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 09.



No contexto do direito à educação esse é o maior desafio: diminuir as disparidades que a legislação prevê e o que efetivamente ocorre na prática. Tanto a Constituição Federal (1988) e quanto a legislação infraconstitucional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecem a educação como um direito fundamental e um dever do Estado, garantindo a todos o acesso à educação básica gratuita e de qualidade. Daí a grande importância do financiamento contínuo e redistributivo para promover a equidade e a qualidade na educação básica em todo o Brasil.

A educação é fundamental para formar cidadãos críticos, conscientes e participativos, que possam contribuir para uma sociedade mais justa, democrática e igualitária. Além de melhorar a economia ao qualificar os trabalhadores, a educação também influencia a cultura, fortalece valores comuns e promove a coesão social. Por isso, investir na educação é investir no futuro do país e na criação de uma identidade coletiva que valorize a diversidade, o conhecimento e o desenvolvimento humano.

De acordo com Oliveira²⁶, “o direito à educação consiste na compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país”. Por sua vez, Beiter²⁷ assevera que a educação pública foi percebida como um meio de concretizar os ideais igualitários nos quais as revoluções se baseavam. No passado, a educação era prerrogativa das classes sociais mais altas, funcionando como um verdadeiro “privilégio”, servindo como uma barreira de entrada que mantinha a maioria da população excluída dos benefícios e das oportunidades associadas ao aprendizado.

Mas, nos dias atuais, o direito à educação encontra-se a nível constitucional (CRFB/88): no art. 6º, como direito social; no art. 205, como direito de todos e dever do Estado e da família, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; no art. 206²⁸, quando se

²⁶ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 15.

²⁷ BEITER, Klaus Dieter. The protection of the right to education by international law: including a systematic analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Boston: Martinus Nijhoff Publishers Leiden, 2005, p. 21.

²⁸ Importante destacar que o direito à educação inclui não apenas o acesso e a permanência no ensino fundamental, mas também a garantia de um padrão de qualidade como um dos princípios fundamentais que irão orientar o ensino.



especifica os seus princípios, avançando em termos da efetivação da igualdade de todos; art. 207, que ao ser regulamentado, gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²⁹; no art. 208, quando do detalhamento desse direito, reforçando o atendimento daqueles que não se encontram na idade escolar considerada “ideal” para o ensino fundamental; e art. 60 do ADCT, tratando da universalização da alfabetização e da escola fundamental compulsória.

De acordo com Oliveira³⁰, “a LDB toma como referência o texto da CF 88 e do ECA para explicitar a declaração do direito à educação, não se apresentando em relação a esses documentos alterações significativas”. Isso denota que a legislação educacional brasileira reforça e dá continuidade àquelas garantias já previstas, indicando uma coerência normativa e uma forte tentativa de consolidar os direitos educacionais, bem como que sejam amplamente reconhecidos e protegidos no ordenamento brasileiro.

Como arcabouço legal e normativo tem-se a LDB, que orienta toda a educação nacional, desde a educação básica (ensino infantil, fundamental e médio) até a superior, definindo princípios, diretrizes e metas para o sistema educacional brasileiro, ao passo que o FUNDEB³¹ constitui-se como um mecanismo de financiamento que visa assegurar recursos suficientes para a educação básica, assegurando a sua universalização.

O Novo FUNDEB, que se caracteriza, principalmente, pelo caráter de permanência³², foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, trazendo mudanças estruturais significativas na forma de financiamento da educação com maior aporte de recursos oriundos da União, ampliando sua abrangência e introduzindo novos critérios de distribuição dos recursos.

²⁹ A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dedica à educação o “Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”, que tem servido de fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação. Importante enfatizar que o “ECA regulamenta de maneira bastante detalhada o direito à educação presente no texto constitucional, representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade” (OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 29).

³⁰ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 35.

³¹ Instituído inicialmente como FUNDEF em 1996 e ampliado como FUNDEB em 2007.

³² A permanência do Novo FUNDEB é uma confirmação dos benefícios positivos do fundo atual, o que reforça a confiança e o reconhecimento da sociedade e dos legisladores sobre a eficácia do fundo em promover uma educação básica mais equitativa e de qualidade no Brasil (CASTONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. Revista Educação e Políticas em Debate, v. 10, n. 1, 2021, p. 283).



Uma das principais alterações foi o aumento progressivo da complementação da União, começando com 12% em 2021 e chegando a 23% até 2026³³. Essa mudança tem como principal objetivo garantir que os recursos sejam distribuídos de forma mais equânime, beneficiando estados e municípios com menos dinheiro disponível para manutenção da educação básica.

Outra inovação importante do Novo FUNDEB foi a introdução de novos critérios de distribuição dos recursos. Além do critério de valor anual por aluno (VAA), foram incorporados o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e o Valor Anual por Aluno dos Fundos (VAAF), que consideram fatores como o nível socioeconômico dos estudantes e as condições das redes de ensino, visando uma alocação mais justa e eficiente.

No FUNDEB Original a distribuição dos recursos era baseada principalmente na quantidade de alunos matriculados na educação básica, levando-se em consideração fatores como a etapa de ensino (educação infantil, fundamental e médio) e a modalidade de ensino (regular, indígena, quilombola, etc.), sendo a complementação da União destinada apenas aos Estados e municípios que não alcançavam o valor mínimo nacional por aluno³⁴.

Já o Novo FUNDEB mantém a distribuição com base no número de matrículas, mas passa a incorporar novos fatores de apreciação para uma distribuição equânime dos recursos, como a condição socioeconômica dos alunos matriculados, o tamanho da rede de ensino e as especificidades regionais. A introdução da Complementação VAAR, que distribui recursos com base em indicadores de desempenho, é uma mudança importante que visa incentivar a eficiência e a melhoria na qualidade da educação, além de garantir uma distribuição mais justa e equitativa.

Os recursos destinados ao financiamento da educação devem ser devidamente acompanhados e controlados pela sociedade para garantir sua correta aplicação, como

³³ Imperioso destacar que a EC nº 108/2020 aumentou o repasse de valores da União de 10% do total de fundos para 23%, de forma gradual de 2021 a 2026, conforme segue: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; 23% em 2026. Ou seja, atualmente, de cada R\$1,00 investido na educação básica, R\$0,10 se refere ao repasse da União, mas, com o Novo FUNDEB, em 2026, esse valor passa para R\$0,23 de cada R\$1,00 investido. Além disso, o fundo continuará arrecadando os 20% referentes a impostos estaduais e municipais (FOSSATTI, Paulo. Novo FUNDEB: uma incursão sobre seus possíveis avanços. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. - v. 39, n. 01, 2023, p. 10).

³⁴ Esse valor correspondente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, de acordo com a Portaria Interministerial MEC/MF 1/2024, é no importe de R\$ 5.361,43, enquanto que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) mínimo nacional é de R\$ 8.420,96.



aponta Carneiro³⁵. Com o FUNDEF, embora tivesse algum grau de controle social, não se tinha mecanismos tão robustos de transparência e participação quanto os que foram implementados posteriormente.

O novo FUNDEB reforçou os mecanismos de transparência e controle social, passando a exigir a criação de conselhos de acompanhamento e controle social em todos os Estados e municípios, compostos por representantes de diversos segmentos da sociedade, como pais, alunos, professores e gestores. Essa medida tem como objetivo incentivar a comunidade a se envolver mais no acompanhamento dos recursos e na tomada de decisões, o que representa um avanço para uma gestão mais democrática e responsável dos fundos públicos.

Introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, o ICMS Educacional é um importante complemento ao Novo FUNDEB, que visa garantir qualidade e igualdade na educação básica do Brasil. Enquanto o Fundo garante um financiamento constante e maior para a educação básica, redistribuindo os recursos de acordo com as necessidades e a quantidade de alunos atendidos, o ICMS Educacional adiciona um novo critério de incentivo financeiro para os municípios baseado no desempenho educacional.

De acordo com o Ministério da Educação³⁶, o ICMS representa a maior fonte de arrecadação dos Estados no Brasil ao importe de 82,42% e, com essa inovação introduzida, parte da receita do ICMS passa a ser distribuída de acordo com indicadores de qualidade do ensino, o que motiva os gestores municipais a investir em políticas que melhorem o padrão educacional.

Antes, a distribuição do ICMS entre os municípios de um Estado era feita com base em critérios econômicos, como o valor adicionado fiscal (VAF). Com a EC nº 108/2020, foi estabelecido que pelo menos 10% dos recursos do ICMS serão redistribuídos levando em consideração indicadores de melhoria na educação.

E isso representa um grande avanço para a educação pública no Brasil, pois ao atrelar uma parte dos recursos estaduais à melhoria de indicadores educacionais espera-se que os gestores locais priorizem a educação de qualidade, reforçando a ideia de que a

³⁵ CARNEIRO, Moaci Alves. LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo por artigo. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 498.

³⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Guia do ICMS Educacional.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/financiamento-da-educacao-basica/fundeb/reducao-de-desigualdades/condicionalidades/icms-educacional.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.



responsabilidade pela qualidade da educação não é apenas uma questão de alocação de recursos, mas também de gestão eficaz e comprometimento com o sistema educacional.

Assim, o ICMS Educacional e o FUNDEB trabalham juntos não apenas para aumentar os recursos para a educação, mas também garantir que sejam usados de forma eficaz para melhorar os resultados educacionais em todo o país, contribuindo para uma educação mais equitativa e de qualidade.

Em linhas gerais, o quadro comparativo a seguir resume os principais pontos de destaque do financiamento da educação no País.

Quadro 1 – Comparativo entre o FUNDEF (1996) e o FUNDEB (2007 e 2020)

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB Original	Novo FUNDEB
Surgimento	Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.1996	Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006	Emenda Constitucional nº 108, de 26.08.2020
Vigência	01.01.1997 até 31.12.2006 (10 anos)	01.01.2007 até 31.12.2020 (14 anos)	A partir de 01.01.2021 – Permanente – (Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos serão revistos em seu 6º ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 anos)
Regulamentação	Lei n.º 9.424, de 24.12.1996, regulamentada pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.	Medida Provisória n.º 339, de 28.12.2006, convertida na Lei n.º 11.494, 20.06.2007, regulamentada pelo Decreto n.º 6.253, de 13.11.2007	Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021
Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica atendidas	Somente o Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental Ensino Médio	Educação infantil (creche e pré-escola) Ensino Fundamental (de oito ou de nove anos) Ensino Médio.
Recursos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal	15%	20%	20%
Recursos de complementação da União	Apenas se o valor mínimo por aluno não fosse atingido.	10%	12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; 23% em 2026.
Valor destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica	60%	60%	70%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados FUNDEF (1996), FUNDEB Original (2007) e Novo FUNDEB (2020).

4. AVANÇOS NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO

Nos últimos anos, o Brasil tem feito progressos na forma como tem financiado a educação, com o fito de melhorar a qualidade e a igualdade no sistema educacional. Iniciativas como o FUNDEB têm sido fundamentais para garantir uma distribuição mais justa



de recursos e um apoio financeiro significativo para as escolas públicas em todo o país, buscando reduzir as desigualdades históricas e regionais.

Como salienta TONEGUTTI³⁷ “o financiamento da educação pública é uma ação fundamental para o desenvolvimento e para a redução das desigualdades sociais no Brasil”, indo muito além de que simplesmente fornecer recursos para as escolas e os professores; é criar oportunidades equitativas para todos os cidadãos, independentemente de sua origem socioeconômica. Quando o Estado aloca recursos significativos para a educação³⁸, ele promove um ambiente em que crianças e jovens têm a chance de alcançar seu pleno potencial, contribuindo assim para uma força de trabalho mais qualificada e para uma sociedade mais justa.

Novos mecanismos, como o ICMS Educacional, estão fortalecendo o compromisso do Estado em ligar o financiamento à melhoria da educação, incentivando práticas de gestão mais eficazes e investimentos contínuos na qualidade do ensino. Essas mudanças mostram que há uma crescente compreensão da importância de um financiamento adequado e bem direcionado para garantir que todos tenham acesso à educação de qualidade, o que é essencial para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Com efeito, FERREIRA e OLIVEIRA³⁹ destacam que “o financiamento da educação básica ganhou notoriedade a partir da política de fundos, decorrente da política de financiamento para a educação básica na década de 1990”, o que evidencia uma real e significativa transformação na forma como o Brasil passou a enxergar e estruturar o apoio financeiro ao sistema educacional, refletindo um esforço para garantir uma distribuição mais equitativa de recursos e promover a qualidade da educação.

Segundo preleciona CALIENDO⁴⁰

“os sistemas sociais são formados por subsistemas (político, econômico e jurídico), os quais se influenciam mutuamente, mas que possuem autonomia entre si”, moldando a

³⁷ TONEGUTTI, Claudio Antonio. Financiamento da educação pública: elementos para reflexão. Educação: Prioridade Nacional?, v. 16, n. 39, 2007, p. 28.

³⁸ Efetivamente, o maior montante de recursos financeiros destinados à Educação, em termos absolutos, provém, na maioria dos casos, da receita de impostos próprios da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como da receita de transferências constitucionais e outras receitas (BRANDÃO, Carlos da Fonseca. LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, comentada e interpretada, artigo por artigo. 6 ed. São Paulo: Avercamp, 2018, p. 168).

³⁹ FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Revista Educação E Políticas Em Debate, v. 10, n. 1, 2021, p. 265.

⁴⁰ CALIENDO, Paulo. Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 13.



forma como os recursos são alocados e distribuídos pelo País. E ao realizar uma análise detida do financiamento da educação com base nessas três dimensões pode-se verificar o nível de comprometimento do Brasil com o sistema educacional.

A dimensão política resta relacionada às decisões do Estado quanto à alocação dos recursos públicos e à formulação de políticas educacionais, e o FUNDEB é resultado dessas decisões políticas que visam reduzir as desigualdades regionais e promover a equidade no sistema educacional. E esta dimensão está intrinsecamente alinhada à dimensão jurídica observando os preceitos normativos e legais⁴¹, que garantem o direito à educação e regulamentam a distribuição dos recursos financeiros para a educação, e considerando os mecanismos de controle e transparência que asseguram a correta aplicação dos recursos – bem como a possibilidade de recorrer à justiça, quando necessário –, para garantir o direito à educação.

Por sua vez, a dimensão econômica da educação no Brasil avalia a capacidade financeira do país para investir nessa área e como esses recursos são utilizados. Isso inclui a arrecadação de impostos, como o ICMS, que contribui diretamente para o FUNDEB, e a importância de manter o equilíbrio no orçamento público, especialmente em momentos de restrições fiscais.

Para Posner⁴² um forte argumento a favor do financiamento da educação é que as pessoas instruídas são uma fonte de benefícios externo; essas pessoas reduzem custos de comunicação e produzem ideias que conferem benefícios dos quais o produtor não pode se apropriar completo⁴³, o que destaca a importância da educação como um processo colaborativo e como um bem público que gera externalidades⁴⁴ significativas, tanto positivas quanto negativas.

⁴¹ A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a própria legislação que instituiu o FUNDEB estabelecem o arcabouço legal que assegura a obrigatoriedade do financiamento da educação básica, definindo responsabilidades e percentuais mínimos de investimento por parte dos entes federativos.

⁴² POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. 2 ed. México: FCE, 2007, p. 253.

⁴³ Em um ambiente educacional, tanto professores quanto estudantes participam de uma troca constante de conhecimento e ideias, facilitada pela comunicação eficiente. Esse processo de troca de informações reduz os custos de comunicação, pois promove um fluxo aberto de ideias e de aprendizado. Além disso, os benefícios derivados do conhecimento, como inovações pedagógicas, novas metodologias de ensino, e descobertas científicas, são compartilhados amplamente e não se limitam ao indivíduo que os gerou (POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. 2 ed. México: FCE, 2007, p. 341; CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 52)

⁴⁴ São os efeitos indiretos das atividades econômicas ou das políticas públicas que impactam terceiros e não estão refletidos diretamente nos custos ou benefícios para as partes envolvidas (CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 77).



É, portanto, fundamental considerar como o investimento na educação impacta no desenvolvimento econômico a longo prazo, já que uma população mais educada é um ativo para a economia, estimulando a inovação, a produtividade e a competitividade global. Logo, a análise econômica do Direito, conforme destacado por Caliendo⁴⁵, pode fornecer uma perspectiva adicional e valiosa ao entender as políticas educacionais não apenas como medidas administrativas, mas também como instrumentos econômicos que visam otimizar o uso de recursos públicos.

No contexto do financiamento da educação, as externalidades positivas são muito importantes para o desenvolvimento social e econômico. Quando o Estado investe em educação, os benefícios se estendem para toda a sociedade, não apenas para os indivíduos que recebem a formação escolar, já que o objetivo primevo da educação pública é investir no capital humano⁴⁶.

Indubitavelmente, a educação ajuda as pessoas a se tornarem mais qualificadas, o que, por sua vez, faz com que sejam mais produtivas no trabalho. Trabalhadores com mais conhecimento são capazes de se adaptar melhor às novas tecnologias e ser mais inovadores, o que contribui para o crescimento econômico a longo prazo. Esse impacto positivo se reflete em toda a economia, tornando-a mais competitiva e próspera.

Investir na educação pública de forma adequada ajuda a garantir que todos (crianças, jovens e adultos), independentemente de sua origem social ou econômica, tenham acesso a uma educação de qualidade. Isso possibilita que pessoas de classes menos favorecidas tenham oportunidades de ascender social e economicamente, o que ajuda a diminuir as desigualdades sociais e econômicas.

Apesar de ser menos comum, ainda é possível que ocorram externalidades negativas no financiamento da educação em determinadas situações, como, por exemplo, caso não haja uma redistribuição adequada do financiamento da educação, as regiões mais ricas, que já têm melhores recursos educacionais, podem continuar a receber mais investimentos, enquanto as regiões mais pobres ficam ainda mais marginalizadas, aumentando as desigualdades socioeconômicas. E em algumas situações, investir muito em certas áreas pode causar problemas de congestionamento, como escolas com

⁴⁵ CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 13.

⁴⁶ POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. 2 ed. México: FCE, 2007, p. 996.



superlotação de alunos ou falta de professores qualificados. Isso pode prejudicar a qualidade da educação, anulando os benefícios esperados do investimento.

E, nesse caminhar, o novo FUNDEB, por meio da análise econômica do Direito como sistema de referência, pode ser compreendido através da aplicação de princípios econômicos na avaliação da eficiência, equidade e eficácia das políticas públicas educacionais, especialmente no contexto do financiamento da educação, e essa abordagem pode ajudar a verificar se os recursos destinados à educação básica estão sendo usados da melhor forma possível, ou seja, se estão gerando os melhores resultados em termos de aprendizagem, infraestrutura e valorização dos profissionais da educação.

O atual modelo “novo” de distribuição de recursos, tendo como referência a análise econômica do Direito, pode-se avaliar se ele está realmente alcançando uma redistribuição justa entre Estados e municípios para a oferta de uma educação de qualidade equivalente a de regiões mais ricas, tendo em vista a revisão dos critérios de distribuição da complementação dos recursos no sexto ano de vigência, conforme prevê a EC nº 108/2020.

Com todo esse arcabouço legal pode-se observar avanços importantes na política de financiamento da educação básica no Brasil, de modo que o Novo FUNDEB, buscando a promoção de uma distribuição equânime dos recursos, beneficia especialmente aqueles municípios mais carentes e as escolas localizadas em áreas rurais e periféricas, representando um avanço significativo a inclusão de critérios que consideram as desigualdades socioeconômicas, em relação às versões anteriores deste Fundo.

A valorização dos profissionais da educação é outro ponto de destaque. O novo FUNDEB prevê que pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos sejam destinados ao pagamento de profissionais da educação, garantindo melhores salários e condições de trabalho, o que pode impactar positivamente na qualidade do ensino.

Também merece destaque a participação da sociedade civil na fiscalização do uso dos recursos, como mecanismos de transparência e controle social, promovendo uma gestão democrática e eficiente dos recursos públicos.

Com isso, passa a contar com mecanismos de controle e transparência mais robustos, o que reflete um esforço em promover uma gestão mais democrática e responsável dos fundos públicos. O apoio do controle social e a criação de conselhos de acompanhamento são medidas que buscam garantir a correta aplicação dos recursos e envolver a comunidade na gestão educacional.



5. CONCLUSÃO

Este estudo analisou como o Novo FUNDEB tem ajudado a financiar a educação no Brasil, ressaltando sua importância para garantir a qualidade e a igualdade no acesso à educação básica. Comparando com os modelos anteriores de financiamento, como o FUNDEF e o FUNDEB Original, pode-se observar avanços significativos na distribuição de recursos e no fortalecimento da educação no país, promovendo a universalização da educação básica a todos.

A introdução de novos critérios de distribuição de recursos, como o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e a complementação baseada no desempenho (ICMS-Educação), tem demonstrado um esforço contínuo para garantir uma alocação mais justa e eficiente, levando em consideração as condições socioeconômicas dos estudantes e as particularidades regionais.

Resta indene de dúvidas que a criação do FUNDEF foi um marco muito importante na história do financiamento da educação no Brasil. Antes dele, o sistema era desigual e fragmentado, o que perpetuava as diferenças regionais e sociais, sobretudo, o que constituía uma prerrogativa das classes sociais mais altas.

O FUNDEF trouxe uma mudança importante na distribuição de recursos para a educação, tornando-a mais justa e integrada. Isso permitiu, portanto, que mais pessoas tivessem acesso a uma educação de qualidade no Brasil. Mas, apesar de algumas críticas e limitações, o FUNDEF demonstrou o verdadeiro compromisso do Estado com a educação como um direito fundamental, de fato e de direito, o que ajudou a impulsionar avanços na política educacional no futuro.

Mais recentemente, a implementação do Novo FUNDEB constitui um novo avanço significativo no financiamento da educação no Brasil. Agora permanente, o Fundo aumentou a contribuição da União, melhorou a distribuição dos recursos, valorizou os profissionais da educação e aumentou a transparência.

Além disso, a introdução do ICMS Educacional, que vincula parte da distribuição dos recursos ao desempenho das redes de ensino, representa um avanço impar na relação entre o financiamento da educação e os resultados alcançados. Essa novidade destaca a importância de utilizar os recursos de maneira eficiente e eficaz, criando um ciclo positivo de investimentos e melhorias contínuas.



Por fim, a análise econômica do direito aplicada ao financiamento da educação mostra que é importante distribuir os recursos de forma eficiente e justa para maximizar os benefícios e promover o desenvolvimento humano e social. As recentes reformas, como o Novo FUNDEB e o ICMS Educacional, representam um avanço na política de financiamento educacional no Brasil, destacando a importância de uma abordagem integrada que leve em consideração os impactos econômicos, sociais e jurídicos.

O compromisso crescente com uma educação pública de qualidade para todos é essencial para garantir a prosperidade e a coesão social do país, alinhando os incentivos econômicos com os objetivos de justiça social e desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. Comentários ao art. 208 da CF/88. In: MACHADO, Antônio Cláudio Costa (Org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). Constituição Federal Interpretada: Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 14 ed. Barueri, SP: Manole, 2024.

BEITER, Klaus Dieter. **The protection of the right to education by international law: including a systematic analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers Leiden, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, comentada e interpretada, artigo por artigo**. 6 ed. São Paulo: Avercamp, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia do ICMS Educacional**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/financiamento-da-educacao-basica/fundeb/reducao-de-desigualdades/condicionalidades/icms-educacional.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. The construction of the first provisional Fundeb (2005-2007) and the permanent Fundeb (2015- 2020): Comparative analysis of legislative processes. **Education Policy Analysis Archives**, v. 29, n. Aug./Dec., p. 1-26, 2021.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo por artigo**. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.



CASTONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 280-298, 2021. COSTA, Gilvan Luiz Machado. Configurações, limites e perspectivas do Ensino Médio no Brasil: qualidade e valorização dos professores. **Práxis Educativa (Brasil)**, v. 8, n. 1, p. 85-109, 2013.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 253- 270, 2021.

FOSSATTI, Paulo. Novo FUNDEB: uma incursão sobre seus possíveis avanços. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. - v. 39, n. 01, p. 123-165, 2023.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 15 - 41.

POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. 2 ed. México: FCE, 2007.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. O financiamento do direito fundamental à educação: reflexões acerca dos impactos da EC nº 95/2016 à luz da teoria de justiça de rawls. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 29, n. 1, p. 231–254, 2024.

SENADO FEDERAL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001. Disponível em: <https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Nacional-de-Educacao-2001.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SOARES, Rúbem da Silva. O financiamento da educação pública nas Constituições Brasileiras. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 49 - 76.

TONEGUTTI, Claudio Antonio. Financiamento da educação pública: elementos para reflexão. **Educação: Prioridade Nacional?**, v. 16, n. 39, p. 28-35, 2007

RECEBIDO EM 18/09/2024
APROVADO EM 20/08/2026
RECEIVED IN 18/09/2024
APPROVED IN 20/08/2026