



Congresso Internacional  
de Administração  
ADM 2022

**24 a 28  
de outubro**

**SOBREVIVÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES  
EM TEMPOS INCERTOS:**

O papel dos gestores e do ambiente externo  
no **sucesso** e no **fracasso** organizacional.

## **FUNDEB: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DO RECIFE – PE**

### **FUNDEB: AN ANALYSIS IN THE MUNICIPALITY OF RECIFE - PE**

#### **ÁREA TEMÁTICA: 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Rafaela Rodrigues Lins, UFRPE, Brasil, rafaela.lins@ufrpe.br

Marcela Pereira Matos, UFRPE, Brasil, marcela.fjn@gmail.com

Alessandra Carla Ceolin, UFRPE, Brasil, alessandra.ceolin@ufrpe.br

Rívson José Damásio Barbosa Camelo, UNINASSAU, Brasil, rivsoncamelo@gmail.com

#### **Resumo**

A oferta educacional foi construída ao longo dos anos na história superando desafios da desigualdade assistencial existentes no país. Por ser considerada uma área que reflete a desigualdade social, a educação básica é marcada pela disparidade na oferta, qualidade e de recursos, e, por esse motivo algumas áreas do território brasileiro não recebem o atendimento prescrito na Constituição Federal. Objetivando superar esse problema o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é o instrumento de financiamento com aplicação exclusiva na manutenção, no desenvolvimento da educação básica pública e na valorização dos profissionais da educação. Por tanto, esse estudo buscou descrever o Fundeb e analisar seu repasse as escolas que recebem o fundo no município do Recife - Pernambuco. A metodologia adotada foi um estudo descritivo de abordagem qualitativa, construído por entrevistas semiestruturadas realizadas com dirigentes de escolas conveniadas tipo comunitária do município e análise documental. Após a análise das entrevistas pode-se concluir que as dirigentes não possuem conhecimento sobre o recebimento do Fundeb para a escola. Também, a partir da análise documental, houve o entendimento de que em Recife há um crescimento de matrículas e valores Aluno/Ano referentes às escolas conveniadas, tipo comunitárias na cidade.

**Palavras-chave:** Educação Básica; Escola Conveniada; Financiamento.

#### **Abstract**

The educational offer was built over the years in history, overcoming the challenges of care inequality that exist in the country. As it is considered an area that reflects social inequality, basic education is marked by disparity in supply, quality, and resources, and for this reason some areas of the Brazilian territory do not receive the service prescribed in the Federal Constitution. To overcome this problem, the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) is the financing instrument with exclusive application in the maintenance and development of public basic education and in the valorization of education professionals. Therefore, this study sought to describe Fundeb and analyze its transfer to schools that receive the fund in the municipality of Recife - Pernambuco. The methodology adopted was a descriptive study with a qualitative approach, built through semi-structured interviews carried out with directors of community-based schools in the municipality and document analysis. After analyzing the interviews, it can be concluded that the directors do not have knowledge about the receipt of Fundeb for the school. Also, based on the documentary analysis, there was an understanding that in Recife there is a growth in enrollments and Student/Year values referring to partner schools, community type in the city.

**Keywords:** Basic education; Affiliated School; Financing

## 1. INTRODUÇÃO

Passado mais de três décadas da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualmente o que ainda está em discussão são as garantias dos direitos fundamentais do Estado para a sociedade; uma vez que o Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo (Pnud, 2016, p. 206-209).

De acordo com o anuário *Education et al a Glance da Organisation for Economic Co-operation and Development* (Oecd, 2018, citado por Alves; Pinto, 2020) em 2015 o gasto público anual por aluno dos países membros da OECD foi de US\$<sup>ppp</sup> 8.631 na etapa equivalente aos anos iniciais do ensino fundamental. Entretanto, no Brasil, esse valor foi significativamente menor, ficando em US\$<sup>ppp</sup> 3.762.

O financiamento educacional brasileiro advém de recursos de impostos recolhidos dos estados e municípios. O Ministério da Educação articula Lei e Diretrizes (Lei nº 9.394/96) e implementa políticas para materialização do Sistema Nacional de Educação. De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF) a educação básica é de responsabilidade dos municípios nos níveis de creches, pré-escola e ensino fundamental; dos estados, no nível fundamental e ensino médio; e da união no nível superior e de regulamentação de todo o sistema educacional. Onde, com base na realidade o Brasil não conseguiu atingir a Meta 1 do Plano Nacional de Educação<sup>2</sup> (PNE) de universalização da educação (Firjan, 2018). A maioria dos municípios não possuem arrecadações suficientes para custear o ensino fundamental, como lhe é obrigação vinculada.

A oferta e a acessibilidade da educação estão sendo ampliadas desde 2007 com o início do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Emenda Constitucional nº53/2006 (Mec, 2018). O Fundeb é uma política de redistribuição de recursos para a educação básica, que tem seu principal foco a equidade educacional entre todas as etapas da educação. No Brasil é a principal fonte de financiamento do setor e de redução da desigualdade entre estados e municípios, promovendo uma redistribuição dos recursos entre “mais ricos” e “mais pobres”.

O Fundeb é um fundo contábil nacional que está associado ao valor aluno/ano estipulado pelo governo federal, dos estados e municípios. Para o ano de 2021, esse fundo contemplará as receitas de onze estados brasileiros: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (Portaria Interministerial 3/2021, MEC/ME).

Esse capital corresponde a aproximadamente 63% dos recursos para financiamento da educação básica pública no Brasil; em 2019, R\$ 14,3 bilhões foram repassados para os estados (MEC, 2018). Uma estimativa de receita para 2021 é de R\$160,3 bilhões das contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e R\$ 16 bilhões de complementação da união para repasse aos estados (Portaria Interministerial 3/2021, MEC/ME).

<sup>1</sup> O purchasing power parity (PPP) é um método alternativo à taxa de câmbio e útil para comparações internacionais. Permite analisar quanto uma determinada moeda poderia comprar se não fosse influenciada por fatores que determinam a taxa de câmbio.

<sup>2</sup> Trata-se de um plano decenal para a nação brasileira, com responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Refere-se a um planejamento de médio prazo que orientará todas as ações na área educacional no país, exigindo que cada entidade integrante da federação também tenham um plano de educação elaborado em consonância com o PNE.

Segundo estudo técnico publicado pela Conferência Nacional dos Municípios (CNM) em dezembro de 2018, com base no PIB municipal de 2016, divulgado pelo IBGE, dos 5.570 municípios existentes no Brasil, 2.725 deles, ou seja, 48,9%, têm a administração pública como principal atividade econômica. Nesse sentido, o Fundeb representa um importante avanço, principalmente para os municípios que apresentam condições mínimas para o financiamento de seus sistemas de ensino.

A cidade do Recife, capital de Pernambuco, é um dos municípios que recebem recursos oriundos do Fundeb para funcionamento e manutenção do ensino. Com base no ano de 2020, 10 (dez) escolas conveniadas, categoria comunitária, receberam o fundo. Diante disso, este trabalho pretende responder a seguinte pergunta de pesquisa: Quais os impactos do FUNDEB para o município de Recife-PE? Para tanto, tem-se como objetivos: descrever o FUNDEB e analisar seu repasse as escolas que receberam em 2020 o fundo no município do Recife-PE.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Gestão pública**

Nos últimos 30 anos o termo Gestão Pública vem substituindo a expressão Administração Pública. Para alguns o termo Administração tem força jurídica, representando o corpo do Estado; divergindo do termo Gestão, que vem sendo disseminado como boas práticas e governança. A palavra Gestão é possuidora de vários conceitos que se complementam e faz o termo ganhar amplitude não só no campo da administração. Com seus sinônimos: gerir, gerenciar, administrar; reafirma-se sua influência sobre recursos e processos em âmbito organizacional ou não. Mais especificamente a Gestão pública ganha força pela utilização de tais práticas no setor público. Segundo Lima (2006) “a gestão pública é focada em resultados e orientada para o cidadão”.

Gestão Pública é um termo usado, de forma ampla, para definir o conjunto de atividades que envolvem a aplicação dos conhecimentos teóricos da Administração e das Ciências Gerenciais no setor público ou no processo de interação com esse setor (Ferreira, 2014). As organizações públicas têm sua finalidade no interesse coletivo e social, utilizam recursos e patrimônios do Estado em benefício da sociedade. Desta forma, a Gestão Pública se caracteriza pelo gerenciamento dos recursos disponíveis para o fim público.

De acordo com Araújo (2007, p. 09),

os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adotado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados.

### **2.2 Gestão pública educacional**

A gestão educacional é uma das políticas públicas em que o Estado se expressa, tendo essa

responsabilidade dividida entre o governo federal, estadual e municipal. A gestão pública educacional é todo projeto e ação voltado para o ensino-aprendizagem, dentro e fora do âmbito escolar, que envolve partes (aluno, professor, funcionário, comunidade, pais e estado) para um objetivo comum.

A Constituição Federal (Brasil, 1988), Art. 211, § 1º, determina que:

A União organizará o sistema federal de ensino e 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.

Diante de responsabilidade compartilhada, todos os entes federativos devem trabalhar para garantir o direito social do acesso à escola, que constitucionalmente é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (Brasil, 1988). Somado a CF a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20/12/1996, estabelece um padrão mínimo de qualidade que abrange variedade e quantidade mínima de insumos indispensáveis, por aluno, para seu processo de ensino-aprendizagem (Brasil, 1996, art. 4º).

Nacionalmente o órgão responsável pela execução das ações e programas da Educação Básica é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que tem como finalidade captar os recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, de acordo com as diretrizes do planejamento nacional da educação. É responsável pela execução das políticas públicas educacionais do MEC (FnDE, 2017).

Ao abordar o financiamento educacional e planejamento do país, fica indispensável versar o Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, onde determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período supracitado. Como exemplo, a Meta 20 que almeja ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% do produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º ano de vigência, e no mínimo, 10% do PIB ao final do decênio (Pne, 2014).

A Constituição Federal no seu art. 202, dispõe que a União deve aplicar anualmente nunca menos que 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências; e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25%, à manutenção e desenvolvimento do ensino. Somado a isso a constituinte ainda prevê que a educação básica terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Atualmente, diversos programas estão em funcionamento para melhorar o ensino-aprendizagem: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Salário Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

### **2.3 Educação Básica**

A educação básica em âmbito nacional e no nosso ordenamento jurídico é um direito social do cidadão e dever do Estado. De acordo com o artigo 205 da CF de 1988, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

De acordo com a Ldb (2013), Art. 22, a educação básica tem por finalidade “Desenvolver o

educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Trata-se de um conceito que agrega articuladamente as três etapas do primeiro nível da educação nacional: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. E também determina a obrigatoriedade da Educação básica dos 04 aos 17 anos (Lei nº 12.796/13).

A primeira etapa da educação básica está configurada na educação infantil, que contempladois momentos distintos: a creche (ou entidade equivalente) no atendimento de crianças de 0 a 03 anos; e a pré-escola contemplando as crianças de 04 e 05 anos. Tais ofertas é de responsabilidade dos municípios (Lei nº 9.394/96). A segunda etapa da educação básica abrange o ensino fundamental e contempla nove anos de escolarização; essa etapa é de responsabilidade dividida entre o município e o estado. A terceira e última etapa da educação básica, o ensino médio, tem duração de três anos e é de responsabilidade de oferta dos estados. A União, por sua vez, possui a função de coordenação da política nacional, financeira e técnica educação básica (Ldb, 1996).

No que tange a educação infantil, embora a CF não mencionar expressamente a gratuidade e obrigatoriedade do atendimento em creche e pré-escola a Lei 12.796/13 altera a LDB incluindo ao inciso II do art. 4º a “Educação infantil gratuita às crianças até cinco anos de idade”. Segundo Borghi, Adrião e Arelaro (2009) a ausência do Estado na oferta direta nessa etapa de ensino aparece como o aspecto central da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta implicava ou na total ausência de atendimento público à faixa etária ou na coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, subsidiadas por recursos públicos.

De acordo com a legislação é autorizado o financiamento do setor privado com recursos públicos a várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, as realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que conveniadas com o poder público (Arelalo, 2008). Escolas conveniadas são instituições privadas que firmam parcerias com o governo atendendo alunos que não encontram vagas na rede pública.

As entidades conveniadas são divididas em três tipos: as instituições comunitárias, que são aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; As instituições confessionais, que são as constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas; e as instituições filantrópicas, que são pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e promovem assistência educacional à sociedade carente (Fnde/Mec, 2017).

## **2.4 FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, que se configura em um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito

Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (Mec, 2018).

Com a Emenda constitucional nº 108/2020 um novo Fundeb foi aprovado e regulamentado com a sanção da Lei nº 14.113/2020. O que antes era provisório, hoje transformou-se em fundo permanente. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, que a partir de 2010, era no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país, passou com o novo Fundeb para um aumento gradativo. Aumentou para 12% em 2021; em seguida para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar o patamar de 23% em 2026.

O dinheiro do Fundeb é utilizado para pagamento de salário dos professores, vinculado em 70% para a remuneração e aperfeiçoamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, e para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como: aquisição de carteiras escolares, computadores, construção de quadras de esporte, etc. Os investimentos realizados pelos governos dos estados, Distrito Federal e municípios e o cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do Fundeb, são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), disponível no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

São destinatários dos recursos do Fundeb os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC, 2020). Os alunos considerados, portanto, são aqueles atendidos:

- Nas etapas de educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio;
- Nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado;
- Nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural;
- Nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno).

A educação básica é formada por três grandes etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. De acordo com a LDB, a educação básica é obrigatória a partir dos quatro anos de idade. Em 2021, o valor mínimo nacional por aluno/ano (VAAF) no Fundeb, considerando o fator de ponderação para os anos iniciais do ensino fundamental urbano foi de R\$ 3.755,59 (Portaria Interministerial 3/2021, MEC/ME).

No âmbito de cada estado o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica se configura pelo percentual das seguintes receitas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto Territorial Rural – cota-parte dos Municípios (ITRm) e Desoneração das Exportações (LC nº 87/96). Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

No tocante à distribuição dos valores, a complementação da União é repassada aos fundos

estaduais que não atingem o valor médio ponderado por aluno, partindo do valor menor para o maior. Com o novo modelo ficou destinado 10% da complementação federal nas regras antigas vinculados ao Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) e 13% pelas novas distribuições. Desses 10,5% passam a ser destinados às redes públicas de ensino municipal, estadual e distrital, sempre que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente; e 2,5% foram vinculados à melhoria de gestão, evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem. Do total de recursos repassados a redes de ensino referente ao VAAT, 50% deverão ser aplicados na educação infantil.

De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 2277104/2021 FNDE, para fins de operacionalização do Fundeb a Educação Básica é desdobrada em todas as suas etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio) e modalidades (regular, especial, jovens e adultos e profissional – técnico), por localização (urbana e no campo), por esfera administrativa (pública e conveniada/privada), e esfera do governo (estadual e municipal), por “segmentos”. Tal desdobramento (quadro 01) totaliza 20 (vinte) segmentos e obedece ao disposto no art. 43, § 1º, da Lei nº 14.113/2020, os quais são utilizados para fins de atribuição de fatores de ponderação distintos que, por sua vez, estabelecem diferenciações de valores financeiros por aluno/ano, a serem considerados na distribuição dos recursos do Fundo. Os segmentos educacionais, e os correspondentes fatores de ponderação vigentes em 2021, definidos por meioda Lei supracitada, são:

| <b>Segmentos Educacionais</b>   | <b>Fatores de Ponderação 2021</b> |
|---|-----------------------------------|
| 1. Creche em tempo integral pública   | 1,30                              |
| 2. Creche em tempo integral conveniada  | 1,10                              |
| 3. Pré-Escola em tempo integral (pública e conveniada)  | 1,30                              |
| 4. Creche em tempo parcial pública  | 1,20                              |
| 5. Creche em tempo parcial conveniada   | 0,80                              |
| 6. Pré-escola em tempo parcial (pública e conveniada)   | 1,10                              |
| 7. Anos iniciais do ensino fundamental urbano   | 1,00                              |
| 8. Anos iniciais do ensino fundamental no campo   | 1,15                              |
| 9. Anos finais do ensino fundamental urbano   | 1,10                              |
| 10. Anos finais do ensino fundamental no campo  | 1,20                              |
| 11. Ensino fundamental em tempo integral  | 1,30                              |
| 12. Ensino médio urbano   | 1,25                              |
| 13. Ensino médio no campo   | 1,30                              |
| 14. Ensino médio em tempo integral  | 1,30                              |
| 15. Ensino médio articulado à educação profissional (curso técnico integrado)                                 | 1,30                              |
| 16. Educação especial   | 1,20                              |
| 17. Educação indígena e quilombola  | 1,20                              |
| 18. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo  | 0,80                              |
| 19. EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (curso técnico integrado) | 1,20                              |
| 20. Formação técnica e profissional (itinerário do ensino médio – art. 36,V, Lei nº 9.394/1996)               | 1,30                              |

## Quadro 01 - Fatores de Ponderação Fundeb

Fonte: FNDE, 2021.

O Fundeb possui o objetivo de diminuir a desigualdade entre as redes de ensino buscando trazer equidade entre as redes que mais investe por aluno e as que menos investe. De acordo com o Estudo Técnico 24/2017 da Câmara dos Deputados Federais, sem a política de fundo, a desigualdade seria de 10.000%, com as regras, a distância chega a 564%.

## 2 METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido visando evidenciar a importância do Fundeb para a educação básica no município do Recife - PE, através de entrevistas semiestruturadas que foram realizadas com as gestoras das escolas conveniadas, tipo comunitária do município. Para tanto, o modelo metodológico adotado nesta pesquisa foi um estudo descritivo de abordagem qualitativa e análise documental.

Para Marconi e Lakatos (2003, p.155), “a pesquisa é um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para se descobrir verdades parciais”.

Segundo Rocha (2012, p. 40), “A pesquisa qualitativa preenche uma lacuna deixada pela pesquisa quantitativa, por não conseguir abordar informações cognitivas, afetivas, emocionais e simbólicas, oriundas das experiências e comportamentos pessoais e coletivos em relação a fatos ou fenômenos sociais e naturais”.

A pesquisa descritiva possui como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como estabelecimento de relações entre variáveis e fatos (Martins, 2000). Logo, a pesquisa buscou analisar variáveis relativas às escolas contempladas, percepções das gestões, entre outros, considerando os recursos recebidos referente ao Fundeb.

A partir da necessidade da coleta de dados foi realizada entrevista semiestruturada e pesquisa documental. Para Triviños (1987) a entrevista semiestruturada permite questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Para Triviños (1987) permite-se também a descrição dos fenômenos sociais, sua explicação e compreensão de sua totalidade. Já para Gil (2002, p. 62-63) a pesquisa documental apresenta a vantagem de ser “fonte rica e estável de dados”. Em Recife, que também é capital do estado, apenas 10 escolas receberam os recursos do Fundeb em 2020 de acordo com relatório do FNDE.

O presente estudo foi aplicado em escolas, tipo comunitária, que atende a educação infantil (creche e pré-escola), conveniadas a prefeitura da cidade. Na etapa de pesquisa o questionário foi aplicado diretamente com a dirigente escolar da unidade de ensino, um total de cinco; ficando a pesquisa de campo aplicada a 50% do total de escolas comunitárias conveniadas do Recife. Porém, das cinco, uma escola obteve-se a seguinte resposta quanto ao questionário semiestruturado enviado referente ao Fundeb:

*“Bom dia! Recebi o questionário, porém, desta vez não temos como contribuir, pois, o repasse do Fundeb é repassado para o município e não diretamente para instituição”.*

Sendo assim, apenas quatro escolas comunitárias, que oferta creche e pré-escola, responderam ao questionário; que teve como único critério para participação na pesquisa a dirigente ser efetivamente a responsável pela instituição.



Esse estudo possui como limitações a coleta de dados, devido à falta de conhecimento das gestoras envolvidas, e o fechamento de escolas devido a pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2) que assola a educação em âmbito mundial.

A primeira limitação refere-se ao conhecimento à temática por parte das dirigentes das escolas comunitárias. Ao serem abordadas referente ao tema em questão possuíam pouco ou nenhum domínio sobre o assunto.

A segunda limitação tem como referência a não abrangência total das escolas comunitárias conveniadas que, de acordo FNDE 2020, receberam o fundo no ano em questão, tendo em vista não conseguir contato telefônico nem presencial. Devido a pandemia de COVID-19 muitas instituições de ensino se encontram fechadas.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da importância da educação básica pública, em todos os seus níveis, o presente trabalho busca descrever o Fundeb e analisar, no município do Recife-PE, seu repasse as escolas que receberam o fundo em 2020. Esse estudo buscou, através de entrevista semiestruturada, com uma abordagem qualitativa e pesquisa documental, identificar na ponta da cadeia interessada qual a importância desse fundo.

Com base em dados do FNDE do ano de 2020, 10 escolas conveniadas, do tipo comunitárias, que atende a educação infantil (creche e pré-escola), foram beneficiadas com transferência de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, são elas:

| <b>Escola</b>                                      | <b>Bairros do Recife</b> |
|--|--------------------------|
| Centro de Educação Comunitária Gabriela Feliz      | Caxangá                  |
| Centro Educacional Mirim Imelda                    | Dois Unidos              |
| Centro Educacional Nossa Senhora Auxiliadora       | Bongi                    |
| Centro Educativo Jardim das Oliveiras              | Afogados                 |
| Creche Beneficente Amiguinhos                      | Boa Viagem               |
| Creche Beneficente Sant                            | Imbiribeira              |
| Creche Comunitária N. Sra. Da Boa Viagem           | Boa Viagem               |
| Escola Comunitária Estevão                         | Dois Unidos              |
| Ins. Esp. Semead da Fé Creche Morada da Felicidade | Iputinga                 |
| Soc. Beneficente Mista 12 de Outubro               | Areias                   |

Quadro 01 - Instituições Conveniadas na Distribuição de Recursos do Fundeb - 2020

Fonte: FNDE, 2021

Desse total, apenas 4 escolas participaram da presente pesquisa. Com isso, tais instituições serão identificadas pelas letras alfabéticas A, B, C e D.

#### 4.1 Percepção das Dirigentes sobre o FUNDEB

Após análise dos dados coletados a partir das entrevistas realizadas com as dirigentes das escolas comunitárias do município, no que se refere ao recebimento do Fundeb foi possível classificar as respostas em duas categorias: sim e não; referente a pergunta: sua escola recebe recursos do Fundeb?

Pertinente a tal questionamento as escolas A, B, C e D informaram – Não receber Fundeb.

Tendo a dirigente da escola A à seguinte indagação:

*“O que é o Fundeb? Como funciona?” (Dirigente A)*

Como consequência de tal questionamento relativo à questão proposta, as escolas A, B, C e D informaram que possuem parceria com a prefeitura do Município do Recife mediante convênio de chamamento público referente ao edital nº 001 de 2015. Tal convênio foi firmado pelo prazo de 12 meses, podendo ser prorrogado a critério da Administração Pública. A parceria firmada estabelece obrigações recíprocas em consonância com diretrizes estabelecidas na LDB nº 9.394 de 1996, Lei nº 8.069 de 1990 e Lei 12.796 de 2013 e instrução normativa nº 06/2014 de matrícula para 2015.

Ao serem questionadas sobre o destino dos recursos do convênio 001/2015, as dirigentes A, B, C e D relataram que os valores percebidos são destinados, de forma vinculada:

*“O valor vai para pagamento do 13º salário dos professores e para manutenção da escola” (dirigente A) “O valor vai para pagamento dos professores” (dirigente B)*

*“O valor vai para pagar os funcionários” (dirigente C)*

*“O valor vai para manutenção da escola e pagamento dos professores” (dirigente D)*

Oportuno as perguntas 02 e 05 do questionário proposto, ao que se refere a importância do Fundeb para o município do Recife e a importância do Fundeb para sua escola, respectivamente, nenhuma dirigente das quatro escolas souberam responder.

No entanto pertinente as perguntas 03, 04, 06, 07 e 08, na qual abordam: a quanto tempo a escola recebe o Fundeb, para quais áreas vai o valor recebido, sua avaliação à estrutura da escola antes do Fundeb, as mudanças obtidas após o início do recebimento do fundo e quais os principais resultados alcançados pela escola com o recebimento do Fundeb; as dirigentes não quiseram/puderam responder tendo em vista afirmarem não receber os recursos do fundo. Quando questionadas se a escola passa por alguma avaliação de desempenho/larga escala do governo, ex. Saeb<sup>3</sup>, Prova Brasil, (pergunta 09) as respostas foram unânimes: Não, tendo em vista a baixa idade dos alunos; porém, passam por outros tipos de avaliação:

*“A prefeitura fiscaliza a caderneta dos professores.” (Dirigente A)*

*“Recebemos visitas de técnicos para fiscalização.” (dirigente B)*

*“A prefeitura exige presença das professoras em reuniões e capacitações.” (Dirigente C)*

*A prefeitura faz visita e as licenças da vigilância sanitária e bombeiro estão em dia.” (dirigente D)*

Referente às perguntas 10, 11 e 12, com relação à Emenda Constitucional 108/2020 que tange as novas regras do Fundeb a partir de 2021, no qual abordam se as dirigentes conhecem as novas regras do fundo, se tais mudanças terão reflexo em melhores pontuações e quais impactos a escola receberá com as novas regras; nenhuma dirigente das quatro escolas souberam responder.

#### **4.2 Percepção das Dirigentes sobre o FUNDEB**

Em contraste com as respostas em questão das quatro dirigentes das escolas comunitárias sobre o recebimento do fundo, o gráfico 01 mostra um aumento de quase 25% nos valores federais de 2016 a 2020. Valores que representam as parcelas das receitas federais

arrecadadas pela União e repassada ao município do Recife nos últimos 5 anos para atendimento à educação básica.

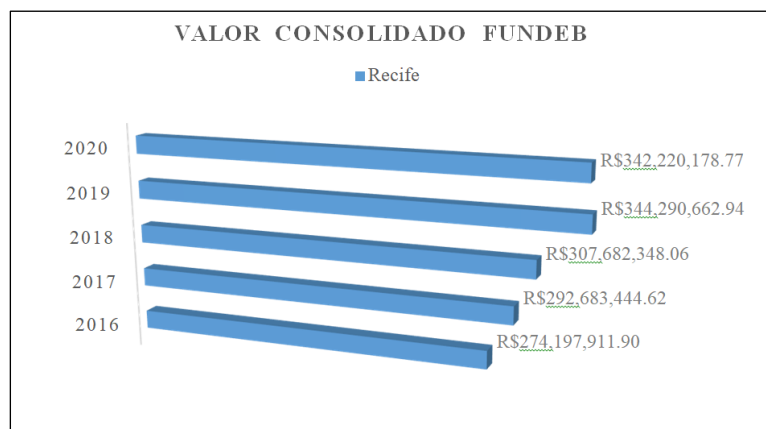


Figura 1 - Transferências Constitucionais da União.  
Fonte: Site Tesouro Nacional, 2021.

Observa-se o expressivo valor de repasse do Fundeb para atendimento ao município do Recife-PE, uma variação de aproximadamente 24,8%. Tais valores são receitas federais acumuladas pela União da arrecadação de impostos constitucionais e repassado ao município em prazos legalmente estabelecidos.

Segundo o Resumo Técnico do Estado de Pernambuco, Censo da Educação Básica 2020, o número de matrículas na educação infantil cresceu 1,0% de 2016 a 2020, chegando a 331.026 matrículas em 2020 no estado, e esse crescimento foi decorrente principalmente do aumento das matrículas na creche. O que, de acordo com a tabela 01, evidencia a variação positiva, conforme o aumento estadual, do número de matrículas de creche comunitária. A tabela 01 nos revela uma variação positiva de 25,1% nas matrículas total referente as escolas tipo conveniada, que atende a educação infantil em Recife-PE.

| ETAPAS/MODALIDADES         | 2016 | 2020 | VARIAÇÃO (%) |
|----------------------------|------|------|--------------|
| <b>Creche Integral</b>     | 266  | 281  | 5,6          |
| <b>Creche Parcial</b>      | 47   | 142  | 202,1        |
| <b>Pré-Escola Integral</b> | 0    | 99   | -            |
| <b>Pré-Escola Parcial</b>  | 223  | 149  | -33,1        |
| <b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b> | 536  | 671  | 25,1%        |

Tabela 01 – Matrículas da Educação Básica Consideradas no Fundeb, Tipo Conveniada da Rede Municipal do Recife/PE.

Fonte: Tabela elaborado pelos autores com base nos dados do FNDE/MEC.

Mesmo com a diferença de matrículas (tabela 01) na educação infantil de creche e pré-escolas conveniadas do Recife, com o não crescimento da pré-escola de 2016 a 2020, a

variação total de matrículas segue acima da média estadual. Que se reafirma com base nos dados do Censo da Educação Básica/Inep 2020, onde o percentual de matrículas na educação infantil da rede privada conveniada caiu de 5,9% em 2016 para 2,8% em 2020 no estado de Pernambuco.

Na tabela 02, o valor por aluno/ano das escolas tipo conveniada, creche e pré-escola, teve um aumento médio de 36,2% de 2016 a 2020. E um percentual muito próximo de crescimento da creche e pré-escola integral.

| <b>ETAPAS/MODALIDADES</b>  | <b>2016</b> | <b>2020</b> | <b>VARIAÇÃO (%)</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|---------------------|
| <b>Creche Integral</b>     | 3.013,75    | 4.007,47    | 32,9                |
| <b>Creche Parcial</b>      | 2.191,82    | 2.914,52    | 32,9                |
| <b>Pré-Escola Integral</b> | 3.561,70    | 4.736,10    | 32,9                |
| <b>Pré-Escola Parcial</b>  | 2.739,77    | 4.007,47    | 46,2                |

Tabela 02 – Valor Anual por Aluno Estimado da Rede Estadual de Pernambuco Tipo Conveniadas – Valores Nominais (R\$ 1,00).

Fonte: Tabela elaborada pelos autores com base nos dados do FNDE/MEC.

De acordo com o FNDE/MEC os alunos matriculados na educação infantil nas escolas comunitárias que dão base a análise deste trabalho, fazem jus ao Fundeb ao valor anual que varia de R\$ 2.191,82 a 4.736,10. Valores que diferenciam conforme a modalidade e estão em variação crescente nos últimos cinco anos. Observa-se que a pré-escola parcial teve um aumento de aproximadamente 13% em relação em relação as outras modalidades nos anos de 2016 a 2020.

#### **4 CONCLUSÃO**

Este estudo buscou descrever o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e analisar seu repasse as escolas que recebem o fundo no município do Recife, Pernambuco; onde, através de uma pesquisa descritiva procurou-se compreender a contribuição do Fundeb para o fortalecimento da educação básica.

Por meio do levantamento documental sobre o Fundeb, percebeu-se que o mesmo é um programa de financiamento de redistribuição e valorização dos profissionais da educação básico no Brasil que visa a equidade da oferta e qualidade da educação – Desde creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio até a educação de jovens e adultos (EJA). Um conjunto de 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) com mecanismo redistributivo destinado a educação básica aos estados e municípios que não atingem o Valor Aluno/Ano estipulado pelo governo federal para educação.

Após a análise das entrevistas realizadas neste estudo pode-se evidenciar a divergência entre o sistema do FNDE e as dirigentes das escolas comunitárias entrevistadas. Uma vez que tais profissionais afirmaram não receber recursos do fundo, indo de encontro às informações do FNDE. A análise também conclui que as dirigentes não possuem

conhecimento em relação ao funcionamento e aplicação do Fundeb, gerando dúvida quanto a seu repasse as escolas. O estudo dos indicadores do FNDE/MEC constatou no período analisado um crescimento no número de matrículas e dos valores aluno/ano das escolas comunitárias referente ao ensino infantil (creche e pré-escola) no município do Recife. Crescimento do município acima da média estadual.

Contudo, notou-se que o Fundeb pode ser considerado uma importante estratégia para diminuição das desigualdades da educação básica, tendo um papel fundamental na ampliação do acesso à educação infantil e no fortalecimento da qualidade da educação em nosso município, estado e país.

Reconhece-se a limitação do presente estudo realizado apenas no contexto de quatro dirigentes comunitárias e com número limitado de escolas, devendo ser expandido as demais instituições de ensino do município subsequentemente. Outro fator que deve ser analisado é informações perante ao FNDE que não deixa claro como tais distribuição são realizadas. É importante frisar que um sistema de informação atualizado permite que os dados coletados se transformem em informações pertinentes e fidedignas da situação analisada.

## REFERÊNCIAS

- Alves, T., & Pinto, J. M. R. (2020). As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Funde. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 10(23).
- Araújo, J. F. F. E. (2007). Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós Burocrática. Portugal: Universidade do Minho, <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>.
- Arelaro, L. (2008). *A não-transparência nas relações público- privadas: o caso das creches conveniadas*. In: Adrião, T.; Peroni, V. (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.
- Borghini, R., Adrião, T., & Arelaro, L. (2009). A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: *Simpósio Brasileiro, Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação*, 3.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Brasil. (2018). *Ministério da Educação*. Fundeb. <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>.
- Brasil. (2017) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>.
- Brasil. (2007). *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm).
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm).
- Brasil. (2021). *Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm).
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.005, de 15 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm).

- Brasil. (2020). *Lei n.º 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). Brasília, DF: Casa Civil, 2020. <https://bit.ly/3rFuKs1>.
- Brasil. (2021). *Portaria Interministerial MEC/ME nº 3, de 24 de maio de 2021*. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 1, de 31 de março de 2021, que dispõe sobre os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-3-de-24-de-maio-de-2021-321772820>.
- Brasil. (2006). *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm).
- Brasil. (2021). *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Nota Técnica Conjunta nº 2277104/2021*. [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/SEI\\_FNDE2277104NotaTcnicaConjunta.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/SEI_FNDE2277104NotaTcnicaConjunta.pdf).
- Conferência Nacional dos Municípios - CNM. (2018). *Economia de 2,7 mil municípios depende da Administração pública*. [https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pib-municipal-economia-de-2-7-mil-municipios-depende-da-administracao-publica#:~:text=A%20entidade%20identificou%20que%202.725,9%25%20das%20prefeitura%20do%20pa%C3%ADs.&text=Neles%2C%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20aparece,\(VAB\)%20ao%20PIB%20municipal](https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pib-municipal-economia-de-2-7-mil-municipios-depende-da-administracao-publica#:~:text=A%20entidade%20identificou%20que%202.725,9%25%20das%20prefeitura%20do%20pa%C3%ADs.&text=Neles%2C%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20aparece,(VAB)%20ao%20PIB%20municipal).
- Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. <https://bit.ly/34UmiLK>.
- Ferreira, M. A. M. (2014). *Gestão Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.
- Firjan. Ifdm (2018). *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal*. [https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf).
- Gil, A. C. (2002). *Técnicas de Pesquisa em Economia e Elaboração de Monografias*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.
- Inep/MEC. (2020). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual [recurso eletrônico]*. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.
- Lima, P. D. B. (2006). *Excelência em Gestão Pública*. Recife: Fórum Nacional de Qualidade.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Técnicas de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Martins, G. A. De, & Lintz, A. (2000). *Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas.
- Pnud. (2016). Programa das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Rocha, M. B. L. (2012). Metodologia da eficiência e eficácia do ensino do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) com suporte de geotecnologias. 140 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro – SP, [acervodigital.unesp.br/handle/unesp/156225](http://acervodigital.unesp.br/handle/unesp/156225).
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.