

# O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como Instrumento de Efetivação do Direito à Educação no Município de Eusébio-CE

Thalles Alves de Oliveira 1, Orientador: Prof. Me. Felipe dos Reis Barroso 2

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Referencial teórico. 2.1 Direitos Sociais e o Direito à educação. 2.2 O Sistema educacional brasileiro e o seu financiamento. 2.3 A lei 11.494/07. 2.3.1 Mecanismos de distribuição dos recursos. 3 Resultados. 3.1 Detalhamento dos recursos oriundos do FUNDEB para o município. 3.2 Previsão orçamentária e a aplicação dos recursos. 4 Considerações Finais 5 Referências.

**Resumo.** Os Direitos Sociais estão consagrados no corpo normativo da Constituição da República. Dentre eles, o Direito à educação desponta como fundamental para universalização do acesso à rede de ensino e para a construção de uma sociedade livre de desigualdades. Assim, indaga-se como o FUNDEB contribui para a efetivação do Direito à Educação no município de Eusébio-CE? Esse fundo determina as regras para a distribuição dos recursos da educação de forma mais equitativa, dessa forma, o objetivo dessa pesquisa é compreender como essa distribuição garante o Direito à educação. Para tanto, utilizou-se o método de pesquisa exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, parte bibliográfico e parte documental, respectivamente em livros, artigos, dissertações e na legislação pertinente à temática. Conclui-se que mesmo criando mecanismos para garantir os direitos previstos na constituição e um aparato

---

1 Thalles Alves de Oliveira, pós-graduado em Controladoria e Finanças pelo Centro Universitário Ateneu (UniAteneu), graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Ateneu (UniAteneu), graduando do Curso de Direito do Centro do Universitário 7 de Setembro (UNI7). E-mail: thallesdeoliveira@live.com.

2 Professor e Coordenador do Curso de Graduação em Direito da Uni7. E-mail: felipe.barroso@uol.com.br.

jurídico para efetivar a aplicação desses instrumentos, ainda é preciso mudar as práticas do gestor público para que os recursos despendidos produzam efetivamente o resultado esperado pela sociedade.

**Palavras-chave:** Direitos Sociais; Direito à educação; FUNDEB.

## 1 Introdução

Os Direitos Sociais estão consagrados no corpo normativo da Constituição da República. Dentre eles, o Direito à educação desponta como fundamental para universalização do acesso à rede de ensino e para a construção de uma sociedade livre de desigualdades.

O Direito à educação, assim como os demais Direitos Sociais previstos na Carta Magna, precisam de instrumentos e políticas públicas para serem garantidos e assegurados aos seus usuários.

Assim, o FUNDEB, criado em 2006 pela Emenda Constitucional nº 53, veio exatamente com a proposta de instituir mecanismos para melhorar a distribuição dos recursos, objetivando a manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Diante do exposto, indaga-se como o FUNDEB contribui para a efetivação do Direito à Educação no município de Eusébio-CE?

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispõe que o prazo do FUNDEB será de 14 anos, dessa forma, caso não seja renovado, esse instrumento perderá validade em 2020.

Entretanto, as discussões sobre o assunto ainda não se iniciaram nas casas do Legislativo e o Poder Executivo Federal também não apresentou, até o presente momento, nenhuma proposta para essa problemática.

Acredita-se que as discussões devem se iniciar o mais breve possível, tendo em vista a importância desse fundo para a educação pública de uma maneira geral.

Portanto, constitui o objetivo geral dessa pesquisa compreender como o FUNDEB serve de instrumento para efetivar o Direito à Educação, no Eusébio-CE. E os objetivos específicos são: a) demonstrar o Direito à Educação como um direito social previsto na Carta Constitucional de 1988; b) descrever os mecanismos previstos

na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, como forma de tornar mais igualitária a distribuição dos recursos destinados à educação e; c) analisar a aplicação dos recursos em um caso prático, buscando o detalhamento e os instrumentos adotados para garantir o acesso e manutenção da educação básica.

Para tanto, utilizou-se o método de pesquisa exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, parte bibliográfico e parte documental, respectivamente em livros, artigos, dissertações e na legislação pertinente à temática.

Em virtude da complexidade do assunto, necessário se faz a análise de um caso concreto, onde serão extraídos os números das leis orçamentárias e comparadas com os resultados alcançados. O município de Eusébio-CE, na região metropolitana de Fortaleza-CE, será, portanto, o estudo de caso do trabalho.

Para o alcance dos objetivos, este trabalho foi estruturado em três seções, sendo a primeira essa introdução.

A segunda seção traz o referencial teórico, onde será feita uma breve explanação sobre os Direitos Sociais e o Direito à educação, além de explorar como funciona o sistema educacional brasileiro e o seu financiamento.

Na terceira seção, por sua vez, foi analisado as contas da Prefeitura Municipal de Eusébio, no Ceará, constituindo, dessa forma, o estudo de caso da pesquisa.

Ao final, são apresentadas as considerações finais.

## **2 Referencial Teórico**

Os Direitos Sociais e o Direito à educação, de modo geral, possuem uma vasta doutrina e produções científicas. Já com relação ao FUNDEB, não há muita produção teórica, mas, por outro lado, existe uma vasta exploração do tema em estudos técnicos e relatórios produzidos pela própria administração pública.

É com base nessas fontes que a pesquisa se desenvolverá, sempre buscando conciliar teoria e prática.

Dessa forma, espera-se atingir os objetivos pleiteados e contribuir com a academia com o esclarecimento de dúvidas e questões que pairam sobre o tema.

## 2.1 Direitos Sociais e o Direito à Educação

A conquista dos Direitos Sociais remonta ao período da Revolução Industrial, especialmente os séculos XVIII e XIX. As garantias e liberdades individuais não foram suficientes para assegurar ao Homem uma qualidade mínima de vida. Assim, após muito derramamento de sangue, os chamados Direitos Sociais foram reconhecidos e incluídos nas Cartas Constitucionais de diversos Países.

No Brasil, os Direitos Sociais “foram tratados pela primeira vez como direitos fundamentais na Constituição Cidadã de 1988” (WOLFF, 2015, p. 75) e estão consagrados no artigo 6º, as quais destacam o Direito à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Como é possível extrair do rol do artigo 6º, o Direito à educação foi contemplado pelo constituinte originário e é considerado, pelo artigo 205 da Carta Magna, “Direito de todos e dever do Estado e da família”.

Não há dúvidas de que “[...] a educação participa do processo de produção de crenças e ideias, de qualificações e especialidades que envolvem as trocas de símbolos, bens e poderes que, em conjunto, constroem tipos de sociedades” (BRANDÃO, p. 11, 2007).

Assim, tendo em vista a importância desse Direito para qualquer sociedade civilizada, este trabalho delimitou o Direito Social à Educação como objeto de estudo.

Conforme leciona Menezes e Fernandes (2019, p. 121), “A Constituição de 1988 se diferencia das anteriores principalmente pelo maior detalhamento e especificação na seção que trata da educação”.

Portanto, trata-se de Direito Fundamental da pessoa humana e, tendo em vista a importância dada pelo Constituinte Originário – e não poderia ser diferente – precisa de um sistema próprio de custeio e de fontes de recursos.

É sobre um instrumento de financiamento da educação pública – o FUNDEB – que esse trabalho se concentrará.

## **2.2 O Sistema Educacional Brasileiro e seu Financiamento**

O corpo normativo da Constituição trouxe no título da Ordem Social um capítulo específico para tratar sobre educação.

O artigo 206 estabelece os princípios que norteiam o ensino no Brasil, dentre os quais enfatizo a a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; f) a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; g) a garantia de padrão de qualidade; e h) o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, é o diploma normativo que regulamenta o sistema educacional público e privado do Brasil.

Já a Educação Básica é disciplinada fundamentalmente no capítulo II, da LDB e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, regidas, evidentemente, pela Constituição Federal de 1988.

A Educação Básica é formada pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio e tem como objetivo garantir aos estudantes a formação indispensável para o exercício da cidadania e a capacitação para a ascensão profissional e o acesso à educação superior (ART. 21 e 22, Lei nº 9.394/96).

Pensando na manutenção dessa estrutura e visando alcançar os objetivos da LDB, o Constituinte estabeleceu uma espécie de federalismo educacional determinando que os municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (ART. 211, parágrafo 2º, CF/88), e determinou também que os estados e o Distrito Federal atuem prioritariamente no ensino fundamental e médio (ART. 211, parágrafo 3º, CF/88).

À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo a função redistributiva e supletiva

em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (ART. 211, parágrafo 1º, CF/88), de forma colaborativa (ART. 211, CF/88).

Para dar conta desse rol de atribuições, a Constituição obrigou a União a aplicar anualmente em educação pelo menos 18% de toda sua receita de impostos. Os demais entes federados têm que aplicar nunca menos de 25% sobre a mesma base de cálculo, acrescida das transferências obrigatórias que forem recebidas (ART. 212, CF/88).

Conforme leciona Scaff (2019, *Online*), “Trata-se do federalismo financeiro educacional, contrapartida necessária às atribuições acima descritas”.

A vinculação financeira dessas receitas às despesas com educação é uma exceção ao princípio da liberdade orçamentária do legislador (ART. 167, IV, CF/88) e é uma cláusula pétrea constitucional (ART. 60, parágrafo 4º, IV, CF/88), pois quem impõe a obrigação deve também dar os meios, e, em face da importância da educação para o país, o constituinte estabeleceu fontes perenes e protegidas para seu financiamento.

Entende-se, assim, que o Constituinte achou conveniente vincular parte das receitas dos entes federativos para a manutenção e desenvolvimento da educação brasileira para garantir o acesso universal à educação e melhorar a estrutura e a remuneração dos profissionais da área. Vale salientar que a vinculação financeira das verbas para educação é um patamar mínimo de financiamento obrigatório, podendo o Poder Legislativo, de cada nível federativo, estabelecer valores superiores para essa espécie de investimento em pessoas.

Entretanto, mesmo com a vinculação, o efetivo direito à educação ainda não era garantido a todos os brasileiros, principalmente aqueles de cidades distantes dos grandes centros urbanos.

Era necessário, portanto, instituir outros mecanismos para garantir o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito” (WOLFF, 2015, p. 78). Na abordagem do tema, Wolff (2015, p. 79) enfatiza que:

A lei deverá estabelecer o plano nacional de educação, de duração decenal, propondo ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas

federativas dirigidas a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Com o aumento da conscientização da necessidade de se cuidar da educação básica como um todo, aumentaram as pressões para a criação, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - restrito ao ensino fundamental -, de um fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica, compreendendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino que a integram. E de valorização dos profissionais do magistério, “não só do ensino fundamental como ocorria com o FUNDEF, mas, sim, dos profissionais do magistério de toda a educação básica” (CALLEGARI, 2010, p. 65).

Dessa forma, no dia 19 de dezembro de 2006, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituiu o FUNDEB, “em substituição ao FUNDEF e à sua semelhança, no que tange à natureza, organização e funcionamento” (CALLEGARI, 2010, p. 65).

Dispõe o artigo 60 do ADCT que “Até o 14º ano [...] os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação [...]”.

No primeiro momento, foi necessário editar uma Medida Provisória para regulamentar o FUNDEB, uma vez que o prazo do FUNDEF estava se encerrando e não havia a definição da organização e funcionamento do novo fundo.

Assim, em dezembro de 2006, foi regulamentado a MP 339, que tramitou pelo Congresso Nacional e foi convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253/2007 e 6.278/2007, que serão abordados com mais detalhamento a seguir.

## **2.3 A Lei 11.494/07**

Como já destacado, o Constituinte de 1988 estabeleceu vínculos fiscais aos entes federativos para financiar a educação pública. Na abordagem do tema, Menezes e Fernandes (2019, p. 128) enfatizam que “A vinculação constitucional de recursos para a educação e o FUNDEB tem garantido um volume razoável de recursos para o setor como um todo, bem como para cada rede de ensino”.

Dessa forma, após a promulgação da EC nº 53/2006 e a edição da Lei 11.494/07, o sistema educacional brasileiro ganhou um novo instrumento de distribuição dos recursos para financiamento da educação, o FUNDEB, que veio para substituir e melhorar o sistema anterior, o FUNDEF.

O FUNDEB é um Fundo Contábil instituído no âmbito dos estados que vincula os recursos financeiros decorrentes de impostos e transferências para a aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (ART. 60, inciso I, ADCT-CF).

Assim, o FUNDEB é um conjunto de 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que serve como mecanismo de redistribuição de recursos destinados à Educação Básica. Cumpre destacar que “a identidade entre eles é tão somente no tocante à denominação, às regras de funcionamento e à finalidade” (CALLEGARI, 2010, p. 67).

Isto é, trata-se de um grande cofre do qual sai dinheiro para valorizar os professores e desenvolver e manter funcionando todas as etapas da Educação Básica – desde creches, Pré-escola, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio até a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Note-se que não se trata de um Fundo da União e no âmbito de cada Estado, é “um Fundo em comum do Governo do Estado e dos seus Municípios, como expressão de comprometimentos, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para a consecução de objetivos comuns” (CALLEGARI, 2010, p. 67).

### **2.3.1 Mecanismos de Distribuição dos Recursos**

O Fundo foi instituído com a promulgação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e se estenderá até 2020, conforme prevê a Emenda Constitucional nº 53, que alterou o Art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O principal objetivo é fazer com que haja menos desigualdade de recursos entre as redes de ensino. E é muito importante, pois faz com que a diferença entre a rede que mais investe por aluno e a que menos investe caia consideravelmente. De acordo com o Estudo Técnico nº 24/2017 (2017, *Online*) da Câmara dos Deputados Federais, sem a política distributiva do fundo, “a desigualdade seria de 10.000%. Com as atuais regras, a distância é de 564%”.

Sobre a natureza distributiva do FUNDEB, Callegari (2010, p. 67) assevera que:

O objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEB, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública.

Além disso, o FUNDEB atual, conforme extraído do Portal Todos pela Educação (2018, *Online*) “ajudou os sistemas de ensino a se organizarem melhor no que diz respeito ao atendimento escolar de toda a Educação Básica”.

Assim, o fundo dá segurança financeira aos municípios e estados para expandirem seu número de matrículas e os orienta no cumprimento de suas responsabilidades com a Educação.

Dessa maneira, municípios são incentivados a se concentrarem na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e os estados, nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Os destinatários dos recursos do FUNDEB são os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica e, para a distribuição dos 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) (ART. 8º, L. nº 11.494/2007).

Ou seja, os municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio.

Com efeito, os municípios deverão aplicar os recursos do FUNDEB exclusivamente na educação infantil e fundamental, enquanto que o Estado deverá

aplicar exclusivamente no ensino fundamental e médio. O Estado e os municípios também deverão aplicar os recursos do FUNDEB na educação de jovens e adultos, dentro de sua prioridade de atendimento (Art. 211, §§ 2º e 3º, CF/88; e art. 60, inciso IV, ADCT - CF).

O FUNDEB estabelece as condições formais e, em menor grau, financeiras, para que se institua uma “Escola de Educação Básica Integrada, melhor posicionada para acompanhar e apoiar o desenvolvimento integral dos estudantes durante toda a sua trajetória escolar” (CALLEGARI, 2010, p. 16).

Além disso, o FUNDEB busca a valorização dos profissionais da educação. O professor sempre foi tema de numerosas perguntas, principalmente sobre “as condições de trabalho, a remuneração, as salas superlotadas” (GADOTI; FREIRE; GUIMARÃES, 1995, p. 61). Sobre isso cumpre destacar o ensinamento de Callegari (2010, p. 16):

O FUNDEB propõe a construção de políticas mais equânimes de valorização de professores, uma vez que alcança todo o magistério da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), assegurando, para tanto, investimentos de, no mínimo, 60% dos seus recursos.

O município só poderá pagar com recursos do FUNDEB ou da educação os professores que sejam servidores municipais concursados ou estáveis na forma da Constituição Federal, ou os excepcionalmente contratados, nos moldes da lei local, para a substituição temporária de profissionais do magistério que estejam eventualmente afastados (inciso I, art. 67, Lei nº 9.394/1996; incisos II e III, parágrafo único, art. 22, Lei nº 11.494/2007).

Portanto, como se pode compreender, trata-se de um importante mecanismo distributivo dos recursos da educação e que possibilita aos entes menos favorecidos financeiramente proporcionar uma educação básica com a qualidade mínima necessária, tendo em vista que os recursos são vinculados às despesas com manutenção do ensino e valorização dos profissionais.

### 3 Resultados

Os recursos do FUNDEB devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério.

Os incisos II e III do artigo 22, da Lei 11.494/07, estabelece que “são profissionais do magistério os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica” que estejam em efetivo exercício de suas funções.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

Com relação à parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Vale destacar que o artigo 70 da LDB enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei 9.394/96 (LDB) pressupõe que “o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno, daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional”, assim preconiza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2017, *Online*).

Assim, foram analisadas as leis orçamentárias do Município de Eusébio, no Ceará. Para fins metodológicos, foi feito um recorte histórico das leis orçamentárias, em virtude de não ter conseguido acesso às leis do orçamento de 2007 a 2014. Embora tenha feito a solicitação à Secretaria do Tesouro Nacional, não obtive retorno em tempo hábil para incluí-las na pesquisa.

Dessa forma, serão observadas as leis orçamentárias de 2015 a 2018, o que não deixa de ser uma amostra satisfatória.

### **3.1 Detalhamento dos Recursos Oriundos do FUNDEB para o Município**

A Portaria nº 317 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 16 de junho de 2008, estabelece em seu artigo 1º que, como a arrecadação dos recursos que compõem o Fundo é realizada pela União e pelos Governos Estaduais, a disponibilização dos recursos gerados é realizada periodicamente, pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos Governos Estaduais mediante crédito em favor dos Estados e Municípios beneficiários, em conta única e específica instituída para essa finalidade.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os Municípios receberão os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental

(inclusive EJA) e os Estados com base no número de alunos do ensino fundamental e médio (inclusive EJA).

Tabela 1 - Número de matrículas e variação em relação ao ano anterior.

Ano	Matrículas	Variação (%)
2015	7.703	-0,55%
2016	8.378	8,06%
2017	8.745	4,20%
2018	8.939	2,17%

Fontes: Censo Escolar do MEC e pesquisa do autor.

O valor a ser repassado resulta do montante arrecadado. Ou seja, as variações nos valores dos repasses decorrem das variações nos valores que são arrecadados.

Os créditos ocorrem na mesma periodicidade em que são creditados os valores das fontes de custeio do FUNDEB, quais sejam: ICMS, FPE, FPM, IPI exportação, ITR, LC/87, IPVA e ITCMD.

Como a arrecadação das receitas que compõem o Fundo, por sua vez, variam em função do comportamento da própria atividade econômica, tem-se que oscilações de valores são comuns e, normalmente, não são significativas. De qualquer modo, o valor arrecadado, a ser distribuído às contas específicas do Estado e seus Municípios, em uma determinada Unidade Estadual, é multiplicado por um coeficiente de distribuição de recursos, calculado para vigorar em cada ano, em cada Estado e em cada Município, obtendo-se, com esse cálculo, o valor devido a cada governo, proveniente daquele montante de recursos a ser distribuído.

Assim, dentro do período da amostra (2014 – 2018), o Tesouro Nacional repassou os seguintes valores para o Eusébio-CE.

Tabela 2 - Recursos do FUNDEB destinados ao município.

Ano	Orçamento	Evolução (%)
2015	R\$ 37.804.000,00	13,88%

2016	R\$ 40.188.000,00	5,93%
2017	R\$ 42.987.000,00	6,51%
2018	R\$ 49.215.000,00	12,65%

Fontes: LOA 2015, 2016, 2017, 2018 e pesquisa realizada pelo autor.

Note-se que existem variações significativas de recursos ano a ano. A explicação se dá por dois fatores, primeiro, pela variação no número de matrículas e depois pela oscilação na arrecadação dos tributos que fomentam o Fundo.

### 3.2 Previsão Orçamentária e a Aplicação dos Recursos da Educação

As Receitas e Despesas dos entes da Administração Pública direta devem ser discriminadas na Lei Orçamentária (ART. 2º, Lei nº 4.320/64). Dessa forma, foram extraídos os valores destinados para a Secretaria Municipal de Educação. É importante destacar que os valores destinados para a pasta comportam outras fontes de recursos, e não somente os recursos do FUNDEB.

Tabela 3 - Orçamento da Secretária de Educação.

Ano	Orçamento	Evolução (%)
2015	R\$ 62.885.000,00	12,81%
2016	R\$ 69.236.000,00	9,17%
2017	R\$ 77.063.000,00	10,16%
2018	R\$ 89.188.000,00	13,59%

Fontes: LOA 2015, 2016, 2017, 2018 e pesquisa do autor.

Os critérios determinados para utilização dos recursos do Fundo são os mesmos para todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive para a educação de jovens e adultos - EJA.

Conforme o § 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, os recursos do Fundeb poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal.

Ou seja, os Municípios utilizarão os recursos na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio.

A regra existente na regulamentação do FUNDEB é que os recursos sejam aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios acima mencionados, sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Vejamos como o Município de Eusébio aplicou os recursos:

Tabela 4 - Despesas com a remuneração dos professores do ensino fundamental (60%).

Ano	Despesa	Variação (%)
2015	R\$ 29.466.000,00	-
2016	R\$ 37.342.600,00	21,09%
2017	R\$ 39.736.000,00	6,02%
2018	R\$ 36.797.000,00	-7,99%

Fontes: LOA 2015, 2016, 2017, 2018 e pesquisa do autor.

Essa tabela demonstra o gasto com a remuneração dos professores do ensino fundamental. Como é possível notar, houve uma redução significativa entre 2017 e 2018.

Já as despesas com os profissionais da educação infantil estão representadas na tabela 5:

Tabela 5 - Despesas com a remuneração dos professores - Educação infantil (60%).

Ano	Despesa	Variação (%)
-----	---------	--------------

2015	R\$ 669.000,00	-
2016	R\$ 836.000,00	19,98%
2017	R\$ 769.000,00	-8,71%
2018	R\$ 752.000,00	-2,26%

Fontes: LOA 2015, 2016, 2017, 2018 e pesquisa do autor.

Houve redução no valor gasto com a remuneração dos profissionais da educação infantil, o que pode levantar a hipótese de diminuição dos profissionais alocados nessa área.

Destaca-se que o Poder Executivo deve gastar obrigatoriamente 60% dos recursos com a remuneração dos profissionais da educação. Entretanto, como será possível notar, a gestão administrativa do município efetuou os 40% restantes dos recursos na remuneração dos professores do ensino fundamental.

Tabela 6 - 40% Restante - Remuneração de professores.

Ano	Despesa	Variação (%)
2015	R\$ 7.669.000,00	-
2016	R\$ 9.660.400,00	20,61%
2017	R\$ 10.235.000,00	5,61%
2018	R\$ 17.698.000,00	42,17%

Fontes: LOA 2015, 2016, 2017, 2018 e pesquisa do autor.

Assim, não houve aplicação dos recursos do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não obstante, é possível verificar da leitura das leis orçamentárias que o município reserva parte dos recursos da educação para investimento em estrutura e manutenção dos equipamentos, mas, no que tange aos recursos do Fundo, verificou-se que são integralmente despendidos na remuneração dos profissionais da educação.

## 4 Considerações Finais

Sabemos da importância que a educação representa para qualquer País do mundo, entretanto, garantir o acesso à educação pública de qualidade não é tarefa fácil. Um grande debate sobre o assunto precisa ser colocado na pauta nacional urgentemente.

O número de analfabetos funcionais ainda é enorme e nossa luta pela alfabetização na idade certa permanece atual no debate. Avançamos muito no acesso ao ensino superior, graças às políticas públicas adotadas nos últimos anos. Embora os esforços tenham melhorado significativamente a educação brasileira, ainda há muito caminho a percorrer.

Existe um grande abismo entre a educação fundamental e o ensino médio e entre este e o ensino superior. Contudo, algumas políticas são direcionadas para melhorar uma fase e esquecem que a outra interfere diretamente no resultado.

Assim, entendemos que é necessário olhar a educação de uma forma holística e individualizada. Isto é, ou começamos a pensar a educação a partir de um todo que repercute na formação individualizada de cada indivíduo, ou continuaremos adotando medidas generalistas que deixam um fosso entre uma fase e outra.

Para tanto, é necessário “começar pelo começo”, ou seja, precisamos reformular nossa educação de base para que ela produza indivíduos muito mais preparados para as fases seguintes.

Essa reformulação passa necessariamente por três fatores importantíssimos: a) a criança e sua subjetividade; b) a estruturação das famílias e a interferência do meio social sobre aquele indivíduo e c) o professor e o aparato que dispõe.

No que tange aos dois primeiros pontos, deixo que os estudiosos da pedagogia, psicologia e sociologia façam análises e produzam conhecimento sobre. Já com relação ao profissional da educação e estrutura que deve dispor para exercer sua atividade, cumpre-nos destacar que o FUNDEB, objeto de estudo dessa pesquisa, tem como principal objetivo garantir uma remuneração condigna e a manutenção do ensino básico àqueles que mais necessitam, visando garantir o Direito Social consagrado na Constituição da República.

Com relação a remuneração desses profissionais, compreende-se que houve progressos nos últimos anos, embora ainda estejam bem distante dos valores

praticados por países desenvolvidos. Entretanto, denota-se que há uma maior preocupação dos gestores na garantia dessa remuneração. Inclusive, como é possível constatar no estudo de caso, houve a aplicação integral dos recursos do FUNDEB para o pagamento do pessoal da educação.

O que por um lado parece ser muito bom, se analisado sob outra égide, evidenciará um grave problema da educação brasileira. A falta de estrutura das escolas e instituições de ensino. Não é de hoje que enfrentamos problemas nessa seara e a pesquisa evidencia que ainda não há uma preocupação muito grande em melhorar as condições estruturais das escolas

Destarte, não aplicar os recursos do FUNDEB para a manutenção e o desenvolvimento da educação só acentua ainda mais uma situação que já é delicada.

Desse modo, o que podemos extrair é que há uma preocupação em garantir o direito do cidadão, mas não há um zelo pela qualidade da prestação desse direito. Ou seja, não adianta nada investir e colocar professores em sala de aula – embora reconheça que isso é um grande avanço – e não oferecer a estrutura adequada tanto para os alunos se sentirem mais confortáveis e conseqüentemente, mais interessados nos estudos, como os professores não conseguirem exercer plenamente suas capacidades em virtude da falta de equipamentos e estrutura inadequada.

O resultado extraído dessa forma de agir será a mesma, um fosso de desigualdades entre os níveis de ensino e entre os alunos da rede pública e os da rede privada.

Em síntese conclusiva, este trabalho pode contribuir para averiguar que mesmo criando mecanismos para garantir os direitos previstos na constituição e um aparato jurídico para efetivar a aplicação desses instrumentos, ainda é preciso mudar as práticas do gestor público para que os recursos despendidos produzam efetivamente o resultado esperado pela sociedade.

## 5 Referências

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 17 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ADCT. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 317, de 16 de junho de 2008**. Dispõe sobre a distribuição dos recursos do FUNDEB (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal). Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3563-portaria-stn-n%C2%BA-317-de-16-de-junho-de-2008>. Acesso em: 17 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados Federais. **Estudo Técnico nº 24/2017**. 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). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em: 06 mai. 2019.

CALLEGARI, Cesar (org.). **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 5. ed. São Paulo: Aquariana, 2010.

GADOTTI, Moacir; FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. **Pedagogia: diálogo e conflito**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MENEZES FILHO, Naercio; FERNANDES, Reynaldo. **A Carta: Para entender a Constituição brasileira**. 1. ed. Organizado por Naercio Menezes Filho e André Portela Souza. São Paulo: Todavia, 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). *In*: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Sobre o Fundeb**. [Brasília, DF]: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 22 abr. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Emílio, ou, Da educação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 14 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 14 mai. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Conheça o fundo que financia a Educação Básica no País. **Todos pela Educação**. 04 jun. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>. Acesso em: 30 abr. 2019.

WOLFF, Maria Palma. **Direitos Sociais: fundamentos e política de implementação**. 1. ed. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.