



CURSO DE DIREITO

THALLES ALVES DE OLIVEIRA

O CUSTO ORÇAMENTÁRIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE  
EUSÉBIO (CE)

FORTALEZA – 2020

THALLES ALVES DE OLIVEIRA

O CUSTO ORÇAMENTÁRIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE  
EUSÉBIO (CE)

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro  
Universitário 7 de Setembro, como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Professora orientadora: Ma. Eulália Emilia Pinho Camurça

FORTALEZA – 2020

THALLES ALVES DE OLIVEIRA

O CUSTO ORÇAMENTÁRIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE  
EUSÉBIO (CE)

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário 7 de Setembro,  
como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Data de Aprovação:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Eulália Emilia Pinho Camurça  
UNI7 – Orientador

Profa. Dra. Germana Parente Neiva Belchior  
UNI7 – Membro

Prof. Dr. Fábio Conrado Campelo de Holanda  
UNI7 – Membro

Dedico este trabalho a todos os jovens estudantes da rede pública de ensino do município de Eusébio (CE), da qual sou egresso.

## AGRADECIMENTOS

Os últimos nove anos foram marcados por uma intensa vida acadêmica. Aos 17 anos ingressei no bacharelado em Ciências Contábeis, adquirindo o grau aos 21 anos de idade. Em seguida, buscando a realização de um sonho de infância, ingresso na faculdade de Direito. Assim, este trabalho possui um significado importante da minha trajetória de pesquisa científica.

Durante esse processo de amadurecimento pessoal e experiências universitárias incríveis, fica extremamente difícil elencar todas as pessoas que contribuíram para que esse momento fosse concretizado. Diante da elevada possibilidade de cometer omissões, desde já, peço perdão.

Inicialmente, agradeço a Deus por ter me dado força e coragem para perseverar nos momentos mais difíceis, fazendo com que fosse possível superar as inúmeras barreiras que encontrei pelo caminho. Ainda, sou grato a Ele por me conceder o privilégio de ingressar no ensino superior, num país onde apenas um terço dos egressos da rede pública de ensino entram na faculdade.

Quero agradecer também aos meus pais por toda luta e esforço para me proporcionar as melhores condições de vida. Sem seus conselhos e direcionamentos não teria aprendido os valores da educação e dificilmente vivenciaria este momento.

Aos meus irmãos, que sempre compartilharam das minhas dores e angústias e hoje são os melhores amigos. E aos amigos que me acompanham ao longo dessa jornada e acreditam em meus projetos sociais e políticos, sempre me confortando e amparando nos momentos difíceis.

A Defensora Pública do Estado de Rondônia, Débora Machado Aragão, por sempre ter me incentivado a ingressar no curso de Direito e por servir de exemplo de dedicação e perseverança pelos sonhos que se acredita.

Agradeço à orientadora desse trabalho, Profa. Ma. Eulália Camurça, pelas críticas, correções, questionamentos, paciência e incentivo para continuar buscando os melhores caminhos metodológicos e científicos.

Aos professores, com especial destaque aos professores Nelson Luiz Bezerra Campos e Pedro Jairo Nogueira Pinheiro Filho, entre tantos outros que fazem do curso de Bacharelado em Direito da Uni7 um dos melhores do nordeste.

Aos meus colegas de faculdade, que, durante cinco anos, compartilharam os desafios e os prazeres de ser universitário.

Não se igualam os homens com a supressão das palavras 'conde' ou 'barão'. Educando os ignorantes e melhorando as condições econômicas das classes menos favorecidas é que se suprime boa parte das desigualdades mais injustas.  
(Paolo Mantegazza)

## RESUMO

O direito à educação está previsto no rol de Direitos Sociais da Constituição Federal de 1988. Partindo-se da premissa de que o acesso a direitos requer investimento do setor público, este estudo privilegia o custo deste que é o direito que mais repercute dos demais direitos sociais. Assim, a pergunta de partida é: qual o custo orçamentário do direito à educação? O objetivo geral do presente trabalho é estudar o custo orçamentário do direito à educação, abordando como se dá a complexa teia deste financiamento, dando ênfase ao modelo de arrecadação e sistematização da distribuição dos recursos pelo FUNDEB. Parte-se da hipótese de que esse fundo, além de contribuir para o custeio do sistema, interfere na qualidade da educação, uma vez que parte de seus recursos devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, esta pesquisa apresenta como objetivos específicos: identificar a educação como um direito; analisar o sistema educacional brasileiro e sua forma de financiamento e estudar a forma de aplicação dos recursos da educação no município de Eusébio (CE). No intuito de resolver os objetivos, utilizou-se o método de pesquisa interdisciplinar por meio de dados financeiros, contábeis e econômicos e o método exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, parte bibliográfico e parte documental, respectivamente em livros, artigos, dissertações e na legislação pertinente à temática. Por fim, conclui-se que não houve confirmação da hipótese, embora os resultados apresentados nas análises apontem para um possível aumento da qualidade do ensino a medida em que se investe mais em educação, além de serem feitas recomendações para a criação de um novo FUNDEB.

**Palavras-chave:** Direito à educação; Custos dos Direitos; Orçamento Público; FUNDEB. Município de Eusébio (CE).

## ABSTRACT

*The right to education is foreseen in the list of Social Rights of the Federal Constitution of 1988. Starting from the premise that access to rights requires investment from the public sector, this study privileges the cost of this, which is the right that most resonates with other social rights. So, the starting question is: what does the right to education cost? The general objective of the present work is to study what is the complex web of this financing, giving emphasis to the model of collection and systematization of the distribution of resources by FUNDEB. It started from the hypothesis that this fund, as well as contributing to system cost, interferes with the quality of education, as part of its resources must be allocated to the maintenance and development of education. Thus, this research has as specific objectives: to identify education as a right; analyze the Brazilian educational system and its form of financing and study the application form of educational resources in the municipality of Eusébio (CE). For this, the exploratory-descriptive research method was used, of qualitative nature, part bibliographic and part documental, respectively in books, articles, dissertations and in the legislation pertinent to the theme. Finally, it is concluded that there was no confirmation of the hypothesis, although the results presented in the analyzes point to a possible increase in the quality of education as it invests more in education, in addition to making recommendations for the creation of a new FUNDEB.*

**Keywords:** *Right to education; Costs of Rights; Public budget; FUNDEB; Eusébio (CE).*



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo de dispositivos das Constituições de 1934 e 1937.....	28
Tabela 2 - Organização do sistema educacional brasileiro.....	50
Tabela 3 - Vinculação de receitas nas Constituições brasileiras de 1934 a 1988.....	60
Tabela 4 - Relação de impostos e transferências que compõem o FUNDEF.....	63
Tabela 5 - Balanço do Sistema Nacional de Nacional de Educação Básica (SAEB)...	64
Tabela 6 - Receitas tributárias que compõem o FUNDEB.....	71
Tabela 7 – Fatores de ponderação para distribuição dos recursos.....	72
Tabela 8 - Comparativo Eusébio (CE) x Dep. Irapuan Pinheiro (CE).....	81
Tabela 9 - Valor anual mínimo por aluno nacional.....	86
Tabela 10 - Número de matrículas na rede pública de ensino de Eusébio (CE).....	87
Tabela 11 - Orçamento da Secretaria Municipal de Educação de Eusébio (CE).....	88
Tabela 12 - Discriminação das receitas do FUNDEB.....	89
Tabela 13 - Discriminação das receitas do FUNDEB.....	90
Tabela 14 - Discriminação das receitas do FUNDEB por área.....	92
Tabela 15 – Relatório de despesas com educação em 2015.....	93
Tabela 16 - Relatório de despesas com educação em 2016.....	95
Tabela 17 - Relatório de despesas com educação em 2017.....	96
Tabela 18 - Relatório de despesas com educação em 2018.....	98
Tabela 19 - Relatório de despesas com educação em 2019.....	100
Tabela 20 - Relação entre a despesa com educação e a receita total.....	104
Tabela 21 - Médias de Proficiência - SAE 2015.....	106
Tabela 22 - Médias de Proficiência - SAE 2017.....	107
Tabela 23 - Índices de desempenho no IDEB.....	109
Tabela 24 - Índices de desempenho no IDEB.....	109
Tabela 25 - Comparação do Eusébio (CE) com os municípios do CE melhores colocados nas avaliações.....	111
Tabela 26 - Comparação do Eusébio (CE) com os municípios do CE melhores colocados nas avaliações.....	112

## SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO</u> .....	11
<u>2 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO</u> .....	17
2.1 O LUGAR DA EDUCAÇÃO .....	17
2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO .....	22
2.3 UM OLHAR PANORÂMICO PARA O PASSADO.....	25
2.4 ORDEM CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO .....	30
<u>3 O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E SEU FINANCIAMENTO</u> .....	43
3.1 “O CUSTO DOS DIREITOS” .....	44
3.2 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	49
3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	55
3.4 O FUNDEB .....	67
<u>4 INVESTIMENTO E RESULTADO: UMA ANÁLISE SOBRE O MUNICÍPIO DE EUSÉBIO (CE)</u> .....	79
4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	81
4.2 PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA O SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO.....	84
4.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS PELO MUNICÍPIO .....	90
4.4 DESEMPENHO ALCANÇADO PELA REDE MUNICIPAL.....	103
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u> .....	121
<u>REFERÊNCIAS</u> .....	125



## 1 INTRODUÇÃO

A rede pública de ensino brasileira é responsável por 80,1% do número de matrículas no país (BRASIL, 2019). Segundo o Censo Escolar (BRASIL, 2019), o Brasil possui aproximadamente 48 milhões de estudantes matriculados na educação básica, isto é, nas creches e escolas de ensino fundamental e médio dos estados e municípios e na rede privada, espalhados em 180 mil escolas.

Promotora do desenvolvimento humano, a educação requer muitos investimentos que precisam ser estudados e, inclusive, fiscalizados pelo cidadão. Por isso, é importante conhecer as origens dos recursos e os sistemas de distribuição, buscando o cumprimento da cidadania participativa e o engrandecimento do debate sobre a temática.

A educação é tão relevante que é considerada um direito fundamental, estampada no elenco dos direitos sociais da Carta Magna de 1988 (CRFB/1988, ART. 6º). Assim, constitui direito de todos e dever do Estado e da família o acesso ao ensino básico, público e gratuito, objetivando preparar a pessoa ao pleno desenvolvimento para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (CRFB/1988, ART. 205).

Em razão da fundamentalidade desse direito, o texto constitucional traz um capítulo específico para dispor sobre o sistema educacional e suas fontes de financiamento. Além disso, no plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) regulamenta os dispositivos constitucionais e o Plano Nacional de Educação (PNE) determina as diretrizes, metas e estratégias para a Política Educacional no período de 2014 a 2024.

Deste modo, a República é constituída por entes federativos dotados de competência para legislar e administrar os serviços públicos. No setor educacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se responsabilizam por uma etapa da educação básica, organizados em regime de colaboração entre si, com a coordenação e suporte da União (CRFB/1988, ART. 211).

Ofertar este direito à sociedade demanda a promoção de diversas políticas públicas educacionais. Contudo, em nada adiantaria as melhores técnicas pedagógicas e um arcabouço de metas e objetivos traçados para o setor, sem um sistema de financiamento para concretizar essas aspirações.

Dessa maneira, a meta de financiamento educacional, prevista no PNE, estabelece a ampliação do investimento público em educação pública com o objetivo de atingir, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País até o ano de 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até o final da vigência do plano.

Assim, um dos instrumentos utilizados para viabilizar a execução do sistema de ensino é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2006 pela Emenda Constitucional nº 53. Segundo o Ministério da Educação (MEC), esse fundo, de natureza contábil, foi responsável, em 2019, por 63% do valor investido na educação básica.

Nota-se, portanto, seu elevado grau de participação no custeamento das redes públicas de ensino básico do país. Em face do volume de recursos movimentados pelos entes federativos por meio desse fundo, tem-se, atualmente, segundo os estudiosos da área, que o FUNDEB é o principal mecanismo de financiamento da educação básica e de equalização na distribuição dos recursos, sem o qual se compromete a sustentabilidade das redes de ensino do Brasil.

Partindo-se da premissa de que o acesso aos direitos requer investimento do setor público, este estudo tem por tema o custo orçamentário do direito à educação. Assim, indaga-se: qual o custo orçamentário do direito à educação? Parte-se dessa pergunta em virtude da educação básica no Brasil ser financiada pelo Estado por meio dos tributos arrecadados.

Destaque-se que, esta pesquisa foi realizada em um cenário de discussão no Congresso Nacional e por diversas entidades interessadas no assunto, acerca da prorrogação do prazo de vigência do FUNDEB, uma vez que o prazo estabelecido na legislação termina em 2020. Contudo, não se enfrentou essa questão em virtude do objetivo desse estudo ser outro.

Oportuno registrar, também, o momento de baixo crescimento econômico, o que obriga os entes federativos a realizarem ajustes nas contas públicas com o objetivo de adequação das metas fiscais. Diante desse contexto, a importância desse estudo gravita em torno do debate em relação à eficiência da gestão e dos gastos públicos, especialmente nos setores onde a população espera os melhores resultados.

Portanto, o objetivo geral do presente trabalho é estudar o custo orçamentário do direito à educação, abordando como se dá a complexa teia deste

financiamento, dando ênfase ao modelo de arrecadação e sistematização da distribuição dos recursos pelo FUNDEB. Parte-se da hipótese de que esse fundo, além de contribuir para o custeio do sistema, interfere na qualidade da educação, uma vez que parte de seus recursos devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, esta pesquisa apresenta três objetivos específicos: identificar a educação como um direito; analisar o sistema educacional brasileiro e sua forma de financiamento; e descrever a forma de aplicação dos recursos da educação em um caso concreto.

No intuito de resolver os objetivos, utilizou-se o método de pesquisa interdisciplinar por meio de dados financeiros, contábeis e econômicos e o método 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, optou-se por fazer um estudo em um federativo, de onde serão extraídos os dados das leis orçamentárias para posterior comparação com os resultados alcançados nos indicadores de desempenho.

Definiu-se, então, o município de Eusébio (CE), na região metropolitana de Fortaleza (CE). A escolha se deu em virtude de o autor ser egresso da rede municipal de ensino público e residente há mais de vinte anos no município. Dessa forma, as experiências práticas e o vivenciamento real do sistema educacional contribuem, sobremaneira, para um exame mais profundo.

O projeto inicial desse estudo intitulado “O FUNDEB como instrumento de efetivação do Direito à Educação no município de Eusébio (CE)”, foi apresentado no XV Encontro de Iniciação Científica do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), obtendo nota máxima na avaliação da banca. Portanto, a partir das observações realizadas nesse encontro, acrescentou-se uma análise mais detalhada das outras fontes de custeamento do Direito à educação.

Ressalte-se, ainda, o grau de bacharelado em Ciências Contábeis do pesquisador, que, na mesma medida, favorece a coleta dos dados e a compreensão dos termos técnicos-contábeis contidos nas legislações orçamentárias.

Em vista disso, estruturou-se o trabalho em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No capítulo dois, aborda-se a educação como um direito, inferindo seu lugar no contexto social e fazendo um panorama sobre a história educacional brasileira até se chegar a ordem constitucional em vigor.

No capítulo três, faz-se uma análise do sistema educacional brasileiro e o modelo de financiamento atual, destacando-se o custo para se garantir um direito e trazendo os mecanismos jurídicos presentes no ordenamento constitucional e na legislação infra para financiar a educação pública, enfatizando as regras do FUNDEB.

O quarto capítulo discorre sobre os métodos utilizados na pesquisa, bem como apresenta os resultados levantados no estudo do caso concreto e o diagnóstico do desempenho alcançado pelo município. Por último, apresenta-se as considerações finais, onde se constata a não confirmação da hipótese e são feitas recomendações para a criação de um novo FUNDEB.

O homem que a educação deve realizar, em cada um de nós, não é o homem que a natureza fez, mas o homem que a sociedade quer que ele seja; e ela o quer conforme o reclame a sua economia interna, o seu equilíbrio.  
(Émile Durkheim, Educação e Sociologia)





## 2 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

Este capítulo tratará sobre a importância da educação para a formação do indivíduo e para a construção de uma sociedade menos desigual, além de trazer aspectos do Direito à educação e sua sistematização na Constituição da República.

Após relacionar os elementos que constituem esse instituto sob o prisma da cidadania, procura-se demonstrar a importância de uma educação de qualidade, em detrimento do restrito acesso ao ensino. Busca-se, então, contextualizar a Educação como um Direito fundamental, conforme preconizado pela Carta Magna de 1988.

### 2.1 O LUGAR DA EDUCAÇÃO

A educação é o elemento da vida em sociedade responsável pela estruturação dos experimentos dos seres humanos na vida cotidiana, pelo desenvolvimento de sua personalidade e pela garantia da sobrevivência e do funcionamento das próprias coletividades de indivíduos. (RODRIGUES, 2011, p.1)

Evidencia-se, portanto, dois aspectos importantes da educação: um voltado para o indivíduo e outro para a coletividade. No primeiro caso, é um instrumento utilizado para o desenvolvimento e formação da pessoa humana. No segundo, é uma ferramenta fundamental para o crescimento de um país enquanto coletividade, pois, por meio dela, torna-se possível buscar o desenvolvimento social, econômico, tecnológico e cultural, além de contribuir para o convívio harmônico da sociedade.

Enfatizando esses dois aspectos, Rousseau (1999, p. 8) ensina que, do ponto de vista subjetivo, o ser humano nasce desprovido de saber, tendo a necessidade de adquirir o conhecimento necessário para desenvolver habilidades e capacidades essenciais à vida. Assim, “tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos quando adultos, é-nos dado pela educação” (ROUSSEAU, 1999, p. 8).

Por outro lado, sob a ótica da coletividade, a educação – ou a falta dela – repercute nas diversas questões sociais, como o combate à pobreza, a violência, a proteção do meio ambiente, a saúde e a capacitação para o trabalho.

Para Rousseau (1999, p. 9), o processo educacional é dividido em três acepções, sendo o desenvolvimento interno de nossas faculdades e de nossos órgãos a educação da natureza, o uso que nos ensinam a fazer desse desenvolvimento a

educação dos homens e o ganho de nossa própria experiência sobre os objetos que nos afetam a educação das coisas.

Nota-se, portanto, que a educação possui várias dimensões e é utilizada pelo homem para diversas finalidades. Entretanto, nos dizeres de Rousseau (1999, p. 9), “dessas três educações diferentes, a da natureza não depende de nós, a das coisas, só em alguns aspectos. A dos homens é a única de que somos realmente senhores”.

Assim, a perspectiva de educação, objeto deste estudo, é a “educação formal, aquela que se constitui no objeto próprio dos sistemas de ensino e que se realiza através de escolas de tipos e graus os mais variados” (SOUZA, 1979, p. 77). Ou seja, é a educação ensinada pelo homem e instrumentalizada pelo Estado, cujo principal objetivo é desenvolver o indivíduo para a vida em sociedade.

Nesse sentido, observando suas finalidades, Mello (1984, p. 418) avalia a educação como o meio para propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta qualificar o educando para o trabalho e prepará-lo para o exercício consciente da cidadania.

Ainda diante das finalidades do processo educacional, Bastos (1997, p. 478), leciona que a educação consiste num processo de desenvolvimento do indivíduo que implica a boa formação moral, física, espiritual e intelectual, visando ao seu crescimento integral para um melhor exercício da cidadania e aptidão para o trabalho.

Portanto, denota-se duas finalidades marcantes da educação: a formação da individualidade e o processo de socialização com os membros da comunidade. Assim, em relação ao processo de socialização e levando em consideração à sociedade atual, Salgado (1996, p. 39), ensina que a estrutura social contemporânea civilizada está diametralmente relacionada à educação, e sua manutenção como tal e o seu progresso passam, necessariamente, por ela.

Por isso, a educação transcende mera disposição legal ou constitucional e adquire o contorno de fonte primordial para a promoção da dignidade da pessoa humana, uma vez que o “[...] 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) são efetivadas pelo processo educacional.

Depreende-se, dessa forma, que a educação e a sociedade estão intrinsecamente relacionadas, sendo uma essencial para o funcionamento da outra. Nota-se a importância dessa relação quando se afere que, quanto maior o nível de escolarização de um povo, melhor será a qualidade de vida e organização da sociedade. Basta observar, por exemplo, como a educação interfere no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de sociedades desenvolvidas.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2020, *online*), o IDH “é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde”. Diante disso, denota-se o grau de relevância da educação para o ser humano e para as coletividades.

Na perspectiva de Lima (2013, p. 32), pode-se compreender como se dá essa contribuição de forma efetiva:

Podemos visualizar sua concretude ao analisar na sociedade, as aprendizagens, que se dão por meio de tudo o que existe disponível e criado em uma cultura. O conhecimento que se constrói através da experiência pessoal do indivíduo com o mundo ou com outros indivíduos, os padrões de comportamento, valores, ideais, tudo o que se aprende de uma maneira ou de outra, faz parte do processo de aquisição pessoal de saber, de crença e de hábitos de uma cultura que conduz ou interfere potencialmente na sociedade. Esta aquisição pessoal funciona sobre os educandos como totais situações de ensino e de aprendizagem, através da qual um grupo particular aos poucos se socializa em sua cultura, e os seus membros, como tipos de sujeitos sociais.

Isto é, a continuidade dos sistemas sociais, em forma de socialização e integração entre os membros da comunidade no modelo de organização social passa pelo processo educacional. Em outras palavras, o processo de tradição dos costumes, princípios e regras das sociedades são transmitidas por meio da educação.

Logo, em virtude das repercussões que a educação causa na estrutura das sociedades, seu patamar de importância é elevado – já que “educar é preparar para a vida em sociedade” (GARRETÓN, 1999, p. 90) – levando alguns doutrinadores a afirmarem que “[...]a educação está para existência da sociedade, assim como a saúde se encontra para o exercício do direito à vida” (SOUZA, 2010, p. 10).

Diante de tamanha importância, Salgado (1994, p. 52) ensina que “a sociedade que não cuida da educação dos seus membros compromete o seu futuro” e apresenta as maiores afrontas aos direitos dos indivíduos que a integram.

Na tentativa de evitar esses abusos, a dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito<sup>1</sup> (art. 1º, III CRFB/88)<sup>2</sup>, reforça a educação como um direito das pessoas e dever do Estado, cabendo-lhe, portanto, instituir mecanismos para assegurar o acesso de todos ao sistema educacional.

Silva (2005, p. 784), nesse sentido, aponta a elevação da educação à categoria de serviço público essencial, exigindo do Estado o aparelhamento para que o serviço educacional seja fornecido.

Vale destacar que o objetivo de possibilitar o ingresso ao ensino é a formação do sujeito no âmbito da aprendizagem formal, com acesso ao conhecimento construído cientificamente, possibilitando o desenvolvimento profissional, que vai além de aprender técnicas e habilidades específicas, bem como a formação cidadã (LIMA, 2013, p. 34).

Contudo, as experiências têm demonstrado que apenas dar acesso à educação não é suficiente, sendo necessário que o Estado implemente políticas públicas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino. Admitindo-se apenas o acesso ao ensino, estar-se-á operando o que Freire (2016, p. 79) convencionou chamar de “educação bancária”, em que “a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador, o depositante”.

Em síntese, para Freire (2016, p. 80), “a concepção “bancária” da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los” não produz saber, mas tão somente “coleccionadores ou fixadores das coisas que arquivam” (FREIRE, 2016, p. 81). Nas palavras do Patrono da Educação Brasileira<sup>3</sup>:

Educador e educandos se arquivam na medida em que, nesta distorcida visão da educação, não há criatividade, não há transformação, não há saber. Só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente,

---

<sup>1</sup> Define-se como Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a união dos Estados, Municípios e Distrito Federal que constituem República Federativa, que atua como representante dos interesses da população, fundamentada nos princípios da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e no pluralismo político.

<sup>2</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

<sup>3</sup> Lei nº 12.612, de 13 de abril de 2012. Declara o educador Paulo Freire Patrono da Educação Brasileira.

permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros. (FREIRE, 2016, p. 81)

Portanto, é necessário que o Estado vá além e ofereça uma educação de qualidade. Nesse diapasão, com acesso a uma formação educacional de qualidade o indivíduo estará mais apto a reivindicar e a exercer seus direitos e obrigações de forma eficaz.

Destaque-se, inclusive, o pensamento de Mendes (2014, p.675) quando afirma “o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta, como o referendo e o plebiscito”.

Isto porque o processo político requer conhecimentos da população e a má formação intelectual dificulta o desenvolvimento da democracia. Oportuno lembrar, portanto, que para a manutenção de um corpo social democrático é necessário que as ideias e os instrumentos de participação políticas sejam difundidas. A educação, assim, funciona também como meio de transmissão dos ideais democráticos.

Nesse sentido, os relatórios da revista *The Economist* (2018, *online*) apontam que, quanto melhor o sistema educacional de uma nação, melhor será seu nível democrático, nos quesitos participação política, funcionamento do governo e cultura política.

Acertado, pois, a lição de Mercadante (2016, *online*) quando assevera que “a educação só é plena na democracia e a democracia só é plena com educação”, uma vez que em regimes autoritários a produção e difusão de conhecimento são suprimidas, bem como a participação popular.

Nota-se, assim, como a educação interfere nos vários campos de atuação humana e no comportamento do indivíduo conforme seu grau de instrução. Deve-se, entretanto, enfatizar que não se trata de qualquer educação, mas de uma educação de qualidade, isto é, nos termos ensinados por Freire (1967, p. 29), uma “educação como prática da liberdade”.

Ainda sobre a importância de uma educação de qualidade, Barela (2018, *online*) preconiza que a educação é imprescindível para a organização e principalmente inclusão social. Teoricamente, é através da educação que o indivíduo se tornará alguém mais tolerante e consciente acerca de seus próprios atos em relação aos outros.

Nesse sentido, importante destacar que resta cada vez mais evidente nas sociedades contemporâneas a consciência da importância da educação como fator de desenvolvimento coletivo, tendo em vista a progressiva complexidade das formas de interação social, ocasionando a necessidade de alocação de recursos materiais e humanos com o fim de efetivar plenamente o processo educacional (TOSCANO, 1999).

Isso ratifica os ensinamentos de Lima (2013, p. 34) quando afirma “o acesso à educação e à instrução como integrantes da lista de direitos mais elementares para toda a humanidade”. Foi nessa esteira que o texto constitucional de 1988 reafirmou esse instituto como um direito de todos e dever do Estado, como se verá adiante.

Diante do exposto, Barbosa (2019, p. 2) comenta que “a melhor doutrina afirma a natureza de direito fundamental do acesso à educação, e é com base na Constituição Federal que se confirma tal natureza”. Assim, ao se admitir a educação formal como espaço de formação e ambiente educativo sistematicamente elaborado, refletindo sobre qual é seu papel e finalidade na sociedade e descobrindo suas garantias relacionadas ao Estado, faz-se necessário explorar o direito que todos possuem a educação. Analisa-se esse direito a seguir.

## 2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Destacou-se no item anterior que a educação está diretamente ligada à vida e à estrutura da sociedade. Em decorrência disso, surge o direito à educação, como forma de atribuir à família, à sociedade e ao Estado o dever de garantir à criança, ao adolescente e ao jovem o acesso ao ensino formal. Em virtude de seu caráter universal, tal direito adquire os contornos dos direitos sociais.

A Carta Magna de 1988 enuncia os direitos sociais de três modos: primeiro, de maneira genérica conforme simples dicção da redação do artigo 6º. Em seguida, com a inclusão das prerrogativas concedidas ao trabalhador no artigo 7º e, por último, fazendo várias menções específicas no curso da parte dogmática e nas disposições transitórias.

Vale ressaltar que os direitos sociais não nasceram com a Constituição promulgada em 1988, mas o seu triunfo está justamente em integrá-la dentro dos direitos fundamentais por meio de um rol que vem sendo acrescido pelo constituinte

derivado (ROCHA, 2018, p. 30). Aborda-se sobre a inclusão dos direitos sociais na Carta Magna adiante, antes, necessário explicar sobre o conceito de direito social.

Para Silva (2005, p. 286-287), os direitos sociais:

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Nessa esteira, a inclusão dos direitos sociais no texto constitucional foi, nos ensinamentos de Marmelstein (2016, p. 195), uma decisão bastante acertada, uma vez que esses direitos “são inegavelmente instrumentos de proteção e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, pois visam garantir as condições necessárias à fruição de uma vida digna”.

Diante disso, o direito à educação se apresenta como uma das espécies dos direitos sociais trazidos no artigo 6º do Texto Constitucional de 1988<sup>4</sup>. Porém, Magalhães (1992, p. 190) chama a atenção para a relevância adquirida por esse direito, lecionando que se constitui como “um dos mais importantes direitos sociais, pois é essencial para o exercício de outros direitos fundamentais”.

Nesse diapasão, Souza (2010, p. 11), analisando o elenco dos direitos sociais, dispõe que “a educação é premissa – e não proposta. Em outras palavras, o acesso efetivo à educação é o condicionante para o próprio e efetivo exercício dos demais direitos fundamentais eleitos pelo legislador constituinte”.

Em virtude dessa estreita relação com a dignidade humana, esse direito adquire os contornos de Direito Fundamental, quando se admite que a educação possui intrínseca relação com o desenvolvimento individual e social, como já destacado no item anterior.

Assim, como um direito fundamental de segunda dimensão, o direito à educação é indispensável para a conquista de verdadeiro e pleno exercício da cidadania, conforme já afirmado anteriormente. Caracterizar um direito como fundamental significa atribuir importantes características para sua proteção e

---

<sup>4</sup> Art. 6º São direitos sociais a 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, na forma desta Constituição. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.



efetivação judicial. Diante dessa concepção, segundo Marmelstein (2016, p. 16), no Brasil, os Direitos Fundamentais:

- a) possuem aplicação imediata, por força do art. 5º, §1º, da Constituição de 88, e, portanto, não precisam de regulamentação para serem efetivados, pois são diretamente vinculantes e plenamente exigíveis;
- b) são cláusulas pétreas, por força do art. 60, §4º, inc. IV, da Constituição de 88, e, por isso, não podem ser abolidos nem mesmo por meio de emenda constitucional;
- c) possuem hierarquia constitucional, de modo que, se determinada lei dificultar ou impedir, de modo desproporcional, a efetivação de um direito fundamental, essa lei poderá ter sua aplicação afastada por inconstitucionalidade.

Portanto, perceber um direito como fundamental aduz a relevância das consequências jurídicas e sociais que ele carrega consigo. Tanto é que a posição de destaque concedida à educação reflete a atenção do constituinte originário à ordem internacional sobre o direito humano à educação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, confirmando a fundamentalidade desse direito, assevera que toda pessoa tem direito à educação, gratuita e correspondente ao ensino elementar, visando à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (art. 26, DUDH)<sup>5</sup>.

Dessa forma, a Constituição Brasileira de 1988 regulamentou cada uma dessas exigências, detalhando em dispositivos específicos e enunciando as diretrizes básicas, deixando a disciplina específica a cargo de lei. Estuda-se a ordem constitucional da educação e as leis que regulamentam o sistema educacional brasileiro no momento oportuno.

Pois, inicialmente, é importante conhecer o processo histórico de constitucionalização do direito à educação. No Brasil, o Direito à educação está contemplado no rol dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal (art. 6º, CRFB/88), mas nem sempre foi assim. Os direitos sociais só “foram tratados pela

---

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Artigo 26 – 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional dever ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

primeira vez como direitos fundamentais na Constituição Cidadã de 1988” (WOLFF, 2015, p. 75), conforme já destacado.

E o direito à educação, por conseguinte, só adquiriu o status de direito social na Carta de 1988. “A partir de 1988, fala-se, com total acerto, na existência de uma Ordem Constitucional da Educação mais consequente, de um verdadeiro Direito Constitucional da Educação” (HORTA, 2010, p.4). E não poderia ser diferente, pois “a Constituição que não privilegia esse direito e não instrumentaliza os seus titulares para fruí-lo, põe a perder toda a boa intenção do seu texto” (SALGADO, 1996, p. 52).

Esse avanço representa uma “conquista histórica da democratização do direito à educação, principalmente se analisarmos as demais constituições brasileiras, nas quais, nem sempre, esse direito foi garantido mediante dever do Estado” (DOMINGUES, 2016, p. 18). Valiosa, portanto, as lições de Follone e Rodrigues (2015, p. 2):

Devido à formação histórica brasileira e aos embates ideológicos ocorridos tanto no campo educacional quanto no social e jurídico, o direito à educação, no Brasil, demonstra-se, atualmente, como o resultado de múltiplas influências políticas e sociais vividas pelo Estado até a consagração da Constituição Federal de 1988.

As Constituições brasileiras são o reflexo de cada momento histórico do país, sofrendo interferência direta de acordo com a ideologia predominante e o contexto social de sua época. Dessa forma, apresenta-se, a seguir, um olhar panorâmico sobre o processo de constitucionalização do direito à educação.

### 2.3 UM OLHAR PANORÂMICO PARA O PASSADO

A primeira Constituição brasileira foi a do Império, outorgada em 1824. Como a sociedade era marcada por fortes desigualdades, o tema educação não ocupou posição de destaque no texto. Na perspectiva de Follone e Rodrigues (2015, p. 2), “a Constituição Imperial de 1824, estabeleceu, entre os direitos civis e políticos, a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos e previu a criação de colégios e universidades”. Assim, mesmo diante de uma realidade negativa em razão da falta de escolas no País, a instrução primária e gratuita teve seu espaço reservado.

Com a chegada da República, em 1889, iniciou-se o processo por uma nova constituição. A Constituição da República de 1891, em seus artigos 34 e 35, 3<sup>o</sup>, designou a competência para a União legislar sobre o ensino superior e criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados federados, enquanto estes cuidavam do ensino básico.

Entretanto, essa divisão de competências não agradou aos entes estaduais, uma vez que não havia previsão de repasses financeiros do governo federal para auxiliar o custeamento do sistema educacional dos estados federados. Esse formato mantinha a crise educacional que se arrastava desde o Império: a primeira educação.

O debate em torno da educação se manteve intacto no final do século XIX e início do século XX, girando em torno, praticamente, da “a) centralização ou descentralização legislativa e administrativa; b) laicidade ou religiosidade; c) gratuidade e obrigatoriedade ou custeio individual e facultatividade de frequência” (LELLIS, 2011, p. 57).

Anota-se que a Constituição do Império e a primeira Constituição Republicana trataram da matéria educacional de forma tímida. Somente com a forte influência da Constituição de Weimar de 1919, que possuía extensas referências ao processo educacional, que o Estado brasileiro passou a dar um tratamento mais atencioso ao tema.

Com a ruptura da República Velha em 1930, vários movimentos começaram a exigir o reconhecimento da educação como dever do Estado, como é possível depreender do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932<sup>7</sup> (*online*, p. 6):

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como

---

<sup>6</sup> Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: 30. legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União; Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 3<sup>o</sup>) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CREUB) de 24 de fevereiro de 1891.

<sup>7</sup> O “Manifesto de 1932” foi redigido por Fernando de Azevedo e, apesar de representar tendências diversas de pensamento – como as do filósofo John Dewey e a do Sociólogo francês Émile Durkheim (1858 – 1917) entre outros – compunha uma autêntica e sistematizada concepção pedagógica, indo da filosofia da educação até formulações pedagógico-didáticas, passando pela política educacional (GHIRALDELLI JUNIOR, 2009, p. 41).

uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado.

Então, com a promulgação da Constituição de 1934 houve a inclusão de um plano nacional de ensino, laico, gratuito e obrigatório, no texto constitucional – em virtude do fenômeno educacional irradiado pela Constituição Alemã supracitada – asseverando a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelo Poder Público<sup>8</sup>.

Essa Constituição, além de reservar um título próprio para a educação, junto com família e cultura, estabeleceu a competência privativa da União para traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV, CREUB/1934)<sup>9</sup> e fixar o plano nacional de educação (art. 150, a, CREUB/1934)<sup>10</sup>.

Em face da importância dessa Constituição (1934) para a educação brasileira, destacam-se as palavras de Costa (2011, p. 32-33):

A Carta Constitucional de 1934, por sua vez, influenciada pela Carta constitucional de Weimar, inaugura, com a nova Declaração de Direitos, o Estado Social brasileiro, com a inserção de títulos relativos à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura, enfim, à positivação de direitos sociais. [...]. Não há dúvida de que ela representou um passo adiante no processo de modernização do ensino e foi a pioneira e mais rica Constituição brasileira no que diz respeito à educação. Pela sua importância, muitos dos princípios nela inseridos vigoram até hoje na ordem constitucional.

Uma nova ruptura atinge o Estado brasileiro em 1937, levando a criação do chamado Estado Novo. Com a outorga da Constituição de 1937, a educação foi vinculada a valores cívicos e morais, em virtude do caráter ditatorial do regime. A

---

<sup>8</sup> Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CREUB) de 16 de julho de 1934.

<sup>9</sup> Art. 5º - Compete privativamente à União: XIV - traçar as diretrizes da educação nacional. CREUB/1934.

<sup>10</sup> Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. CREUB/1934.

competência material e legislativa foi centralizada na União (Art. 15, inciso IX e Art. 16, inciso XXIV, CEUB/1937)<sup>11</sup>.

Essa Constituição concedeu privilégios à iniciativa privada para explorar a educação, reduzindo drasticamente os investimentos públicos na área. Tal fenômeno se deu em virtude do interesse do Estado em não despender esforços para fornecer uma educação pública e gratuita. Essa afirmação pode ser aferida com a comparação de dispositivos da Carta Constitucional de 1934 e a Carta de 1937, apresentada na tabela abaixo:

<b>Tabela 1 - Comparativo de dispositivos das Constituições de 1934 e 1937</b>	
Carta de 1934	Artigo 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no país (...).
Carta de 1937	Artigo 125 – A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução de suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como é possível compreender, nesse período da história, o Estado assumiu um papel subsidiário em relação ao ensino, deixando de ocupar a responsabilidade central pela educação pública no país.

Em 1945 chega ao fim o Estado Novo e o país foi redemocratizado, passando a ter uma nova Constituição em 1946. Essa nova Carta Constitucional trouxe de volta, em seu artigo 166<sup>12</sup>, a ideia de educação como direito de todos. Além disso, buscou restabelecer os princípios da Constituição Republicana de 1891 e da Constituição de 1934, com destaque para o ensino primário obrigatório e gratuito para todos<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 15 - Compete privativamente à União: IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;  
Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: XXIV - diretrizes de educação nacional. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CEUB) de 10 de novembro de 1937.

<sup>12</sup> Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CEUB) de 18 de setembro de 1946.

A Carta de 1946, seguindo uma linha de descentralização, ao ampliar o percentual de repasses da União para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos quais se exigia o investimento de, no mínimo, 20% na educação, contribuiu para que o governo central também tivesse sua participação reforçada no financiamento da educação nacional (MONLEVADE, 2001).

O período que vai da Carta de 1934 até fins da década de 1950, passando pela Constituição de 1946, representou um período de qualidade do ensino público nacional, qualidade essa circunscrita a alguns estados e a uma minoria da população, uma vez que a escola excluía, principalmente, os segmentos mais pobres e a maioria daqueles que se encontravam na zona rural (REZENDE PINTO, 2000).

Contudo, em 1964, novamente, acontece a ruptura do regime democrático. O Brasil ganha uma nova Constituição em 1967 que preservou a estrutura educacional da Constituição de 1946. Apesar disso, em 1969, com a Emenda Constitucional nº 1<sup>14</sup>, de 17 de outubro de 1969, houve uma limitação, aos municípios, de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Através do Ato Institucional nº 05, conhecido como AI-5, o governo central resguardou para si e para os estados o direito de não vincular parte de seus recursos para a educação. No entanto, a Emenda manteve a vinculação para os municípios em, pelo menos, 20% da sua receita tributária para o ensino primário<sup>15</sup>.

O período ditatorial foi marcado por grandes dificuldades no setor educacional. A expansão das matrículas - desencadeada pela migração campo-cidade e pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que determinava a ampliação da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos - relacionou-se de forma inversa aos gastos com educação, especialmente por parte da União (REZENDE PINTO, 2000).

Nesse período, chegou-se a ter cinco turnos escolares - alguns com jornadas com menos de três horas - e o achatamento salarial dos professores foi

---

<sup>13</sup> Art 168 - A legislação do ensino adotar os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; [...]. CEUB/1946.

<sup>14</sup> Para alguns doutrinadores, essa Emenda Constitucional tem status de Constituição.

<sup>15</sup> Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Art. 15 - A autonomia municipal será assegurada: § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

contundente, ao mesmo tempo em que “leis draconianas proibiam greves e manifestações” (REZENDE PINTO, 2000, p.55).

Em síntese, observa-se um esforço nacional pelo direito à educação nas Constituições de 1934 e de 1946. Contudo, nas Constituições de 1937 e 1967/1969, “há um notório desalento, quer por concebê-lo como um direito de parcelas marginalizadas, quer pela opção privatizante” (HORTA, 2010, p. 3).

Com a redemocratização em 1985, o Brasil inaugurou um novo momento constitucional e a matéria educacional sofreu profundas alterações. Uma delas é o reconhecimento, conforme já destacado, da educação como um direito fundamental social, o que ensejou uma maior proteção da educação.

Essa proteção enseja a atuação do Estado na promoção de ações positivas em duas vertentes, uma fática e outra normativa. Alexy (2015, p. 202), a respeito do assunto, ensina que:

O primeiro se refere ao direito de uma ação positiva fática, seja quando se espera um auxílio estatal por meio de subvenções, seja a defesa do direito ao mínimo existencial ou quando vincula a uma pretensão individual do cidadão. E os direitos a ações positivas normativas são quando se busca a criação de normas.

Dessa forma, o processo de redemocratização do país trouxe consigo a luta pela melhoria da educação pública. Assim, a ação positiva fática a ser desenvolvida pelo Estado era reconhecer a necessidade de vinculação constitucional das receitas da União e dos Estados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). E, as ações positivas normativas dizem respeito ao arcabouço jurídico para sistematizar e traçar as diretrizes básicas do direito à educação.

No que diz respeito ao aspecto normativo, “a Constituição de 1988 se diferencia das anteriores principalmente pelo maior detalhamento e especificação na seção que trata da educação” (MENEZES; FERNANDES, 2019, p. 121). Para nortear o funcionamento do sistema educacional, a Constituição da República trouxe um complexo de normas e princípios, que serão delineados no item a seguir.

## 2.4 ORDEM CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO

A Carta Magna de 1988 remodelou o sistema normativo educacional brasileiro. Assim, torna-se essencial para a compreensão desse estudo a análise de sua organização na ordem constitucional. A Seção I do Capítulo III da Constituição de

1988, intitulada “Da Educação”, define os pontos capitais da educação em relação aos sistemas de ensino, aos deveres do Estado, aos recursos públicos destinados à área e aos seus objetivos.

Conforme já mencionado, o direito à educação no Brasil se encontra tutelado na Constituição Federal, no elenco dos Direitos Sociais (art. 6º, CRFB/88). Nesse contexto, imperioso ressaltar que o Constituinte reservou um conjunto de dispositivos legais – art. 205 ao 214 - para tratar da educação, onde delinea os objetivos e as diretrizes para o sistema educacional, estabelecendo no art. 205, que “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família”. (Art. 205, CRFB/88)<sup>16</sup>.

Analisando a segunda parte do dispositivo acima mencionado, resta evidente que a promoção da educação tem por fim atingir o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205, CRFB/88). Mesmo objetivo perseguido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 53<sup>17</sup>.

Nesse sentido, Costa (2013, p. 264) ensina que:

*O caput do art. 53, ao tratar do direito à educação, hierarquiza os objetivos da ação educativa, colocando em primeiro lugar o pleno desenvolvimento do educando como pessoa, em segundo lugar o preparo para o exercício da cidadania e em terceiro lugar a qualificação para o trabalho. Este é um ordenamento que não pode e não deve ser, em momento algum, ignorado na interpretação deste artigo. Esta hierarquia estabelece o primado da pessoa sobre as exigências relativas à vida cívica e ao mundo do trabalho, reafirmando o princípio basilar de que a lei foi feita para o homem e não o contrário. Isto significa que a pessoa é finalidade maior, devendo as esferas da política e da produção levarem em conta este fato na estruturação e no funcionamento de suas organizações.*

Portanto, nota-se que a educação ocupa um espaço maior do que a mera instrução do indivíduo, admitindo a responsabilidade, também, pela formação humana e para o mercado de trabalho. Trata-se, nos dizeres de Domingues (2016, p. 17), de

---

<sup>16</sup> Art. 205. 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. CRFB/1988.

<sup>17</sup> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - direito de ser respeitado por seus educadores; III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV - direito de organização e participação em entidades estudantis; V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. ECA, Lei nº 8.069 de 13 de junho de 1990.



um “direito que não se limita apenas à instrução, mas ao desenvolvimento das potencialidades morais e intelectuais do homem, quer preparando-o para ser um cidadão, quer qualificando-o para o trabalho”.

Entre as definições importantes da seção que trata da educação, estão os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado (Art. 206, CRFB/88) e as responsabilidades que o Estado deve exercer em vista de assegurar a efetivação do seu compromisso com a educação. (Art. 208, CRFB/88)

Dentre os princípios que norteiam a atuação do Estado neste campo, destaca-se do texto constitucional: (i) a adoção da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (iii) a gestão democrática do ensino público; (iv) a garantia de padrão de qualidade; e (v) a valorização dos profissionais da educação escolar. (Art. 206, CRFB/88)<sup>18</sup>

Com relação à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, deve-se buscar a garantia das mesmas oportunidades educacionais a estudantes de todas as regiões do país. O local de nascimento e suas disparidades socioeconômicas, por exemplo, não devem ser determinantes para o acesso, a permanência e o desempenho escolar.

Sobre a permanência na escola, ressalte-se as lições de Nucci (2017, p. 240):

Por isso, tornou-se política educacional de alguns governos a denominada progressão continuada, constituída por ciclos de ensino, maiores que um ano, em que não se prevê a reprovação, mas a recuperação, com aulas extras. Cuida-se de uma forma de incentivo para o aluno não deixar a escola, caso seja reprovado, sentindo-se desestimulado. Há prós e contras nesse sistema, com apoiadores e opositores. Na realidade, é um modelo que busca a permanência do aluno na instituição de ensino; se possui defeitos, devem ser sanados; se não for o mais adequado método, é preciso buscar outro, mas não se pode deixar solto o aluno pobre, reprovando-o sem qualquer apoio extra, pois poderá deixar definitivamente a escola.

---

<sup>18</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - 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; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. CRFB/1988.

Pretende-se, assim, tornar irrazoável qualquer limitação de acesso ao ensino por critérios meramente formais da Administração Pública, tendo em vista que a realidade social do país é de buscar alternativas para retirar jovens adolescentes da ociosidade e da marginalização social, privilegiando a sua inserção no mercado de trabalho, conforme pretendido pela Constituição.

Costa (2013, p. 265) chama a atenção para o relevante ponto da permanência na escola, enfatizando que o direito à permanência é hoje o grande ponto de fracasso escolar em nosso País. As crianças chegam, mas não ficam, isto é, são vítimas dos fatores intraescolares de segregação pedagógica dos mais pobres e menos dotados.

Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2019 (2019, p. 15), estima-se que 1,5 (um milhão e quinhentos mil) crianças e jovens estão fora da escola. “A luta pela igualdade nas condições de permanência na escola é hoje o grande desafio do sistema educacional brasileiro” (COSTA, 2013, p. 265).

No que concerne à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, o Estado deve criar meios para garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Art. 208, I, CRFB/88)<sup>19</sup>.

Embora a norma constitucional seja enfática, deve-se registrar que as estatísticas dos órgãos educacionais, seja da esfera municipal, estadual ou federal, apontam uma contínua falha do sistema educacional, no sentido de não garantir o acesso de todas as crianças ao ensino formal. Destaque-se, por exemplo, que o atendimento escolar às crianças de 0 (zero) a 03 (três) e de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos, pelos municípios, só atinge 71,6% desse público, ou seja, faltam vagas (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 22).

Além do amparo constitucional, o princípio da gestão democrática do ensino público encontra guarida também na LDB. Esse diploma legal atribui aos estabelecimentos de ensino cuidar da elaboração e da execução da sua proposta pedagógica (Art. 12, I, LDB), os docentes de participarem da elaboração dessa

---

<sup>19</sup> CRFB/88. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

proposta (Art. 13, I, LDB) e, aos pais dos alunos, a oportunidade de participar desse processo pedagógico.

Essa norma principiológica tem por objetivo aproximar a comunidade onde a escola está inserida, para que se possa “refletir sobre os conceitos de democracia, gestão escolar, autonomia e cidadania, bem como sobre os desafios e as possibilidades de alcance de uma escola de maior qualidade para todos e, portanto, mais democrática e inclusiva” (DALBERIO, 2008, p. 1).

Além disso, o artigo 56<sup>20</sup> da LDB estabelece que devem existir órgãos colegiados, abertos para participação da comunidade institucional, local e regional. Um dos indicadores que permitem avaliar o desenvolvimento da gestão democrática se refere às instâncias participativas. Conforme apontado pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019, 114), em 2014, não havia Conselhos Municipais de Educação em 12,4% dos municípios brasileiros, conforme os últimos dados disponíveis. Em 2017, 7,8% dos estabelecimentos públicos de ensino não apresentavam Conselho Escolar.

Ainda, segundo o referido estudo, “em 61,8% dos conselhos, há participação de todos os atores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem (professores, funcionários, alunos e pais). Nos demais, a representação é menor, especialmente pela ausência do corpo discente”. Em suma, percebe-se que ainda há muito a avançar na participação efetiva da comunidade nas decisões escolares.

No que tange à qualidade, a Carta Magna preceitua que os entes federativos organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (Art. 211, *caput*, CRFB/88), fica a cargo da União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Art. 211, § 1º, CRFB/88)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. LDB/1996.

<sup>21</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. CRFB/88.

Contudo, em 2019, menos da metade dos alunos atingiram níveis de proficiência considerados adequados ao fim do 3º ano do Ensino Fundamental em Leitura e Matemática. Na Escrita, os níveis de proficiência também estão distantes do razoável: 33,8% dos alunos encontram-se em níveis insuficientes (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 14), quando uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>22</sup> é erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Em relação à valorização dos profissionais da educação, será abordado com detalhamento na seção destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), uma vez que o objeto de estudo deste trabalho está diretamente relacionado a este instrumento utilizado pelo Estado para efetivar esses dois princípios.

Todavia, destaque-se que a formação de professores é medida essencial para o caminho de uma educação de qualidade. Apesar disso, ainda há desafios relevantes no Brasil, uma vez que 37,8% dos docentes não possuíam titulação em grau superior compatível com as disciplinas que lecionam nos anos finais do Ensino Fundamental, em 2018. O mesmo ocorreu com 29,2% dos educadores do Ensino Médio (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 102).

Como dito acima, a ordem constitucional da educação traz, ainda, em seu artigo 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita, por meio da educação infantil, da progressiva universalização do ensino médio gratuito, da oferta de ensino noturno regular, do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e do acesso aos níveis elevados de ensino<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

<sup>23</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-

Por educação básica, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), compreende-se a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio<sup>24</sup>. O artigo 211 da Constituição, por sua vez, estabelece que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Art. 211, § 2º, CRFB/88) e os Estados e o Distrito Federal, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (Art. 211, § 3º, CRFB/88).

Diante disso, nota-se que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos entes federativos a competência para organizar e gerir as respectivas etapas de ensino. Nesse mesmo sentido se encontra a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, como se destaca a seguir.

Com relação às etapas iniciais da educação, a Constituição Federal preconiza que “toda criança na faixa etária de até cinco anos de idade tem o direito ao acesso em escolas e pré-escolas” (Art.208, IV, CRFB/1988). Estabelece o artigo 29 da LDB que a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 05 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Destaque-se, ainda, a organização dada pela LDB à educação infantil, conforme dicção do artigo 30 do referido diploma normativo: “a educação infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e pré-escolas, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade”.

Conforme se observa, é dever do Estado providenciar as creches e pré-escolas, com vagas suficientes, para atender a demanda da região onde estiverem instaladas. Pouco importam alegações vazias e abertas do poder público, no sentido de falta de verba ou ingerência do Judiciário na administração. Assim está assentada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Cite-se, por exemplo, o

---

escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. CRFB/88.

<sup>24</sup> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio. LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

juízo do Recurso Extraordinário (RE) 463.210/SP<sup>25</sup>, onde resta evidente que o não cumprimento pelo município do mandamento constitucional, autoriza o sujeito a buscar a tutela do judiciário para assegurar o acesso à creche ou pré-escola.

Com relação ao ensino fundamental, os incisos I e VI do art. 208 da Constituição estabelecem dois direitos com conexão: a obrigatoriedade do oferecimento dessa etapa do ensino e, caso o cidadão não tenha exercido esse direito na idade própria e não podendo assistir às aulas no horário diurno, esse tem o direito ao ensino fundamental noturno. (Art. 208, I e VI, CRFB/1988)

Nos termos do artigo 32 da LDB, o ensino fundamental obrigatório, com duração de 09 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 06 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento de habilidades técnicas e propedêuticas, visando a formação de atitudes e valores a serem colocadas em prática na sociedade e no seio da família<sup>26</sup>.

No que concerne ao ensino noturno, imperioso mencionar os ensinamentos de Nucci (2017, p. 261), quando defende que em nosso País, nada mais justo e necessário do que garantir aos jovens o acesso ao ensino noturno, pois muitos precisam trabalhar – em casa ou fora – para auxiliar no sustento da família. É vedado o trabalho noturno ao maior de 16 (e menor de 18), mas não o ensino.

O ensino médio, por sua vez, adquiriu nova configuração a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o artigo 208 da Constituição e estabeleceu a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, como já mencionado. Essa mudança veio em decorrência do disposto na Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro

---

<sup>25</sup> STF. RE 463.210/SP. EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATENDIMENTO EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA. I – Sendo a educação um direito fundamental assegurado em várias normas constitucionais e ordinárias, a sua não-observância pela administração pública enseja sua proteção pelo Poder Judiciário. II – Agravo não provido. (STF – RE: 463210 SP, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de julgamento: 06/12/2005, Segunda Turma, Data de publicação: DJ 03-02-2006 PP-00079 EMENT VOL-02219-11 PP-02181 RT v. 95, n. 849, 2006, p. 199-202 RMP n. 31, 2009, p. 187-191)

<sup>26</sup> LDB/1996. Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

de 1996, que deu nova redação ao inciso II do artigo 208 da Magna Carta, estabelecendo a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

De acordo com o artigo 35 da LDB, em síntese, o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades consolidar os conhecimentos adquiridos durante as fases do ensino, bem como a preparação básica para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania<sup>27</sup>.

Ainda no artigo 208 da CRFB/88, o inciso VII preconiza que o Estado deve garantir “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Conforme leciona Nucci (2017, p. 261), “considerando-se a sua obrigatoriedade, no período que vai dos seis aos 14 anos, é preciso assegurar à criança e ao adolescente as condições mínimas para que frequente a escola”.

Assim, entende-se que o simples fato de ir ao estabelecimento de ensino não é suficiente para garantir o aprendizado. Faz-se necessário, portanto, que seja disponibilizado material didático, transporte escolar adequado, alimentação saudável e assistência à saúde em casos excepcionais.

Ressalte-se, ainda, que o Constituinte atribuiu ao Estado “o direito aos portadores de deficiências ao acesso de atendimento especializado (CRFB/88, ART. 208, III)”. Nesses termos, a LDB traçou um conjunto de normas a serem observadas pelo Estado a fim de assegurar o ensino aos educandos com deficiência. Dessa maneira, o supramencionado diploma legal define a educação especial como “a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> LDB/1996. Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

<sup>28</sup> LDB/1996. Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. § 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. § 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos

Por fim, em relação à estrutura educacional prevista no artigo 208 da Constituição Federal de 1988, vale citar que, “com relação ao ensino superior, qualquer indivíduo, de acordo com sua capacidade, terá o direito à entrada em níveis superiores de ensino, pesquisa ou criação artística”. (BARBOSA, 2019, p. 3)

Com base nisso, “o Estado deve assegurar aos jovens a viabilidade de acesso aos níveis mais elevados do ensino, atingindo o patamar superior, além de poder alcançar campos de pesquisa e criação artística, conforme a capacidade de cada um” (NUCCI, 2017, p. 260). Não obstante, como o objeto dessa pesquisa estuda o financiamento da educação básica, não se dedicará espaço relevante para o ensino superior, por razões metodológicas.

Por outro lado, destaque-se, ainda, a educação como direito público subjetivo. O parágrafo primeiro do artigo 208 da Constituição anuncia que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Essa atribuição causa repercussões significativas no que se refere a garantia desse direito fundamental.

Inicialmente, por direito subjetivo, Silva (2005, p. 793), ensina que:

O direito subjetivo (*facultas agendi*) deriva direta e afirmativamente da norma constitucional objetiva (*norma agendi*). A situação subjetiva, no caso, não comporta discussão; a norma diz que, no caso, ocorre direito público subjetivo, e isso basta para que o direito se concretize naquele que preencher as condições fáticas que o geram, que consistem simplesmente em atingir a idade de acesso ao ensino fundamental, em torno dos sete anos de idade. Direito subjetivo, como se sabe, é o direito exigível, é o direito integrado ao patrimônio do titular, que lhe dá o poder de exigir sua prestação – se necessário, na via judicial. Assim é qualquer direito subjetivo.

Assim, não é suficiente que esteja no ordenamento jurídico constitucional o direito à educação. Conforme aponta Nucci (2017, p. 262), é de interesse da sociedade que as crianças tenham acesso ao ensino obrigatório (fundamental) e gratuito, motivo pelo qual o Ministério Público e a Defensoria Pública legitimam-se para pleitear tal acesso em nome das crianças em geral.

Portanto, o reconhecimento da educação como um direito público subjetivo exige do Estado o aparelhamento de estrutura para o fornecimento de serviços educacionais. De acordo com Rocha (2018, p. 34), quando textualmente o constituinte

---

alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular. § 3º A oferta de educação especial, nos termos do caput deste artigo, tem início na educação infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art. 60 desta Lei.



deixa expresso que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, a maior consequência é o ônus público que assume o Estado em atender o conteúdo disposto.

As disposições constitucionais ainda tratam sobre as condições para o exercício da educação pela iniciativa privada (Art. 209, CRFB)<sup>29</sup> e sobre os conteúdos mínimos para o ensino fundamental (Art. 210, CRFB)<sup>30</sup>. Como já estudado, os entes da federação organizarão os sistemas de ensino em de colaboração (Art. 211, CRFB).

Em relação às vinculações constitucionais do orçamento público (Art. 212, CRFB) e distribuição de parte dos recursos para entidades específicas (Art. 213, CRFB) se dedicará uma seção própria, tendo em vista ser o fundamento jurídico para criação do FUNDEB, adquirindo, portanto, contornos de relevância para a pesquisa.

O artigo 214 da Constituição da República dispõe, ainda, que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE). Este deve durar dez anos, com objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

O PNE deve agir por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica para o país e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Em decorrência disso, para a manutenção da complexa estrutura do sistema educacional e seu pleno funcionamento, é necessário que o Estado defina as regras de organização do sistema e os mecanismos de distribuição dos recursos públicos para atender as demandas da população. No Brasil, estima-se cerca de 182

---

<sup>29</sup> Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. CRFB/88.

<sup>30</sup> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. CRFB/88.

mil estabelecimentos de ensino e 2,2 milhões de professores da educação básica (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 14 e 15), portanto, o desafio de custear o sistema educacional público requer uma robusta sistematização de arrecadação tributária e uma engenharia de distribuição equitativa.

Dessa forma, será tratado na seção seguinte sobre o custo para efetivação de um direito e, em seguida, analisa-se o sistema educacional brasileiro e seu modelo de financiamento atual.

Do sistema fabril (...) brotou o germe da educação do futuro, que conjugará o trabalho produtivo de todos os meninos além de uma certa idade com o ensino e a ginástica, constituindo-se em método de elevar a produção social e no único meio de produzir seres humanos plenamente desenvolvidos.  
(Karl Marx, O Capital)

### 3 O CUSTO DOS DIREITOS, A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E SEU FINANCIAMENTO

Ao se refletir sobre o sistema educacional brasileiro, destaca-se que apenas na metade do século XX se iniciou o processo de expansão do ensino básico no Brasil. Em termos de rede pública, essa ampliação se concretizou no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

Sobre esse assunto, Rydlewski (2019, p. 6), leciona que “desde os anos 1970, a inclusão foi o maior avanço brasileiro nesse campo”. Hoje, segundo estatísticas do Ministério da Educação (MEC) (2019, *online*), “98,6% das crianças entre 6 a 10 anos estão em salas de aula”. Apesar dos avanços já conquistados, as deficiências do sistema educacional brasileiro constituem um entrave para a modernização da sociedade.

Isto porque o nível de aprendizagem dos estudantes apresenta resultados inconsistentes. Cite-se, por exemplo, que ao final do ensino fundamental apenas 39,5% dos alunos possuem aprendizagem adequada em português e 21,5% em matemática (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 16).

É necessário reconhecer que, em regra, a qualidade do ensino, seja público ou privado, em todos os níveis, apresentam desempenhos insuficientes. Embora se tenha alcançado a quase universalização do acesso à escola que se pretendia atingir, uma porcentagem pequena dos alunos consegue completar os oito anos de ensino básico obrigatório. Os dados do Ministério da Educação (2019, *online*) apontam que “mais da metade (55%) das crianças no fim do 3º ano do ensino fundamental, com idades entre 8 e 9 anos, não sabe ler palavras com mais de uma sílaba e contar objetos”.

Já o ensino de nível médio não consegue preparar adequadamente os estudantes para a universidade, nem para o ingresso no mundo do trabalho. Ainda, segundo o MEC (2019, *online*), “entre os estudantes da rede pública que ingressam no ensino médio, apenas 34% têm nível adequado de aprendizado em português e 15%, em matemática”.

No nível superior, a formação oferecida nas universidades não promove a qualificação que seria necessária e a pesquisa é, no mais das vezes, incipiente ou inexistente. Esses dados apontam que a educação brasileira caminha na contramão dos objetivos perseguidos pela Constituição, qual seja, o “pleno desenvolvimento da

pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205, CRFB/1988).

Mas a crítica que vem sendo feita ao nosso sistema de ensino - mesmo se justa - não deve nos impedir de reconhecer os avanços e ser sobre esta base que o sistema pode e deve ser melhorado.

Uma questão levantada pelos estudiosos e pesquisadores da área é sobre o nível de investimento em educação e o grau de retorno desses investimentos para a sociedade. Afinal, qual o custo dos direitos? Esse custo compreende o custo social, privado, político, ambiental ou apenas econômico-orçamentário? Quanto custa o sistema educacional brasileiro? E, numa análise mais detalhada, quanto custa a educação de um município de médio porte no nordeste do Brasil?

Para esta análise, este capítulo foi reservado para o estudo da teoria dos custos dos direitos, bem como a organização do sistema educacional brasileiro e suas fontes de financiamento.

### 3.1 “O CUSTO DOS DIREITOS”

Antes de abordar o sistema educacional brasileiro e seu modo de financiamento, destina-se esta parte do estudo precipuamente para uma abordagem sobre o custo dos direitos, com o objetivo de permitir uma melhor reflexão nos itens posteriores.

Conforme ensinamentos de Holmes e Sunstein (2019, p. 19), “como um meio de auto-organização coletiva e uma condição prévia para o autodesenvolvimento pessoal, os direitos são, naturalmente onerosos para impor e proteger”. Essa análise é fundamental para compreender a necessidade de financiamento do sistema educacional, tendo em vista que sua viabilização aos usuários depende de aparelhamento estatal.

Portanto, essa necessidade de estrutura mínima para a oferta do serviço à população requer custeamento através da arrecadação tributária. Nessa esteira, Holmes e Sunstein (2019, p. 19), lecionam que “à medida que os serviços prestados pelo governo visavam melhorar o bem-estar individual e coletivo, todos os direitos pressupõem decisões políticas sobre como canalizar os escassos recursos com maior efetividade”.

Antes de falar sobre o custeamento da educação, ressalte-se as lições de Nabais (2015, p. 19) quando assevera que todos os direitos têm custos financeiros públicos, sejam custos indiretos nos clássicos direitos de liberdades, sejam custos diretos nos direitos sociais.

Isto porque, mesmo os direitos de liberdades que, em regra, exigem uma prestação negativa do Estado, ou seja, que o indivíduo não sofra interferências estatais nos direitos civis, políticos e econômicos, requerem um sistema de proteção para serem garantidos. No caso dos direitos de propriedade, por exemplo, conforme assevera Holmes e Sunstein (2019, p. 9), “o governo deve contratar policiais para protegê-los”.

Assim, ainda que indiretamente, acabam gerando a necessidade de dispêndios de recursos públicos. Além disso, vale ressaltar, os direitos individuais requerem, para sua qualidade e extensão, gastos privados e não somente gastos públicos. Portanto, os direitos individuais exigem dispêndios públicos de forma indireta, como por exemplo, o serviço de segurança pública para proteger a propriedade privada, bem como despesas suportadas pelos particulares para a proteção de seu direito individual. Cite-se, a título de exemplo, o seguro privado contra roubos e furtos de automóveis.

Por outro lado, como já apresentado, os direitos sociais exigem atuações diretas do Estado. Diferentemente dos custos indiretos nos direitos de liberdades, os direitos de segunda dimensão requerem do ente estatal prestações positivas. A lógica disso é que não basta proteger os direitos individuais, como a liberdade, por exemplo, sem assegurar as condições básicas para que o exercício desse direito seja garantido.

Nessa esteira, toma-se a noção de liberdade de acordo com as acepções de Arendt, no sentido de colocá-la no âmbito da política, antes mesmo da problemática filosófica. Ensina Arendt, (2000, p. 192) que:

[...] devemos ter sempre em mente, ao falarmos da liberdade, o problema da política e o fato de o homem ser dotado com o dom da ação; pois ação e política, entre todas as capacidades e potencialidades da vida humana, são as únicas que sequer poderíamos conceber sem ao menos admitir a existência da liberdade, e é difícil tocar em um problema político particular sem, implícita ou explicitamente, tocar em um problema da liberdade humana.

Ainda segundo Arendt (2000, p. 192), “a liberdade é o que confere sentido à esfera pública. É a razão de ser da vida política; é o motivo pelo qual os homens

convivem politicamente organizados”. O Estado de Direito, portanto, tem como uma de suas principais atribuições a garantia da liberdade dos indivíduos.

Ressalte-se, além disso, que os direitos sociais são, em conjunto com os direitos individuais, os instrumentos de proteção e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Lembre-se que, no Brasil, os direitos sociais possuem status de direito fundamental. Isso significa que, negado o direito ou encontrando dificuldade em acessá-lo, poderá o particular movimentar o judiciário em busca de satisfazê-lo. Poderia, por exemplo, exigir-se do Estado a construção de uma escola em município para suportar a demanda de determinada localidade.

Note-se, dessa forma, que a oferta do direito social se dá por meio de serviços colocados à disposição da população. Portanto, conforme leciona Nabais (2015, p. 20), “os custos dos direitos sociais concretizam-se em despesas públicas com imediata expressão na esfera de cada um de seus titulares, uma esfera que assim se amplia na exata medida dessas despesas”.

Observa-se, desse modo, que o debate acerca dos custos dos direitos tangencia a discussão sobre os direitos e responsabilidades do cidadão-contribuinte. Sendo assim, dessa necessidade de financiamento público para a efetivação dos direitos consagrados nas leis, surge a necessidade de contribuição dos indivíduos para que o fomento das prestações seja possível.

O sistema de contribuição no Estado Democrático de Direito deve caminhar no sentido do alcance do bem-comum. A busca pelo bem-comum exige que cada um contribua na medida das suas possibilidades a fim de que se possa concretizar, por intermédio da solidariedade, a almejada justiça social (NABAIS, 2015).

É nessa esteira que surgiu a necessidade de inclusão dos direitos sociais nos textos constitucionais, por sua natureza indispensável à condição humana. A partir do momento em que há direitos sociais no bojo da Constituição Federal, há a necessidade de que ocorra a sua implementação, que não se dá de outro modo senão mediante o financiamento pelo Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

A promoção dos direitos sociais, por via do Poder Público, não beneficia somente o elemento individual, portador do direito subjetivo, mas também a coletividade, o bem comum. Logo, torna-se essencial para esses direitos a ação positiva estatal, de acordo com políticas públicas, sem as quais não há concretização da possibilidade de acesso ao direito, exorbitando o caráter individual no Estado Social de Direito (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Por ora, em síntese, é importante ter em mente que, para o Estado assegurar os direitos, obrigatoriamente gerará a contrapartida contributiva para o cidadão. Assim, o Estado arrecadará os recursos e custeará as ferramentas que possibilitarão o exercício do direito.

Os custos decorrentes das políticas públicas para promoção dos direitos são chamados de custos orçamentários. Nas lições de Holmes e Sunstein (2019, p. 9), “um direito jurídico só existe se e quando tem um custo orçamentário”, isto é, quando existem provisões dos gastos públicos discriminados dentro do orçamento do Estado.

No Brasil, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estabelece que as leis orçamentárias conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade<sup>31</sup>.

Aqui, abrem-se dois parênteses. Primeiro, estuda-se os princípios orçamentários com mais detalhes no capítulo seguinte, uma vez que ele será dedicado à análise orçamentária do município de Eusébio (CE).

Depois, destaque-se que, como já estudado, os direitos não possuem somente custos orçamentários. A realização do direito gera também custos sociais e gastos privados para que possam ser efetivados pelo titular. Assim, um estudo detalhado sobre o custo dos direitos obrigatoriamente dedicaria certo espaço a esses custos chamados não orçamentários.

Por questões metodológicas, este trabalho dedicará espaço tão somente ao custo orçamentário do direito à educação, já constituindo, dessa forma, um amplo e importante campo de análise e exploração. Além disso, conforme asseveram Holmes e Sunstein (2019, p. 11), “a concentração exclusiva no orçamento também é a maneira mais simples de chamar atenção para o quanto as liberdades individuais dependem de contribuições coletivas administradas por autoridades públicas”. No Estado-Social de Direito, a participação contributiva do cidadão é essencial.

---

<sup>31</sup> Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.



Ainda, em relação a contribuição coletiva, destaque-se que, alguns direitos, conforme ensinado por Holmes e Sunstein (2019, p. 11), “embora sejam manifestamente custosos, aumentam a tal ponto a riqueza social tributável que se pode considerar que financiam a si mesmos”. É o caso, por exemplo, do direito à educação, que requer um alto investimento público financiado pela coletividade, mas que ao mesmo tempo prepara os indivíduos para a geração de riqueza no mercado de trabalho, além de formar o ser humano para a adoção de comportamentos que não requerem intervenção estatal e, portanto, dispêndio de recursos.

Nas palavras de Hanushek e Woessmann (2015, *online*):

Quanto melhor o desempenho em Educação, maior o crescimento econômico de um país: o aumento de 100 pontos no resultado médio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) está associado a dois pontos percentuais de crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) per capita.

Ainda, em suas pesquisas, Hanushek e Woessmann (2015, *online*) tentam demonstrar a importância de políticas educacionais para a valorização dos profissionais de educação. Segundo os referidos autores, é necessário a oferta de incentivos financeiros para os professores com bom desempenho. Além disso, apontam a necessidade de avaliação constante das habilidades cognitivas dos alunos e o monitoramento da eficiência do corpo docente. Feito isso, propõem o cruzamento dessas informações objetivando a aplicação dos recursos financeiros de forma mais eficiente.

Note-se, portanto, que além de investir na estrutura para se efetivar o direito, ainda se fazem necessárias inúmeras despesas para manter e desenvolver a qualidade da prestação do serviço. Ou seja, um Estado sem dinheiro não pode proteger direitos, nas preleções de Holmes e Sunstein (2019).

Paralelamente a isso, portanto, importa destacar as lições de Hanushek e Woessmann (2015, *online*), quando afirmam que “avançar nos resultados de aprendizagem não requer necessariamente mais investimentos, mas, sim, uma melhor gestão do dinheiro disponível”. Logo, com a escassez de recursos, faz-se importante que as políticas públicas educacionais proporcionem o retorno esperado pela sociedade.

Ao mesmo tempo, não basta que os entes políticos ajam de forma distante. É preciso acompanhamento, fiscalização e participação da comunidade sobre a aplicação dos recursos, eis o motivo da consagração do princípio da gestão

democrática do ensino público, prevista no inciso VI do artigo 206 da Constituição da República, já abordado neste trabalho no capítulo anterior.

Assim, diante da necessidade de financiamento para que a educação seja viabilizada, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212<sup>32</sup>, reservou parte do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o custeamento da educação pública.

A vinculação do orçamento dos entes estatais tem por objetivo, além da responsabilidade fiscal, assegurar obrigatoriamente que parte dos recursos arrecadados com os impostos sejam destinados à efetivação desse direito tão caro à sociedade, como já evidenciado nesse estudo.

Deste modo, analisa-se a seguir a organização do sistema educacional brasileiro para depois adentrar em seu modo de financiamento preconizado na Carta Magna de 1988 e na legislação ordinária.

### 3.2 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

As diretrizes gerais previstas no capítulo III da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) definem a estrutura do sistema educacional brasileiro. Com base nas diretrizes constitucionais e nos regramentos da legislação ordinária, as esferas governamentais, conjuntamente, planejam, financiam, mantêm e executam os programas educacionais.

Esses programas devem ser pensados a partir de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), previsto na LDB “como um conjunto de orientações de aprendizagem dos alunos para atingir metas educacionais” (Art. 26, LDB). Em outras

---

<sup>32</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. CRFB/88.

palavras, os programas educacionais devem buscar garantir aos estudantes, seja da rede pública ou privada, independentemente da região em que moram ou de suas condições sociais, conhecimentos básicos e indispensáveis.

O Estado brasileiro atribui a diversos órgãos a responsabilidade pelo funcionamento do sistema de ensino. Em nível federal, destaca-se o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em âmbito estadual e distrital, em regra, o sistema de ensino fica sob a égide das Secretarias Estaduais (ou distrital) de Educação (SEE), dos Conselhos Estaduais (ou distrital) de Educação (CEE) e das Delegacias Regionais de Educação (DRE). Em nível municipal, por seu turno, as Secretarias Municipais de Educação (SME) e os Conselhos Municipais de Educação (CME) coordenam o ensino local.

**Tabela 2 - Organização do sistema educacional brasileiro**

<b>Federal</b>	<b>Estadual e Distrital</b>	<b>Municipal</b>
Ministério da Educação (MEC)	Secretarias Estaduais (Distrital) de Educação	Secretaria Municipal de Educação
Conselho Nacional de Educação	Conselhos Estaduais (Distrital) de Educação	Conselhos Municipais de Educação
	Delegacias Regionais de Educação	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Denota-se, portanto, que o sistema educacional permeia todo a complexidade federativa do Estado brasileiro. Para melhor compreender esse sistema se faz necessária a abordagem dos principais aspectos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para, em seguida, analisar com detalhes o sistema de financiamento da educação básica e o principal mecanismo de custeamento do sistema educacional brasileiro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Lei de Diretrizes da Educação Básica (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, é o diploma normativo que disciplina o sistema educacional no Brasil. A lei atual veio em substituição à Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, primeira lei de diretrizes e bases da educação do país.

Como o objetivo dessa legislação é regulamentar o disposto na Constituição, a LDB, logo em seu artigo 2º<sup>33</sup> reforça a educação como dever do Estado e da família. Conforme Campioni (2018, *online*), a LDB “afirma que a educação é inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, cuja finalidade é desenvolver pessoas para exercerem a cidadania e qualificá-las para o trabalho”.

No artigo 4º<sup>34</sup>, a lei infraconstitucional define como o Estado deve garantir a educação escolar pública. O elenco de incisos repete o rol de atribuições conferidas ao Estado no artigo 208 da Carta Magna. Em síntese, destaca-se o dever de garantir o acesso à educação infantil às crianças de até cinco anos e a educação básica obrigatória e gratuita, compreendida nesta a pré-escola, o ensino fundamental e médio para as pessoas de 04 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade.

Já à família, determina o artigo 6º<sup>35</sup>, cabe o dever de efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 04 (quatro) anos de idade. Na mesma linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 55<sup>36</sup> elenca como dever dos pais ou responsável “a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”. Acolhe-se, dessa forma, o entendimento de que a família deve matricular as crianças em idade escolar na rede pública ou particular de ensino, não sendo admitido, portanto, a educação domiciliar (*homeschooling*) no Brasil.

Ademais, embora seja um tema controverso no ordenamento jurídico, não se enfrentará esse debate neste trabalho por questões metodológicas e objetivas. Filia-se, contudo, ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 888815 no qual se discutia a possibilidade de o “ensino domiciliar (*homeschooling*) ser considerado como meio adequado para cumprimento, pela família, do dever de prover educação”. Segundo a fundamentação adotada pela maioria dos ministros, “o pedido formulado no recurso

---

<sup>33</sup> Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. LDB/1996.

<sup>34</sup> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio. LDB/1996.

<sup>35</sup> Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. LDB/1996.

<sup>36</sup> Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino. ECA. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

não pode ser acolhido, uma vez que não há legislação que regulamente preceitos e regras aplicáveis a essa modalidade de ensino”.

Portanto, de acordo com as normativas que se referem ao direito à educação no Brasil, o dever do Estado e da família é expresso na obrigatoriedade, de um lado, da oferta, e de outro, da matrícula na educação escolar.

Além disso, a LDB reafirma como finalidades da educação o pleno desenvolvimento do indivíduo para o exercício da cidadania e a preparação para o trabalho. Ratifica, também, os princípios que norteiam a educação nacional (Art. 3º, LDB)<sup>37</sup>, nos termos do já mencionado artigo 206 da Constituição Federal.

Conforme já enfatizado anteriormente, a gestão democrática do ensino público é um princípio inscrito na CF/88 (Art. 206, VI) e reafirmado na LDB (Art. 3º, VIII), que também incumbiu os estabelecimentos de ensino de cuidar da elaboração e da execução da sua proposta pedagógica (Art. 12, I), e os docentes de participarem da elaboração dessa proposta. (Art. 13, I)

Segundo Rodrigues (2011, *online*), a proposta pedagógica é a bússola da escola. Ela define os caminhos e trajetos que a escola vai tomar para alcançar os seus objetivos. Por isso, é muito importante que ela seja bem formulada e estruturada pela escola e seus representantes. Nesse ínterim, destaque-se a importância da participação da comunidade escolar para que a proposta pedagógica seja formatada de acordo com os anseios da comunidade onde está inserida e não seja um mero documento burocrático.

Nessa esteira, os artigos 14 e 15 da LDB fazem referência ao projeto pedagógico da escola e disciplina o papel dos sistemas de ensino para garantir a gestão democrática do ensino público, adotando como princípios a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

---

<sup>37</sup> Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII - consideração com a diversidade étnico-racial; XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. LDB/1996.

Confirmando esse entendimento, Luck (2000, p. 27) leciona que:

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles faz parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade social; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente.

Observa-se, portanto, o esforço das diretrizes constitucionais e as disposições da LDB no sentido de desenvolver no sistema de ensino os conceitos de democratização e participação dos cidadãos na gestão escolar. Porém, conforme o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019, p. 114), em 2017, 7,8% dos estabelecimentos públicos de ensino não apresentavam Conselho Escolar. Em 61,8% dos conselhos, há participação de todos os atores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem (professores, funcionários, alunos e pais). Nos demais, a representação é menor, especialmente pela ausência do corpo discente. Nota-se, deste modo, a necessidade de avanços nesse campo.

Como visto, assim como na Constituição de 1988, a LDB também define os princípios, finalidades, direitos e deveres referentes à educação nacional. Além disso, determina e aprofunda a divisão do sistema educacional nas três esferas de poder. Inicialmente, determina as responsabilidades e obrigações de cada ente da federação.

Primeiro, estabelece que o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

Depois, determina que o sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem as instituições de ensino mantidas pelo Estado e Distrito Federal, as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal. Ressalta-se que no Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Por fim, o sistema municipal de ensino contempla as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

A LDB ainda traz a classificação das instituições de ensino em três categorias administrativas. As instituições públicas, compreendendo as entidades criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público. Instituições privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. E as instituições comunitárias, definidas na forma da lei.

Elenca ainda os níveis e modalidades de educação e ensino no Brasil. O artigo 21 da LDB traz a composição de dois níveis escolares: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e a educação superior. Conforme já destacado, o objeto de estudo deste trabalho é a educação básica, portanto, por razões metodológicas, será evidenciada a organização apenas desse nível de ensino.

Dessa forma, o legislador reservou um capítulo específico para tratar sobre a educação básica. No artigo 22 e seguintes são apresentadas as disposições gerais que regem a educação básica, com destaque para a finalidade de desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, mesmas finalidades consagradas no artigo 206 da Constituição Federal.

Vale destacar, ainda, que a LDB também disciplina a atuação dos profissionais da educação, exigindo formação e habilidades específicas. Assim, indica os títulos e experiências necessárias aos profissionais da educação e estabelece as obrigações dos órgãos administrativos em vista da valorização deles.

Acerca desse assunto, ressalta-se o preconizado no artigo 67 do referido diploma legal assevera aos sistemas de ensino a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive, nos termos dos estatutos e planos de carreira do magistério público o ingresso exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos.

Além disso, propõe assegurar para a categoria o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim, piso salarial profissional, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído carga de trabalho e condições adequadas de trabalho.

Encontra-se, aqui, a normatização do segundo objetivo que deve ser perseguido pelo FUNDEB. Relembre-se que o significado de FUNDEB é “Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação”. Logo, percebe-se que os recursos do fundo devem ser destinados também para valorizar os profissionais da área educacional. Trata-se com mais detalhes sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB em item próprio.

Contudo, no que diz respeito ao financiamento da educação, o título VII do capítulo II da LDB traz as disposições sobre as origens e a aplicação dos recursos financeiros que custeiam o direito à educação pública brasileira. O artigo 68, por exemplo, elenca as espécies tributárias que serão destinadas à educação. Os demais dispositivos do capítulo discriminam como os recursos de cada ente federativo devem ser aplicados.

Tendo em vista a relação desse assunto com o problema dessa pesquisa, reservou-se uma seção própria para tratar sobre os mecanismos de financiamento da educação pública no Brasil. Assim, a seguir, analisa-se esses mecanismos de origem e distribuição dos recursos e passa-se ao exame das principais disposições do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Antes, será feita uma rápida passagem pela história de custeamento desse direito fundamental.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Na seção anterior, estudou-se as deliberações gerais da educação. Passa-se, agora, à análise histórica da educação sob viés do seu financiamento. Inicialmente, destaca-se um importante fato histórico do século XVIII a respeito da origem de recursos tributários para manter o ensino.

No Brasil, os primeiros relatos sobre o custeamento da educação remontam ao período colonial. Todavia, conforme os ensinamentos de Da Cunha (2013, p. 55), “tal custo não era propriamente voltado ao etnodesenvolvimento dos povos originários, mas na verdade uma estratégia de etnocídio através da tentativa de conquista de territórios e domesticação da força de trabalho”. Como é sabido, os jesuítas portugueses na Colônia cuidavam da educação formal através da catequese dos índios.

As poucas escolas que havia, nesse período, eram responsabilidade dos representantes da Companhia de Jesus. Em 1759, por iniciativa do Marquês de Pombal, então primeiro-ministro de D. José I, de Portugal, foi ordenada a expulsão



dos jesuítas, ficando o ensino no Brasil sob domínio do Estado português. (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 145)

Porém, esse ensino seria custeado pelos próprios brasileiros, não com os tributos já existentes, mas, sim, por meio de uma nova espécie tributária, que seria criada para esse fim. Tratava-se do “Subsídio Literário”, que acabou por assumir caráter definitivo, pois o oferecimento da escolarização, ainda que precária, seria permanente. Tanto assim, que mesmo no Brasil pós-Independência, “durante o século XIX, o Subsídio Literário continuou a ser cobrado em várias regiões do País, mantendo a denominação” (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 146).

Sobre o “Subsídio Literário” vinculado à manutenção do ensino no Brasil Colônia no século XVIII, segundo Amed e Negreiros (2000, p. 146), sabe-se que:

(...) foi um imposto criado para custear o ensino público (sustentação dos mestres régios), em 1773, e cobrado em Minas Gerais a partir de 1774. Rendeu segundo a “Memória Histórica”, de 1774 a 1779 e 1787, 34 contos e 40.689 réis. Era cobrado sobre cada barril de aguardente de cana, nos engenhos: 80 réis; por cabeça de gado que cortasse nos açougues: 225 réis. Ao que parece, não houve arrematação de contrato para arrecadação desse imposto, que era cobrado pelas Câmaras Municipais e pela Junta da Real Fazenda. Provavelmente o seu baixo valor não apeteceu o instinto de lucro dos rendeiros.

Embora tenha sido criado tão somente para financiar o ensino primário no Brasil, os estudos apontam que o Subsídio Literário não aportava recursos suficientes para manter a Educação da Colônia. Conforme aponta Menezes (2006, p. 10):

Afora a questão do pequeno montante de recursos, segundo dados levantados por Almeida e apresentados por Rezende Pinto (2000), o Subsídio Literário, que perdurou até 1816, sofreu os reveses de constantes fraudes e malversações, de tal forma que, nos últimos anos de sua existência, no Rio de Janeiro, capital da Colônia, seu numerário mal cobria o salário de trinta professores.

Contudo, com a vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil, em 1808, a educação começou a sofrer alterações profundas. Segundo Ghiraldelli (2009, p. 28), “com isto, uma série de cursos, tanto profissionalizantes em nível médio como em nível superior, bem como militares, foram criados para tornar o ambiente realmente parecido com o que teria de ser a Côrte”. Entretanto, não houve nenhum tipo de organização para estruturar o financiamento do ensino.

Com a Constituição do Império de 1824, houve a previsão, no artigo 179, inciso XXXII<sup>38</sup>, da garantia da “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”. Em 1834, através de Ato Adicional à Constituição, tentou-se descentralizar a educação pública, retirando as escolas de ensino primário e secundário da administração do Império e atribuindo essa prerrogativa para as províncias. Acerca desse assunto, Menezes (2006, p. 12 e 13), ensina que:

A política imperial de educação, delineada a partir do Ato Adicional de 1834, revelou-se descomprometida com um centro de unidade e ação que tivesse por objetivo criar uma educação mais homogênea e uniforme no País. No afã de transferir para as províncias principalmente o ônus financeiro por tal gestão, o Ato contribuiu para que a “descentralização da educação básica, instituída em 1834, mantida pela República, impedisse o governo central de assumir uma posição estratégica de formulação e coordenação da política de universalização do ensino fundamental, a exemplo do que então se passava nas nações européias, nos Estados Unidos e no Japão”.

Houve, portanto, o abandono gerencial da educação pelo Estado Imperial. A partir de 1834, as autoridades de cada localidade eram responsáveis por arrecadar fundos para custear o ensino. Todavia, em face das desigualdades regionais e locais, algumas províncias revelaram atrasos significativos na educação pública, pois o Ato Adicional de 1834 ocasionou um enorme descompasso entre os investimentos do governo central e os gastos provinciais. Segundo os apontamentos de Menezes (2006, p. 13), “enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não gastava, com educação, mais de 1% da renda total do Império”.

Mesmo após a Proclamação da República, em 1889, nenhuma ação supletiva de financiamento da educação foi elaborada. Os relatos históricos apontam o desinteresse da aristocracia que comandava o País em investir no ensino público primário. Assim, no final do período imperial e início da República, coube aos governos estaduais subsidiar os municípios para difundir a educação básica pelo País.

A Carta de 1891, baseada nos ideais do liberalismo e do “Estado mínimo” seguiu a linha do Ato Adicional de 1834, omitindo-se sobre o financiamento da instrução pública e preservando a responsabilidade dos Estados e municípios em manter e desenvolver o ensino. Desse modo, as administrações estaduais concediam subvenções aos municípios, adotando, em regra, como critério para distribuição dos

---

<sup>38</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. CPIB/1824.

recursos, “a população local, o número de escolas públicas providas e vagas”. (WERLE, 1993, p. 102)

Mesmo não tendo atribuído responsabilidade de custeamento da educação ao governo central, a primeira Constituição da República trouxe uma distribuição de competências entre as esferas da administração. Assim, já na Constituinte de 1890 e 1891, iniciou-se o debate acerca da necessidade de maior intervenção da União no financiamento do ensino público.

Esse debate foi retomado na Revisão Constitucional de 1926. Segundo Cury (2001, p. 90), “foi durante as discussões da Revisão Constitucional de 1926 que o deputado Afrânio Peixoto, por meio da emenda de nº 5<sup>39</sup>, de sua autoria, propôs a vinculação constitucional de um fundo para a educação”. Embora essa tentativa de vinculação constitucional de recursos tenha sido frustrada, iniciou-se, a partir desse momento, a conscientização de que, para se garantir o direito à educação, era necessário estabelecer fontes de recursos para lhe sustentar.

Em 1932, um grupo de educadores, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, conforme já destacado no capítulo anterior. Em linhas gerais, o documento propunha a reconstrução educacional, “de grande alcance e de vastas proporções [...], um plano com sentido unitário e com base científica [...]”.

O manifesto teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de artigos específicos na Carta Constitucional de 1934 (artigos 150 e 152)<sup>40</sup>, dispendo sobre um “plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”.

Para garantir, com continuidade e grandeza previsível, recursos para o financiamento do ensino, os artigos 156 e 157<sup>41</sup> da Constituição de 1934 estabeleciam

---

<sup>39</sup> Emenda Constitucional de Revisão nº 5. 3º: Prover à orientação nacional do ensino primário e regular e democratizar o ensino secundário, dirigidos e custeados pelos Estados, mediante o fundo de educação creado por leis especiaes, ajudando o desenvolvimento delles em todo o território do paiz onde se mostrem deficientes.

<sup>40</sup> Art. 150. Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país. Art 152. Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. CREUB/1934.

que a União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 25%, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Além de estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal reservassem parte do seu patrimônio territorial para a formação dos respectivos fundos de educação.

Portanto, a Carta Constitucional de 1934 inaugurou o sistema de vinculação de receitas para o financiamento da educação no Brasil. As discussões sobre o grau de vinculação orçamentária persistem até os dias atuais. Entretanto, importa ressaltar que, mesmo alternando entre períodos de governos ditatoriais e militares e por processos de redemocratização (período histórico que compreende da Revolução de 1930, passa pela Era Vargas e pela ditadura militar instituída em 1964, até a redemocratização em 1985), as Cartas Constitucionais mantiveram o direito à educação em seu corpo normativo e, por isso, fontes de receitas permaneceram presentes no ordenamento jurídico.

Evidente que, a depender do contexto político, a vinculação constitucional sofria avanços ou recuos. Isso porque as diferentes correntes antagônicas que assumiram o Poder durante esse período defendiam ora maior intervenção do Estado, ora maior liberalismo estatal.

Assim, se a Constituição ditatorial de 1937, que instituiu o Estado Novo, revogou a vinculação de recursos financeiros previstos na Carta de 1934, a Constituição de 1946 (que redemocratizou o País) retomou essa vinculação e, inclusive, manteve os índices orçamentários para a União e aumentou para 20% a vinculação para os Estados e o Distrito Federal e os municípios<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. Art 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. § 1º As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei. § 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. CREUB/1934.

<sup>42</sup> Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. CEUB/1946.

Em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), que aumentou a vinculação de recursos da União para 12%. Esses recursos do governo federal, conforme parágrafo primeiro, do artigo 92, da LDB de 1961, eram subvinculados aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior.

Contudo, pós-golpe de 1964, a educação pública e seu financiamento tiveram pouco espaço na Constituinte de 1966 e 1967, tendo em vista ir na contramão dos interesses ditatoriais. Dessa maneira, a Carta de 1967 revogou a vinculação de recursos, justificando que era “incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição” (HORTA, 2001, p.219).

Apesar disso, a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969<sup>43</sup>, trouxe de volta para os municípios a vinculação de receitas para a educação<sup>44</sup>. Ou seja, diante do caráter centralizador do regime militar, o Governo Federal e os Estados mantiveram o direito de não vinculação de recursos para o ensino.

Com o gradativo enfraquecimento dos governos militares nos anos seguintes, especialmente no início da década de 80, o setor educacional voltou a ocupar o centro das discussões notadamente no Congresso Nacional. O Senador João Calmon conseguiu aprovar uma emenda constitucional<sup>45</sup> que trouxe de volta a vinculação de recursos da União – pelo menos 13% –, e estabeleceu aos estados, Distrito Federal e municípios o mínimo de 25% das receitas de impostos.

Conforme os ensinamentos de Menezes (2006, p. 21):

Os debates que ensejaram a Emenda Calmon encontraram na vinculação constitucional de recursos espaço propício para a construção paradigmática da relação direta entre financiamento da educação e a universalização e democratização do ensino no País, que viriam a se fortalecer, a partir dos debates da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Antes de se abordar sobre os mecanismos de financiamento da educação pública previstos na atual Magna Carta, apresenta-se, para fins didáticos, um quadro resumo das determinações de vinculações de receitas previstos nas Constituições

---

<sup>43</sup> Essa Emenda Constitucional é considerada por alguns doutrinadores como uma Constituição.

<sup>44</sup> Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

<sup>45</sup> Emenda Constitucional nº 24, de 1983. Ficou conhecida como Emenda Calmon.

brasileiras e em emendas constitucionais pertinentes ao assunto. Reprise-se que a primeira Carta Constitucional a prever vinculação de receitas foi a de 1934.

Entes da Federação	Percentual de vinculação por Constituição						
	CREUB/34 (Art. 139)	CEUB/37	CEUB/46 (Art. 169)	CRFB/67	EC nº 1/69	EC nº 24/83	CRFB/88 (Art. 212)
União	10	Não previa vinculação	10	Não previa vinculação	-	13	18
Estados e DF	20		10		-	25	25
Municípios	10		20		20	25	25

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como já enfatizado, atualmente, a educação no Brasil é financiada, essencialmente, por recursos públicos, oriundos da arrecadação tributária do país. Em virtude de sua importância para a sociedade, a Constituição de 1988 consagrou um sistema de financiamento da rede pública de ensino.

Conforme demonstrado na tabela acima, o primeiro regramento importante no que concerne ao financiamento do ensino está previsto no artigo 212<sup>46</sup> da Carta Magna, que estabelece para a União a obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 18% de sua arrecadação com impostos, incluídas as transferências de recursos, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, no mínimo, 25% das receitas resultante de impostos com manutenção e desenvolvimento da educação, não sendo considerado para fins desse cálculo as transferências recebidas. Isso porque o parágrafo primeiro do citado dispositivo constitucional deixa claro que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir para fins de vinculação de que trata o dispositivo.

Ou seja, o produto da arrecadação com impostos transferidos para outro ente federativo não deve ser contabilizado como receita vinculada ao ensino do ente que transferiu. Isto para evitar que um ente federativo (União ou Estado) cumpra o

<sup>46</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. CRFB/1988.

requisito do gasto obrigatório apenas com a transferência de receitas para outro ente da federação.

Com relação a distribuição dos recursos, conforme estabelecido no parágrafo terceiro do artigo 212 da Constituição, deve-se assegurar, com prioridade, o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, precipuamente no que diz respeito à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade do ensino, de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE).

Vale ressaltar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o parágrafo quinto do artigo 212 e estabeleceu como fonte adicional da educação básica pública a contribuição social do salário-educação. Portanto, além da vinculação dos impostos, o sistema educacional conta com outra fonte fixa de receita.

Essa contribuição, nos termos da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, incide sobre o salário de contribuição de empresas privadas. Entende-se por empresas privadas qualquer firma individual ou sociedade empresária que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social (Art. 3º, §3º da Lei nº 9.766/1998).

Com relação a distribuição dos recursos dessa fonte de custeio da educação pública, a Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, estabelece que 10% da arrecadação líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação, que aplicará no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica.

Os outros 90% da arrecadação líquida é desdobrada e disponibilizada, automaticamente, aos respectivos destinatários, sob a forma de duas quotas. A primeira é uma quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, mantida no FNDE.

Este fundo concentra a aplicação no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros.

A segunda é uma quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de alunos

matriculados, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, conforme estabelecido no parágrafo 6º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

A Magna Carta vigente estabelece, ainda, que os recursos serão destinados às escolas da rede pública de ensino, podendo ser destinado, inclusive, a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, estabelecidas por lei. O regramento constitucional exige para essas últimas hipóteses que comprovem a finalidade não-lucrativa, a aplicação dos excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de atividades (Art. 213, I e II, CRFB/1988).

Na Constituição Federal de 1988, especificamente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no caput da redação original do artigo 60, estabeleceu-se uma subvinculação de que nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Carta Magna, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Entretanto, no final de 1996, de acordo com os dados do Plano Nacional de Educação instituído pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, portanto, oito anos passados em relação ao tempo e aos objetivos a serem alcançados nesse tempo, conforme disposto no artigo 60 do ADCT em destaque, contavam-se 16 (dezesesseis) milhões de brasileiros analfabetos com idade de 15 anos ou mais.

As matrículas no ensino fundamental, na faixa de 7 a 14 anos, da ordem de 26 (vinte e seis) milhões, correspondendo a uma taxa de escolarização de 90,8%, sinalizavam para cerca de 3 (três) milhões de matrículas faltantes em relação à almejada universalização do ensino fundamental obrigatório em idade própria.

Diante da necessidade de maiores investimentos no setor, criou-se, em 1996, um fundo de natureza contábil para concentrar a arrecadação dos recursos e buscar melhores formas de distribuição. A seguir, portanto, estuda-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Buscando alcançar a integralidade dos usuários do ensino, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, que alterou o artigo 60 do



ADCT e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>47</sup>. Esse fundo tem natureza contábil e é formado por recursos dos três níveis da administração pública, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, constituído por 15% da receita proveniente dos seguintes impostos e transferências:

**Tabela 4 - Relação de impostos e transferências que compõem o FUNDEF**

Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS)
Imposto sobre produtos industrializados em operações de exportação (IPI/Exportação)
Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Compensação financeira da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir)
Complementação da União, quando necessário

Fonte: Elaborado pelo autor.

A lei do FUNDEF, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1997, dispõe sobre a implantação optativa do novo fundo a partir dessa mesma data ou automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1998. Dentre outros pontos, a lei em comento estabeleceu que o critério utilizado para a distribuição dos recursos entre o Estado e seus Municípios seria proporcional às respectivas matrículas no ensino fundamental.

O FUNDEF foi extinto em 31 de dezembro de 2006. E, nesse tempo, houve um avanço no atendimento do ensino fundamental, pouco faltando para a sua universalização no Brasil como um todo. Foram bons os resultados em termos quantitativos. Porém, conforme informações trazidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), não é possível dizer o mesmo em termos qualitativos.

Segundo a Cartilha do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) (2019, p. 4), o SAEB “tem como objetivo diagnosticar a educação básica do País e contribuir para a melhoria de sua qualidade, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica”.

Referindo-se aos anos de 1995 a 2005, os dados apresentaram os seguintes resultados:

<sup>47</sup> Regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

<b>Tabela 5 - Balanço do Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB)</b>				
Ano	Ensino Fundamental			
	Quarta série		Oitava série	
	Português	Matemática	Português	Matemática
1995	188,3	190,6	256,1	253,2
1997	186,5	190,8	250	250
1999	170,7	181	232,9	246,4
2001	165,1	176,3	235,2	243,4
2003	169,4	177,1	232	245
2005	172,3	182,4	231,9	239,5

Fonte: Balanço do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

O critério de avaliação do SAEB leva em consideração a escala de desempenho em Português de 0 a 375 pontos, sendo uma pontuação acima de 200 pontos de proficiência considerada adequada para a quarta série, pois nesse ponto os alunos consolidaram habilidades de leitura e caminham para um desenvolvimento que lhes possibilitará seguir seus estudos com bom aproveitamento.

Já em Matemática, a escala vai de 0 a 425 pontos, sendo 200 pontos o indicador razoável para a quarta série. Nesse quesito, a escala de proficiência do SAEB avalia o desenvolvimento de algumas habilidades, como efetuar as quatro operações aritméticas, é importante para a resolução e aplicação de problemas de média e alta complexidade. Se o estudante não dominar esse pré-requisito, prosseguirá em sua trajetória escolar com déficits que comprometem ainda mais o aprendizado.

Na oitava série, por sua vez, o mínimo satisfatório é uma pontuação de 300 pontos, numa escala de 0 a 375 em Português. Segundo a escala do SAEB, nesse patamar, o aluno teria consolidado habilidades que lhe permitiriam continuar os estudos no ensino médio, com aproveitamento satisfatório.

Em Matemática, numa escala de 0 a 425 pontos, o patamar adequado é de, pelo menos, 300 pontos. Nesse patamar, o aluno teria consolidado habilidades em matemática que lhe permitiriam continuar os estudos no ensino médio, com aproveitamento satisfatório.

Como se vê, em nenhum dos anos foi atingido o mínimo para se considerar o ensino adequado. Diante disso, constata-se a baixa qualidade do ensino, mesmo com um sistema de financiamento injetando recursos para manter o sistema educacional.

Confirmando essa perspectiva, segundo apontou as estimativas de 2005 no que se refere à meta de erradicação do analfabetismo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há época, existia 14,9 milhões de pessoas analfabetas no Brasil, com idade de 15 anos ou mais. Nesse quesito, portanto, durante o período do FUNDEF, a educação brasileira pouco avançou.

Em decorrência dos resultados e do investimento feito pelo Estado, iniciou-se um processo de conscientização para se cuidar de toda a educação básica. Ressalte-se que os recursos do FUNDEF foram mais concentrados no ensino fundamental obrigatório, em detrimento da educação infantil.

Da pressão exercida pelas entidades da sociedade civil e da sociedade como um todo se identificou a necessidade de criação de um fundo de manutenção, desenvolvimento e valorização dos profissionais do magistério que compreendesse todas as etapas, níveis e modalidades da educação básica, não somente o ensino fundamental, como ocorria com o FUNDEF.

Dessa forma, em 19 de dezembro de 2006, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, dando nova redação ao artigo 60 do ADCT. Assim, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF e à sua semelhança, no que tange à natureza, organização e funcionamento.

Destaca-se como principais diferenças entre os fundos o volume dos recursos envolvidos e o alcance dos níveis, etapas e modalidades de ensino. Além disso, em relação aos avanços ocasionados pelo novo fundo, Sena (2008, p.2), leciona que em primeiro lugar, a abrangência da forma pela qual todas as etapas da educação básica passam a contar com um mecanismo de financiamento, bem como o encaminhamento satisfatório, como ponto de partida, da questão da participação financeira da União.

Como visto no processo histórico de financiamento da educação, a maior participação do poder central sempre foi uma discussão no setor educacional. Entretanto, a EC nº 53/2006 enfrentou esse tema e, de maneira objetiva, constitucionalizou a complementação de no mínimo 10% de recursos federais para o FUNDEB, com o objetivo de “proporcionar o aumento dos recursos disponíveis por aluno/ano, o que teria impacto positivo sobre a qualidade, mas principalmente sobre a redução das desigualdades regionais” (SENA, 2008, p 2).

Ademais, vale ressaltar, que, inicialmente, o FUNDEB precisou ser regulamentado por meio de medida provisória, com força de lei, pois a EC nº 53/2006, foi promulgada faltando poucos dias para o término do exercício e vigência do FUNDEF.

Assim, entre prorrogar o prazo de validade do FUNDEF, retardar o início do FUNDEB para um momento mais oportuno ou regulamentar o FUNDEB por meio de medida provisória, o Poder Executivo Federal optou pela última alternativa e editou a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Com a publicação da medida provisória ficou compulsoriamente instituído o FUNDEB, a partir de 1º de janeiro de 2007, sendo criados vinte e sete fundos, um em cada Estado da Federação e um no Distrito Federal.

Após isso, o Congresso Nacional deu regular tramitação a MP nº 339/2006 e editou a Lei nº 11.494, sancionada em 20 de junho de 2007, regulamentando o FUNDEB. Cabe dizer, ainda, que em 13 de novembro de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.253 que detalha e estabelece condições específicas para a execução do disposto na lei do fundo.

Os ditames e regramentos do FUNDEB serão delineados em seção própria, dado sua relevância para esta pesquisa, o que se estudará a seguir.

### 3.4 O FUNDEB

A Carta Magna, em seu artigo 214<sup>48</sup>, remete ao Plano Nacional de Educação (PNE) o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em seus diversos níveis, etapas e modalidades, conforme já destacado nesta pesquisa.

Para tanto, fazem-se necessárias ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas para que conduzam, dentre outras finalidades, a

---

<sup>48</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. CRFB/88.

universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino, além do estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Como já mencionado na seção anterior, por meio do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para vigorar até o décimo quarto ano a partir da sua promulgação, ou seja, até o ano de 2020.

Conforme se destacou na seção “O custo dos Direitos”, a efetivação de um direito social ocasiona a necessidade de o Estado estruturar um conjunto de órgãos e pessoas para que o serviço seja prestado à sociedade. No que diz respeito ao direito à educação, o FUNDEB, atualmente, é a principal fonte de custeamento desse direito.

Com a implantação do FUNDEB, Callegari (2010, p. 15) aponta que “todas as etapas e modalidades da educação básica pública passaram a contar com um mecanismo regular e sustentável de financiamento”. Acertado, pois, dizer que o FUNDEB nasceu para ser o principal mecanismo de financiamento da educação básica e de equalização de oportunidades educacionais, sem o qual se compromete drasticamente a sustentabilidade das redes de ensino existentes em todo o país.

A esse respeito, dados do Movimento Todos Pela Educação (2019, *online*), apontam que da creche ao ensino médio, cerca de 45% do gasto do Brasil na rede pública é distribuído pelo FUNDEB. Se for contado apenas o gasto mínimo constitucional (receitas vinculadas da União, Estados e municípios), esse patamar atinge 63%. Em 2019, o sistema movimentou cerca de 156 (cento e cinquenta e seis) bilhões de reais, o que corresponde a 2,3% do PIB brasileiro.

Ainda segundo Callegari (2010, p. 15), tendo em vista o montante de recursos movimentado pelo sistema educacional, “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”.

Portanto, o desafio de ofertar o direito à educação a cerca de 48 (quarenta e oito) milhões de alunos requer um sistema de financiamento complexo, onde todos os entes federativos participam disponibilizando dotações de seus orçamentos.

Destaque-se, contudo, que a instituição do FUNDEB e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no artigo 212 da Constituição.

Isso implica dizer que o gasto com educação não deve se limitar aos recursos do fundo. É necessário observar os limites mínimos da receita de impostos previstos no texto constitucional, qual seja: 18% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a despesa orçamentária com o sistema educacional é bem maior do que os montantes do FUNDEB.

Entretanto, por razões metodológicas, essa pesquisa se limitará à análise dos mecanismos do fundo previsto na lei nº 11.494, de 2007. Antes de se estudar as disposições do diploma normativo supracitado, ressalte-se que não basta apenas direcionar o recurso, pois é preciso que o gasto público alcance os resultados qualitativos esperados. Assim, o FUNDEB pretende alcançar dois objetivos: assegurar recursos para o custeamento do sistema educacional e distribuir esses recursos de forma equitativa.

Inicialmente, destaca-se que o FUNDEB é um fundo financeiro de natureza contábil, onde os entes da federação contribuem destinando parte de seus recursos para sua constituição. Ressalte-se que, entre os Estados da Federação, não há nenhuma interação em relação aos fundos, reservando-se entre eles apenas a identidade da denominação, à finalidade e as regras de funcionamento.

Em nível estadual, reúne o Governo do Estado e os Governos Municipais, como expressão de comprometimentos, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para a consecução de objetivos comuns. Em síntese, o FUNDEB é a solução encontrada pelos Gestores Públicos para concentrar e distribuir os recursos destinados à educação por força dos mandamentos constitucionais, com regras uniformizadas em todos os entes federativos por meio de legislação federal.

No âmbito de cada fundo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição – aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – ao FUNDEB, na proporção de 20% dessas receitas. Dessa forma, as aplicações em cada um dos 27 fundos serão, pois, subvinculações do piso constitucional estabelecido no artigo 212 da Carta Maior, voltados exclusivamente para a educação básica.

Em suma, da obrigatoriedade em destinar 25% da arrecadação de impostos em educação, 20% deve ser destinadas ao FUNDEB, para financiar a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a valorização dos profissionais do ensino, conforme previsto no inciso II do artigo 60<sup>49</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, os outros 5% deverão ser destinados às demais aplicações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme previsão constitucional.

Caberá à União a função equalizadora do fundo, objetivando reduzir as desigualdades regionais, uma vez que não há troca de recursos entre os Estados. Com isso, o poder central deve complementar em 10% o total de recursos dos fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (Art. 60, V, ADCT). Dessa forma, ocorre equalização de âmbito nacional, em que se assegura valor mínimo por aluno ao ano a ser aplicado em cada unidade federativa.

O quantitativo de Estados beneficiados com a complementação da União tem alternado entre nove ou dez (MEC, 2019, *online*), o que resulta em significativo efeito redistributivo dos recursos federais destinados aos Estados de maior vulnerabilidade. A sistemática prevista na lei de regulamentação do FUNDEB estabelece que o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente será determinado contabilmente em função da complementação da União (Art. 4º, §§ 1º e 2º, Lei 11.494/06)<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, 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, respeitadas as seguintes disposições: II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. CRFB/88. ADCT.

<sup>50</sup> Art. 4º A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT. § 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União. § 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Lei nº 11.494 de 2006.

Essa dinâmica do valor mínimo por aluno substituiu a fórmula matemática do FUNDEF, que resultava em baixa complementação da União. Cita-se, a título de exemplo, o ano de 2006, último ano do fundo antigo, quando somente dois estados receberam a ajuda federal (MEC, 2019, *online*). Ainda, por força do inciso X do artigo 60 do ADCT e do artigo 160 da Constituição Federal, essa complementação da União não pode sofrer contingenciamento, ocasionando maior segurança jurídica.

Todavia, frise-se que, de acordo com o Estudo Técnico nº 24, de 11 de outubro de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados Federais, mesmo tendo apresentado avanços, ainda se vê distorções significativas no que tange à complementação federal de verbas. Isso se dá em virtude do repasse ser feito às contas dos fundos estaduais que apresentam os menores valores por aluno, quando o adequado seria direcionar para o fundo do município com valor por estudante abaixo da média.

Ainda segundo o referido estudo (2017, p. 49), 31% da verba complementada pelo governo federal não é efetivamente usada para equalizar o valor gasto por estudante entre as redes. Vai, no entanto, para redes que não precisam ou demandam quantias menores de complemento do que a que efetivamente recebem. Isso significa que, com o atual critério – enviar a complementação para o fundo estadual e não para o municipal –, cidades ricas em estados pobres recebem o reforço do governo federal e, em contrapartida, municípios vulneráveis em estados ricos deixam de ganhar auxílio.

Além disso, como já citado na seção anterior, outra mudança trazida pelo FUNDEB foi o aumento do número de impostos para compor o fundo. Isso se deu em razão do novo fundo abranger todos os estudantes da educação básica. O Fundo anterior abrangia somente o ensino fundamental. Lembre-se que educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e médio, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Com essa abrangência, há época, o número de alunos saltou de 30 milhões para 48 milhões (MEC, 2019, *online*), ocasionando a necessidade de incluir novos impostos para custear o fundo. Discrimina-se, a seguir, as receitas tributárias que compõem o FUNDEB, conforme estabelecidas no artigo 3º, da Lei nº 11.494/2006:

---

**Tabela 6 - Receitas tributárias que compõem o FUNDEB**

---

Fundo de Participação dos Estados - FPE

---



---

Fundo de Participação dos Municípios - FPM

---

Imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos - ITCMD

---

Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços - ICMS

---

Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA

---

Imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR

---

Imposto sobre produtos industrializados - IPI

---

Compensação pela desoneração de ICMS aos Estados exportadores (LC 87/98)

---

Complementação da União

---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verifica-se que, em geral, as receitas que integram o FUNDEB são impostos de competência estadual, pertencentes aos Estados ou aos Municípios, por repartição de receitas tributárias, cujo percentual de 20% fica retido nos cofres estaduais para compor os respectivos fundos. Além disso, outros impostos de competência federal, pertencentes a Estados e Municípios, por repartição de receitas tributárias, também compõem o FUNDEB.

Após arrecadação, os recursos são destinados às contas do respectivo Governo Estadual ou Distrital e aos seus municípios, segundo o número de matrículas<sup>51</sup>, para serem aplicados no âmbito de competência do ente federativo. Ou seja, conforme as disposições do artigo 211, parágrafos 2º e 3º da Constituição, onde está estabelecido a competência comum em matéria educacional, ficando os municípios responsáveis pela educação infantil e o ensino fundamental e os Estados e o Distrito Federal com o ensino fundamental e médio.

Coube à União, portanto, ficar responsável pela organização do sistema federal de ensino, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a função redistributiva e supletiva, de forma a tentar garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira, conforme já destacado na seção anterior.

Recebido o recurso pelo ente federativo, passa-se a distribuição para as etapas da educação. Contudo, a Lei nº 11.494/2007 (regulamento do FUNDEB), determina, em seu artigo 10, a distribuição proporcional de recursos dos fundos. Para isso, deve-se levar em consideração fatores de ponderação, segundo diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

---

<sup>51</sup> Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei. Lei nº 11.494 de 2007.

Caberá ao Ministério da Educação, através de Resolução publicada anualmente, determinar os fatores de ponderação. Apresenta-se, a seguir, os critérios que devem ser observados:

<b>Tabela 7 – Fatores de ponderação para distribuição dos recursos</b>
Creche em tempo integral
Creche em tempo parcial
Pré-escola em tempo integral
Pré-escola em tempo parcial
Anos iniciais do ensino fundamental urbano
Anos iniciais do ensino fundamental no campo
Anos finais do ensino fundamental urbano
Anos finais do ensino fundamental no campo
Ensino fundamental em tempo integral
Ensino médio urbano
Ensino médio no campo
Ensino médio em tempo integral
Ensino médio integrado à educação profissional
Educação especial
Educação indígena e quilombola
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, os recursos distribuídos equalizam o valor por aluno ao ano a ser aplicado em cada uma das redes municipais e na rede estadual da respectiva unidade federativa. Nesse momento ocorre o efeito redistributivo no âmbito de cada Estado, onde há transferências de recursos entre Municípios e entre Estado e Municípios.

Ainda sobre os gastos, o regulamento do fundo estabelece que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais devem ser destinados para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública de ensino<sup>52</sup>. O Plano Nacional de Educação (PNE) vigente

<sup>52</sup> Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais

(2014/2024)<sup>53</sup>, traz como uma de suas metas “a valorização dos(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”.

Essa meta vem em atendimento ao disposto nos incisos V e VIII, do artigo 206, da Constituição Federal, incluídos, inclusive, pela emenda constitucional que criou o FUNDEB (EC nº 53/2006), onde se estabelece a valorização dos profissionais da educação escolar através de planos de carreira e piso salarial profissional nacional, a ser disciplinado por lei federal.

Dessa forma, em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei 11.738, para instituir o piso nacional dos profissionais do magistério da educação básica. Entretanto, mesmo com previsões constitucionais no sentido de valorização dos profissionais da educação e alocação específica de recursos do FUNDEB para remuneração desses profissionais, segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019, p. 111), tomando o ano de 2018 como exemplo, “o rendimento médio dos professores da Educação Básica correspondia a 69,8% do salário médio dos profissionais com curso superior. Enquanto a média salarial dos docentes é de R\$ 3.823,00, a do conjunto dos trabalhadores brasileiros graduados é de R\$ 5.477,05”.

Ainda segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019, p. 111), “a média salarial dos professores da rede pública vem crescendo. Nos últimos 7 anos, o crescimento foi de 6,4%”. Diante disso, percebe-se que a subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica tem contribuído para reduzir o déficit do setor.

Vale ressaltar, contudo, que, por profissionais do magistério da educação, para fins de aplicação dos recursos do FUNDEB, devem ser considerados, além dos docentes, os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, compreendendo-se, assim, os profissionais da direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

---

afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Lei nº 11.494 de 2006.

<sup>53</sup> Instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024.

Em síntese, conclui-se, portanto, que para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) só podem ser aplicados 40% (quarenta por cento) dos recursos do FUNDEB, uma vez que 60% é vinculado para a remuneração dos profissionais do sistema educacional básico.

No entanto, o regulamento do fundo determina que os recursos sejam utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, vedando a utilização em despesas não consideradas de MDE, bem como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de MDE para a educação básica<sup>54</sup>.

Ante o exposto, necessário, pois, definir o que é considerado ou não despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa definição se encontra na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, segundo essa lei ordinária, classifica-se como MDE as despesas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além das despesas com uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.

Ainda segundo o referido diploma legal, considera-se despesas com MDE os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas e a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender as despesas com MDE, podem ser realizadas por meio de recursos do fundo. A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar também são despesas passíveis de custeamento pelo FUNDEB.

---

<sup>54</sup> Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos: I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 ; II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica. Lei nº 11.494 de 2006.

Por outro lado, conforme definido na LDB<sup>55</sup>, não se considera despesa com MDE, a pesquisa não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão.

Além disso, a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos, os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social também não devem ser classificadas como despesas com MDE.

Ressalta-se, também, que obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, não devem ser custeadas com os recursos do fundo.

Como se vê, o sistema educacional exige uma complexa estruturação de mecanismos para seu financiamento. É consenso na sociedade brasileira de que é necessário investir em educação, embora gravite em torno desse assunto a discussão sobre o maior ou menor grau de investimento. Além disso, discute-se, também, acerca das desigualdades regionais do país e como cada ente da federação pode participar do custeamento, tendo em vista a engenharia tributária estabelecida no pacto federativo.

Diante disso, para melhor se compreender os mecanismos de distribuição dos recursos destinados à educação e administrados pelo FUNDEB, passa-se ao estudo de caso desta pesquisa, onde será feita à análise das previsões orçamentárias e sua aplicação no município de Eusébio, no Estado do Ceará.

---

<sup>55</sup> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. LDB/1996.



Por trás de todas as discussões atuais sobre as bases do sistema educacional, se oculta em algum aspecto mais decisivo a luta dos “especialistas” contra o tipo mais antigo de “homem culto”. Essa luta é determinada pela expansão irresistível da burocratização de todas as relações públicas e privadas de autoridade e pela crescente importância dos peritos e do conhecimento especializado.  
(Max Weber, A Burocracia)





#### 4 INVESTIMENTO E RESULTADO: UMA ANÁLISE SOBRE O MUNICÍPIO DE EUSÉBIO (CE)

Conforme se viu no primeiro capítulo desta pesquisa, a educação é uma das áreas mais essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade. Diante disso, no Brasil, o Estado tem a obrigação de oferecer educação formal, pública e gratuita, para todas as crianças e adolescentes. Em decorrência da forma federativa de Estado, as responsabilidades pelas prestações dos serviços educacionais foram distribuídas as unidades federativas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece competência comum para proporcionar os meios de acesso à educação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>56</sup>. Assim, na divisão de atribuições do sistema educacional, os municípios brasileiros receberam a incumbência de atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

De acordo com a LDB, os municípios devem, além de cuidar e manter da rede pública de ensino, exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. Isto é, garantir que os estudantes frequentem as escolas mais próximas de sua moradia e acompanhar a frequência escolar para controlar a evasão.

Por esse motivo, é necessário prover aporte de recursos financeiros para custear o sistema educacional. O ordenamento jurídico que rege o direito financeiro preconiza que o chefe do Poder Executivo deve elaborar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, além de discriminar a receita e a despesa prevista para cada área de atuação do governo.

Em relação às despesas com educação, no Brasil, é necessário observar os limites mínimos de vinculação da receita, como já citado neste trabalho. Elaborados os programas orçamentários e feita a arrecadação tributária aos cofres públicos, faz-se o repasse, por meio de duas ferramentas, para custear o sistema educacional da unidade federativa.

Assim, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia projetos educacionais, e do Fundo de Manutenção e

---

<sup>56</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. CRFB/1988.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), principal fonte de financiamento da educação básica, o sistema educacional recebe o aporte de recursos para se manter e desenvolver.

Para melhor se compreender a aplicação desses recursos, estuda-se o sistema educacional de Eusébio, no Estado do Ceará, elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 11.333, de 19 de junho de 1987, sendo desmembrado do município de Aquiraz (CE) e localizado na Região da Grande Fortaleza<sup>57</sup>. Segundo dados do IBGE, a população estimada em 2019 é de 53.618 (cinquenta e três mil, seiscentas e dezoito) habitantes.

Ainda com base nas estatísticas do IBGE, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 98,3% e o número de estudantes matriculados na rede pública municipal, em 2018, foi de 12.305 (doze mil, trezentos e cinco), sendo 2.153 (dois mil, cento e cinquenta e três) na pré-escola e 10.152 (dez mil, cento e cinquenta e dois) no ensino fundamental.

No último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino - realizado em 2017, o município metropolitano da capital cearense apresentou uma nota 6,6 para os anos iniciais do ensino fundamental e 5,2 para os anos finais da mesma etapa de ensino.

Esse resultado colocou o município na 846º (de 5570) posição em nível nacional e na 43º (de 184) em nível estadual no ranking dos anos iniciais do ensino fundamental e na 727º (de 5570) posição em nível nacional e na 37º (de 184) colocação em nível estadual no ranking dos anos finais do ensino fundamental.

Embora não se tenha alcançado resultados expressivos na avaliação do INEP, o investimento em educação pelo município ocupa posição de destaque quando comparado a outros municípios cearenses. Cita-se, como exemplo, que, no ano da avaliação (2017), a pasta da educação de Eusébio (CE) despendeu, segundo a LOA de 2017<sup>58</sup>, o montante de R\$77.063.000,00 (setenta e sete milhões, sessenta e três

---

<sup>57</sup> Art. 1º Para fins de Planejamento, ficam definidas as seguintes regiões: III – Região Grande Fortaleza, composta pelos seguintes municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, **Eusébio**, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi (Grifo nosso). Lei Complementar Estadual nº 154 de 20 de outubro de 2015.

<sup>58</sup> Lei Municipal nº 1.436, de 28 de novembro de 2016.

mil reais), enquanto o município de Deputado Irapuan Pinheiro (CE), segundo lugar estadual e terceiro nacional na avaliação dos anos iniciais do ensino fundamental (média 8,6), despendeu R\$8.956.000,00 (oito milhões, novecentos e cinquenta e seis mil reais), conforme a LOA de 2017<sup>59</sup>.

**Tabela 8 - Comparativo Eusébio (CE) x Dep. Irapuan Pinheiro (CE)**

Município do Ceará	Gasto com educação em 2017	Ranking Estadual do IDEB 2017 - Anos Iniciais	Ranking Nacional do IDEB 2017 - Anos iniciais
Eusébio	R\$ 77.063.000,00	43º	727º
Dep. Irapuan Pinheiro	R\$ 8.956.000,00	2º	3º

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se, portanto, como o direito à educação exige financiamento próprio e regras eficazes para a destinação dos recursos para que os resultados esperados sejam alcançados, uma vez que, a simples alocação orçamentária não produz a eficácia do sistema. Com recursos mal investidos no setor educacional, a tão almejada redução da desigualdade social fica distante de ser alcançada. Dessa maneira, faz-se, neste capítulo, a análise, através de estudo de caso, da aplicação dos recursos do FUNDEB pelo município de Eusébio (CE).

#### 4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente, destaca-se que toda pesquisa se caracteriza por “perceber um problema teórico ou prático a ser resolvido” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 11), a partir do qual se estabelece uma hipótese, procura-se testá-la para, ao final, chegar a algumas considerações finais.

Assim, analisa Fernandes (2011, p. 15):

Portanto, a pesquisa não é um ato aleatório: a partir de um problema real, procura-se um procedimento metodológico para delimitar um caminho ou um modo de abordá-lo, sendo necessário estabelecer a abordagem de pesquisa mais adequada ao fenômeno ou objeto a ser estudado, os pressupostos

<sup>59</sup> Lei Municipal nº 347 de 04 de novembro de 2016.

teóricos a ele implicados, qual ou quais técnicas de coleta de dados são mais apropriadas e qual a melhor forma de tratar ou analisar os dados obtidos.

Partindo desse pressuposto, indagou-se na introdução deste trabalho como o município de Eusébio aplica os recursos oriundos do FUNDEB em sua rede de ensino. Diante disso, utiliza-se do método de estudo de caso para que se afira, com dados reais, qual a resposta da problemática levantada.

A escolha desse método, portanto, deu-se porque as questões desta pesquisa procuram explicar uma circunstância presente, que exigem a descrição ampla do fenômeno social estudado. Nesse sentido, Yin (2015, p. 4), leciona que:

Seja qual for o campo de interesse, a necessidade diferenciada da pesquisa de estudo de caso surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos. Em resumo, um estudo de caso permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias.

Percebe-se, pois, que o estudo de caso possibilitará a compreensão dos institutos estudados e a repercussão causada no bojo da sociedade. Para isso, contudo, precisa-se responder três perguntas: como definir o “caso” que está sendo estudado?; como determinar os dados relevantes a serem coletados?; e o que fazer com os dados, uma vez coletados? (YIN, 2015, p. 5).

Acerca do primeiro questionamento, cumpre, nesse momento, partilhar alguns elementos constitutivos da formação do autor deste trabalho. Assim, importa mencionar que o autor dessa pesquisa é egresso da rede pública de ensino de Eusébio (CE), tendo concluído todas as etapas da educação básica na Escola de Ensino Fundamental Raul Tavares Cavalcante II e na Escola de Ensino Médio Ana Bezerra de Sá.

Revela-se, portanto, que as experiências práticas do sistema de ensino e o estabelecimento de residência há vinte e dois anos no município foram determinantes na definição do caso a ser estudado. Afinal, apesar de se ancorar nas ciências sociais e humanas e requerer rigor metodológico, a pesquisa científica sempre demonstra aspectos de não neutralidade, uma vez que ela traz as escolhas do pesquisador (FERNANDES, 2011, p. 15).

Em relação ao levantamento dos dados relevantes, como o objeto de pesquisa está centrado no FUNDEB, privilegiou-se a coleta das informações contidas

nos orçamentos públicos, tendo em vista que, por força da lei 4.320/1964, o gestor público deve discriminar as receitas e as despesas em lei orçamentária anual, para evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do governo. Portanto, os dados sobre as origens dos recursos do fundo e sua destinação devem se encontrar na LOA de cada exercício.

Além disso, o autor possui bacharelado em Ciências Contábeis, o que facilita a complexa busca nos sistemas informatizados de transparência de dados dos órgãos municipais e a difícil leitura dos termos técnicos-contábeis contidos nessas leis.

Acerca da transparência sobre essas informações orçamentárias, vale destacar que os entes federativos devem observar os princípios orçamentários da unidade, universalidade e anualidade. E, os princípios orçamentários, segundo Sanches (2004, p. 277), são “um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade”.

No que concerne, especificamente, aos princípios orçamentários mencionados, descreve-se uma breve síntese. Primeiro, o princípio da unidade, na definição de Sanches (2004, p. 367), “deve ser elaborado com base numa mesma política orçamentária, estruturado de modo uniforme e contido num só documento, condenáveis todas as formas de orçamentos paralelos”. Esse princípio, portanto, proíbe orçamentos paralelos ou extraordinários, devendo os gastos públicos e seu financiamento está contido num único documento.

Em seguida, o princípio da universalidade exige do administrador público que todas as receitas e todas as despesas constem no orçamento público. Essa regra, contida expressamente no artigo 6<sup>o</sup><sup>60</sup>, da Lei nº 4.320/1964, tem por objetivo assegurar a transparência e o controle fiscalizatório exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

Já o princípio da anualidade, conforme leciona Sanches (2004, p. 29), destaca que “o orçamento público (estimativas da receita e fixação da despesa) deve ser elaborado por um período determinado de tempo (geralmente um ano), podendo

---

<sup>60</sup> Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Lei nº 4.320/1964.

este coincidir ou não com o ano civil”. No Brasil, adota-se o critério do exercício financeiro para a publicação da LOA, coincidindo com o ano civil <sup>61</sup>.

Feitos esses parênteses sobre os aspectos orçamentários que gravitam em torno dos dados, passa-se ao questionamento do que será feito com as informações coletadas. Pois bem, em suma, analisa-se os valores destinados anualmente ao fundo do município, o número de alunos atendidos com esses recursos, o levantamento da remuneração média dos profissionais envolvidos na educação do município e os investimentos feitos em desenvolvimento e manutenção do ensino.

Após isso, discute-se sobre o custo para se garantir o direito à educação no município e os resultados apresentados nas provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A seguir, estuda-se sobre as provisões orçamentárias para o sistema educacional do município, dando ênfase aos recursos do FUNDEB.

#### 4.2 PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA O SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil organizada adquiriu um conjunto de instrumentos para fomentar uma maior participação no controle e fiscalização dos recursos públicos. Além dos mecanismos de participação direta, tem-se investido em Programas de Educação Fiscal, para disseminar conhecimentos na população.

Nesse sentido, Siqueira (2014, p. 136), ensina que:

A transparência pública é pressuposto para a gestão democrática e o controle social. É elemento imprescindível ao exercício da accountability vertical, instrumento da democracia participativa que permite ao cidadão realizar o monitoramento e a avaliação dos governos eleitos e promover o controle social do gasto público, permitindo uma ação cidadã na prevenção, denúncia e enfrentamento de atos de corrupção.

No ordenamento jurídico pátrio, destaca-se como instrumentos legais de controle social a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000), a Lei da Transparência (LC nº 131, de 2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527,

---

<sup>61</sup> Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Lei nº 4.320/1964.

de 2011). Todavia, além desses instrumentos de transparência, o ordenamento jurídico brasileiro possui uma legislação própria para regulamentar o direito financeiro. Trata-se da Lei nº 4.320, de 1964.

Esse diploma normativo estabelece que deve integrar a lei do orçamento, respectivamente, quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas e quadro demonstrativo detalhado da despesa<sup>62</sup>.

Dessa forma, com base nesses informativos da lei orçamentária anual do município estudado, extrai-se os valores destinados à Secretaria Municipal de Educação, enfatizando os recursos do FUNDEB. Conforme leciona Holmes e Sunstein (2019, p. 19):

Um exame do custo dos direitos levanta várias outras questões, não somente acerca do quanto efetivamente custam os diversos direitos, mas também sobre quem decide como serão distribuídos os escassos recursos públicos no que se refere à proteção de direitos, quais direitos serão protegidos e para quem haverá essa proteção.

Diante dessa problemática, passa-se, então, à análise do caso concreto, com o objetivo de evidenciar quanto custa o direito à educação em Eusébio (CE) e como o Gestor Público distribuiu os recursos. Para fins metodológicos, foi feito um recorte histórico das leis orçamentárias, para se aprofundar nos últimos cinco anos do fundo. Assim, será objeto de análise os exercícios financeiros de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

Inicialmente, por razões didáticas, expõe-se as etapas do cálculo para a posterior distribuição dos recursos do FUNDEB. De acordo com a Nota Explicativa anexa à Lei nº 11.494/2007, a primeira etapa consiste no cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis.

Esses pesos de ponderação são fixados anualmente por uma comissão intergovernamental. Segundo o Manual de Financiamento da Educação Básica (2019,

---

<sup>62</sup> A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que regula as disposições sobre orçamento público no Brasil estabelece, no inciso II, do parágrafo primeiro, e no inciso II, do parágrafo segundo ambos do artigo 2º, o detalhamento das receitas e despesas por meio de quadros demonstrativos.

p. 31), “desde 2007, os maiores aumentos nesses valores foram na Educação Infantil. A creche pública de tempo parcial passou do fator de ponderação 0,8 para 1,15. Já a de tempo integral, de 1,1 a 1,3”.

Em resumo, na primeira etapa, 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 artigo 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).

Afere-se ainda se haverá complementação da União. Para isso, conforme a nota explicativa mencionada, faz-se uma ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal. Em seguida, é feita a complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior. Uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, de acordo com a operação anterior, a complementação da União será distribuída a esses dois Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior.

Repete-se esse procedimento tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação (NOTA EXPLICATIVA ANEXA A LEI Nº 11.494/2007).

Ressalte-se, ainda, a questão dos critérios utilizados para apropriação do número de matrículas que servirão de base para o cálculo dos coeficientes de repasse dos recursos. O INEP, anualmente, apresenta uma Nota Técnica na qual destaca que “os filtros seletivos dos dados de matrículas estão condicionados ao fator de ponderação de cada segmento, de maneira que o primeiro filtro corresponda ao de maior ponderação” (NOTA TÉCNICA Nº 1 DE 2009). Por exemplo, no caso de um aluno ser identificado em mais de um segmento, ele será considerado na situação de maior fator de ponderação.

Para o período estudado, o valor anual mínimo nacional por aluno, em observância ao disposto no artigo 4º, parágrafos primeiro e segundo, e no artigo 15, inciso IV, da Lei no 11.494, de 2007, ficou em:



**Tabela 9 - Valor anual mínimo por aluno nacional**

2015	R\$	2.545,31
2016	R\$	2.739,77
2017	R\$	2.875,03
2018	R\$	3.048,73
2019	R\$	3.238,52

Fonte: Elaborado pelo autor.

Frise-se que, esses valores mínimos por aluno podem ser ajustados em razão de alterações, no decorrer do exercício, no quantitativo de matrículas do Censo Escolar ou em razão de diferença na estimativa das receitas que compõem o FUNDEB. Todavia, diante desse valor mínimo nacional e com o valor arrecadado dos tributos que financiam o fundo no âmbito do Estado, observa-se o número de matrículas para então definir o montante que o município receberá.

Saliente-se, de qualquer modo, que o valor arrecadado, a ser distribuído às contas específicas do Estado e seus Municípios, em uma determinada Unidade Estadual, é multiplicado pelo coeficiente de distribuição de recursos. Este é 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.

Apresenta-se, a seguir, o número de estudantes matriculados na rede municipal de Eusébio (CE) durante o período pesquisado. O levantamento dessa informação se deu por meio dos resultados finais do Censo Escolar do Ministério da Educação<sup>63</sup>. A tabela demonstra o número total de alunos matriculados nas diferentes etapas de ensino, que servirão de parâmetro para o repasse do valor por aluno e, se for o caso, a complementação da União.

**Tabela 10 - Número de matrículas na rede pública de ensino de Eusébio (CE)**

Ano	Rede	Ensino regular								EJA	Total
		Educação Infantil				Ensino Fundamental				EJA	
		Creche		Pré-escola		Anos Iniciais		Anos Finais		Presen- cial	
		Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Funda- mental	
2015	Municipal Urbana	51	730	107	1.375	4	4.557	273	3.224	616	10.321

<sup>63</sup> Segundo o Ministério da Educação (*Online*), o Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

	Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2016	Municipal Urbana	0	1.484	188	999	483	4.236	557	3.093	602	11.040
	Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2017	Municipal Urbana	129	1.574	215	1.080	155	4.600	42	3.679	567	11.474
	Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2018	Municipal Urbana	0	1.813	0	1.666	1.253	3.210	2.046	1.806	525	11.794
	Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2019	Municipal Urbana	0	1.977	0	1.871	2.338	2.167	1.436	2.668	472	12.457
	Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados do Censo Escolar.

Até aqui, apresentou-se os dados que fundamentaram o cálculo para o efetivo repasse dos recursos do FUNDEB ao município de Eusébio (CE). Agora, analisa-se os valores recebidos e a destinação dada pela administração pública municipal.

Ressalte-se, também, que os recursos que custeiam o sistema municipal de ensino comportam outras fontes de arrecadação, e não somente os recursos do FUNDEB, embora este represente parte significativa, como se verá a seguir.

Feito o levantamento inicial das dotações orçamentárias, tem-se o seguinte resultado:

**Tabela 11 - Orçamento da Secretaria Municipal de Educação de Eusébio (CE)**

Ano	Orçamento Educação	FUNDEB	Representação do fundo no orçamento total
2015	R\$ 62.885.000,00	R\$ 37.804.000,00	60,12%
2016	R\$ 69.236.000,00	R\$ 40.188.000,00	58,04%
2017	R\$ 77.063.000,00	R\$ 42.987.000,00	55,78%
2018	R\$ 89.188.000,00	R\$ 49.215.000,00	55,18%
2019	R\$ 99.732.000,00	R\$ 53.060.000,00	53,20%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na LOA dos respectivos anos.

Conforme destacado, os recursos do FUNDEB representam mais da metade dos valores gastos no setor durante o período pesquisado, seguindo o padrão nacional. Nota-se, também, que a proporção dos recursos do fundo, em relação ao gasto total com educação no município vem diminuindo com o passar dos anos.

Isso se dá em razão da quase totalidade dos recursos do fundo servirem tão somente para o custeamento da remuneração dos profissionais, fazendo com que o ente federativo tenha que desembolsar mais valores, a cada ano, para custear as outras áreas da rede pública de ensino. Detalha-se esse fato com mais precisão na seção seguinte, onde se tratará da aplicação dos recursos pelo município.

Em relação a variação dos recursos, vale destacar, também, que 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 dessas receitas, por sua vez, variam em função do comportamento da atividade econômica, tem-se que oscilações de valores são comuns e, normalmente, não são significativas.

Essa variação entre as oscilações econômicas na arrecadação tributária e o valor efetivamente repassado são equilibradas pelo valor anual nacional por aluno e a complementação da União, na medida em que, com a queda na arrecadação dos impostos que custeiam o FUNDEB, aumenta-se o valor a ser complementado pelo poder central.

Agora, discrimina-se, na tabela a seguir, as receitas do FUNDEB para evidenciar de forma detalhada as origens dos recursos.

<b>Tabela 12 - Discriminação das receitas do FUNDEB</b>					
Ano	Impostos, FPM e FPE	Complementação da União	Juros da conta vinculada	Total FUNDEB	% de participação da União
2015	30.554.780	7.219.220	30.000	37.804.000	19,10%
2016	31.975.000	8.013.000	200.000	40.188.000	19,94%
2017	29.864.000	12.923.000	200.000	42.987.000	30,06%
2018	35.187.000	13.828.000	200.000	49.215.000	28,10%
2019	41.980.000	11.080.000	-	53.060.000	20,88%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOA dos respectivos anos.

Note-se como a função equalizadora exercida pela União adquire contornos de essencialidade. No ano de 2017, por exemplo, a complementação correspondeu a 30% do total de recursos gastos pelo município. Isso se deu em virtude da queda no repasse de impostos vinculados ao fundo, uma vez que, de 2016 para 2017, houve uma redução em 6,6%.

Exemplificando o tamanho da importância da complementação da União, em 2019, caso o Estado do Ceará dividisse apenas sua arrecadação por aluno, resultaria um valor de R\$2.523.03 (dois mil, quinhentos e vinte e três reais e três

centavos). Como o valor mínimo por aluno nacional foi de R\$3.238,32 (três mil, duzentos e trinta e oito reais e trinta e dois centavos), a União teve que complementar R\$715,29 (setecentos e quinze reais e vinte e nove centavos), ou seja, 22,09% do valor total.

Vale ressaltar, ainda, que a Portaria nº 317 da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>64</sup>, 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 conta única e específica destinadas aos Estados e Municípios beneficiários.

A conta vinculada, portanto, gera rendimentos financeiros que devem ser reinvestidos no fundo. Esses rendimentos são apresentados no orçamento como “juros da conta vinculada”, conforme destacado na tabela.

Agora, apresenta-se como o gestor público municipal aplicou os recursos do FUNDEB na rede pública de ensino, para, posteriormente, estudar-se o desempenho educacional do município.

#### 4.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS PELO MUNICÍPIO

Na seção anterior, apresentou-se as previsões orçamentárias da pasta educacional do município, bem como a representação do FUNDEB, destacando-se a complementação da União, no orçamento total e o número de alunos atendidos com esses recursos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

<b>Tabela 13 - Discriminação das receitas do FUNDEB</b>			
Ano	Gasto total com educação	FUNDEB	Número de alunos atendidos
2015	R\$ 62.885.000,00	R\$ 37.804.000,00	10.321
2016	R\$ 69.236.000,00	R\$ 40.188.000,00	11.040
2017	R\$ 77.063.000,00	R\$ 42.987.000,00	11.474
2018	R\$ 89.188.000,00	R\$ 49.215.000,00	11.794
2019	R\$ 99.732.000,00	R\$ 53.060.000,00	12.457

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOA e no Censo Escolar.

<sup>64</sup> Portaria STN nº 317 de 16 de junho de 2008, regula a distribuição dos recursos do FUNDEB por meio da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

Agora, passa-se a discriminação das despesas com a educação, com o objetivo de evidenciar os principais gastos do município para que a oferta do serviço educacional público seja oferecido à sociedade.

Inicialmente, vale mencionar que a Lei do FUNDEB estabelece regras para a alocação dos recursos. Assim, conforme o referido diploma legal, em seu artigo 22<sup>65</sup>, pelo menos 60% do fundo deve ser destinado para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na rede pública, enquanto os 40% restantes devem financiar a manutenção e o desenvolvimento da educação básica.

Note-se, contudo, que, conforme a dicção do artigo 22, do referido diploma legal, o texto normativo utiliza o termo “pelo menos”, ao se referir ao mínimo a ser gasto com a remuneração de educadores. Dessa forma, duas regras podem ser extraídas.

Na primeira, percebe-se uma subvinculação estabelecida pelo regramento. É a subvinculação para a remuneração dos profissionais do magistério. E a própria legislação diz, no inciso II, do artigo 22, para efeitos de remuneração com a parcela de 60% dos recursos do fundo, quem são considerados profissionais do magistério.

Assim, segundo o dispositivo mencionado, são aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Logo, nota-se que a legislação estende o conceito de profissionais do magistério para que os recursos incluam também os profissionais que dão suporte ao exercício da docência. Com isso, profissionais que exercem função de gestão na escola, como o diretor da escola, devem receber sua remuneração da parcela do fundo obrigatoriamente destinada para esse fim.

---

<sup>65</sup> Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Lei nº 4.320/1964.

Acerca da extensão da definição de profissionais do magistério, leciona Sousa e Bueno (2009, p. 77):

No grupo dos profissionais do magistério estão incluídos todos os profissionais da educação básica pública, sem distinção entre professor de jovens e adultos, da educação especial, da educação indígena ou quilombola e professor do ensino regular. Todos os profissionais do magistério que estejam em efetivo exercício na educação básica pública podem ser remunerados com recursos da parcela dos 60% do FUNDEB, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

O segundo ponto a ser destacado, é que o legislador estabeleceu “um mínimo” de 60% para a remuneração dos profissionais do magistério, o que significa que esse percentual pode ser maior. Em contrapartida, se a maior parte dos recursos podem ser destinados à remuneração de professores, entende-se, por conseguinte, que os 40% para a manutenção e desenvolvimento do ensino tem caráter orientador.

Apresenta-se, a seguir, como o município alocou os recursos do FUNDEB para cada setor. As informações foram extraídas do demonstrativo da destinação da receita, onde se apresenta o grupo de despesas da administração pública:

<b>Tabela 14 - Discriminação das receitas do FUNDEB por área</b>			
Ano	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%	Total FUNDEB
2015	30.135.000	7.669.000	37.804.000
2016	38.178.600	2.009.400	40.188.000
2017	39.734.000	3.253.000	42.987.000
2018	37.539.000	11.676.000	49.215.000
2019	38.737.000	14.323.000	53.060.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOA de cada ano.

A tabela acima evidencia, portanto, que os Gestores Municipais alocaram no orçamento, para o período estudado, bem mais que os 60% para a remuneração dos profissionais do magistério estabelecidos por lei. Vale destacar, que o referido gasto com pessoal encontra guarida na Constituição Federal (ADCT, ART. 60, XII), não configurando, assim, descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas para fins de cobertura de gasto com pessoal da esfera executiva, em âmbito municipal (LRF, ART. 20, III, b).

Como a obrigação do Município de destinar 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério advém de preceito constitucional,

o regramento da norma infraconstitucional foge do alcance. Nesse sentido, ensina Reale (2002, p. 120), “não é demais ponderar [...], que as normas complementares e as ordinárias, sejam elas federais, estaduais ou municipais, são regras que se subordinam aos dispositivos constitucionais, não tendo validade quando em conflito com estes”.

Isto posto, destaca-se, também, que a parcela mínima de 60% não pode custear, conforme ensina Sousa e Bueno (2009, p. 73):

Integrantes do magistério em atuação em outra etapa de ensino que não esteja na esfera de atuação prioritária de Estado ou Município; Inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica; Pessoal da educação que não seja integrante do magistério, como pessoal de apoio e/ou técnico-administrativo; Integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica pública, estejam em desvio de função, ou seja, em exercício de funções que não se caracterizam como funções de magistério (exemplo: secretária da escola); Integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica, encontram-se atuando em instituições privadas de ensino.

Em relação aos 40% (no máximo) restante de recursos a serem gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, no que se refere a proibição de gastos com essa verba, aplica-se o disposto no artigo 71, da LDB/1996, já destacado nesta pesquisa no capítulo anterior.

Estudado os limites previstos na legislação regulamentar, demonstra-se, a seguir, detalhadamente, todos os gastos com a educação do município, do período estudado, por ação de governo. Ressalte-se, antes, que as despesas estão divididas em três programas, quais sejam: programa de gestão e manutenção da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) e vinculadas; Educação Básica; e Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado.

Por razões metodológicas, dá-se ênfase às despesas suportadas pelos recursos do FUNDEB. Contudo, saliente-se, desde já, que cada despesa é essencial para o funcionamento do sistema educacional municipal. Ao final da apresentação do período estudado e da análise da utilização dos recursos do fundo, todavia, faz-se uma breve reflexão sobre as principais despesas que serão elencadas.

Portanto, a tabela a seguir apresenta a despesa de cada ação governamental voltada pra educação, por programa e por ordem decrescente de valor, no ano de 2015.

<b>Programa de Gestão e Manutenção da SEDUC e Vinculadas</b>	<b>R\$ 3.978.000,00</b>
Funcionamento da SEDUC	R\$ 2.208.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - SEDUC	R\$ 1.135.000,00
Construção da Sede da Secretaria	R\$ 600.000,00
Capacitação de Servidores da Educação	R\$ 35.000,00
<b>Educação Básica</b>	<b>R\$ 58.837.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 29.466.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 40%)</b>	<b>R\$ 7.669.000,00</b>
Manutenção do ensino fundamental	R\$ 4.933.000,00
Implantação e reforma de infraestrutura esportiva nas escolas	R\$ 1.600.000,00
Ampliação e reforma de escolar	R\$ 1.500.000,00
Alimentação escolar - Ensino Fundamental	R\$ 1.487.000,00
Manutenção do ensino fundamental - Salário Educação	R\$ 1.425.000,00
Construção de Escolas	R\$ 1.150.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fundamental	R\$ 1.146.000,00
Apoio ao estudante do Ensino Médio	R\$ 907.000,00
Manutenção da Educação Infantil	R\$ 856.000,00
Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil	R\$ 840.000,00
Alimentação escolar - Mais Educação	R\$ 836.000,00
<b>Pag. de pessoal ativo do município - Educação Infantil (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 669.000,00</b>
Manutenção e Desen. da Educação Infantil - Programa Brasil Carinhoso	R\$ 610.000,00
Manutenção do transporte escolar	R\$ 606.000,00
Equipamento de escolas	R\$ 465.000,00
Ampliação e reforma de Centro de Educação Infantil	R\$ 400.000,00
Programa Municipal de Manutenção Escolar e Desenv. do Ensino (PMMDE)	R\$ 300.000,00
Alimentação escolar - Pré-escola	R\$ 243.000,00
Construção de Creches	R\$ 230.000,00
Reforma de Creches	R\$ 200.000,00
Alimentação escolar - Creche	R\$ 196.000,00
Programa Alfabetização na Idade Certa	R\$ 150.000,00
Implantação de núcleo de atendimento especializado da Educação Especial	R\$ 130.000,00
Manutenção do programa Dinheiro Direto na Escola	R\$ 112.000,00
Programa Mais Educação	R\$ 110.000,00
Manutenção da Educação Especial	R\$ 108.000,00
Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE	R\$ 106.000,00
Alimentação escolar - Educação Especial	R\$ 76.000,00
Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 72.000,00
Alimentação escolar - EJA	R\$ 64.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - EJA	R\$ 55.000,00
Equipamentos de Creches	R\$ 50.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	R\$ 45.000,00
Manutenção do Programa Brasil Alfabetizado	R\$ 25.000,00
<b>Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças</b>	<b>R\$ 70.000,00</b>
Pequeno Valor Educação - Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$ 45.000,00
Precatórios - Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitado	R\$ 25.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 62.885.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei nº 1.335, de 15 de dezembro de 2014 (LOA 2015).

A partir da leitura das informações destacadas na tabela, depreende-se que, dos 60% de recursos do FUNDEB previstos para a remuneração dos



profissionais do magistério, 97,78% foi usado para custear a despesa com os profissionais do ensino fundamental e 2,22% foi utilizado para o custeamento dos proventos dos profissionais da educação infantil.

Essa proporção encontra respaldo na Lei nº 11.494/2007, pois, conforme o parágrafo primeiro do artigo 21, os recursos do FUNDEB poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Logo, a lei não faz distinção entre as etapas e modalidades de ensino para a definição dos critérios de utilização dos recursos.

Ainda, vale ressaltar que, os 40% previstos para manutenção e desenvolvimento do ensino foram utilizados integralmente para a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. Portanto, no ano de 2015, a totalidade de recursos do FUNDEB destinado ao município de Eusébio (CE) foi utilizado para custear o corpo docente da rede pública de ensino, especialmente os profissionais do ensino fundamental.

Naquele ano, segundo o Censo Escolar, foram atendidas 4.557 (quatro mil, quinhentos e cinquenta e sete) estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental, em tempo integral. Além disso, foram atendidos 3.224 (três mil, duzentas e vinte e quatro) estudantes nos anos finais do ensino fundamental, em tempo integral, representando 75,39% do número total de alunos da rede municipal de ensino.

Analisa-se, agora, as despesas efetuadas em 2016 com educação. A tabela apresentada tem a mesma organização da tabela anterior.

<b>Tabela 16 - Relatório de despesas com educação em 2016</b>	
<b>Programa de Gestão e Manutenção da SEDUC e Vinculadas</b>	<b>R\$ 2.834.000,00</b>
Funcionamento da SEDUC	R\$ 1.703.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - SEDUC	R\$ 1.097.000,00
Construção da Sede da Secretaria	R\$ 30.000,00
Capacitação de Servidores da Educação	R\$ 4.000,00
<b>Educação Básica</b>	<b>R\$ 66.332.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 37.342.600,00</b>
Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (Educação 25%)	R\$ 7.651.000,00
Manutenção do ensino fundamental	R\$ 6.325.000,00
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 40%)</b>	<b>R\$ 2.009.400,00</b>
Manutenção do ensino fundamental - Salário Educação	R\$ 1.678.000,00
Apoio ao estudante do Ensino Médio	R\$ 1.507.000,00
Alimentação escolar - Ensino Fundamental	R\$ 1.370.000,00
Implantação e reforma de infraestrutura esportiva nas escolas	R\$ 1.050.000,00
Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil	R\$ 989.000,00

Alimentação escolar - Mais Educação	R\$ 967.000,00
Manutenção e Desen. da Educação Infantil - Programa Brasil Carinhoso	R\$ 955.000,00
<b>Pag. de pessoal ativo do município - Educação Infantil (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 836.000,00</b>
Manutenção da Educação Infantil	R\$ 756.000,00
Alimentação escolar - Pré-escola	R\$ 374.000,00
Programa Municipal de Manut. Escolar e Desenv. do Ensino (PMMDE)	R\$ 300.000,00
Ampliação e reforma de escolar	R\$ 300.000,00
Construção de Escolas	R\$ 270.000,00
Construção de Creches	R\$ 210.000,00
Alimentação escolar - Creche	R\$ 206.000,00
Manutenção do programa Dinheiro Direto na Escola	R\$ 112.000,00
Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE	R\$ 106.000,00
Equipamento de escolas	R\$ 103.000,00
Alimentação escolar - EJA	R\$ 100.000,00
Reforma de Creches	R\$ 100.000,00
Ampliação e reforma de Centro de Educação Infantil	R\$ 100.000,00
Manutenção da Educação Especial	R\$ 87.000,00
Implantação de núcleo de atend. especializado da Educação Especial	R\$ 80.000,00
Manutenção do transporte escolar	R\$ 76.000,00
Equipamentos de Creches	R\$ 60.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - EJA	R\$ 53.000,00
Programa Mais Educação	R\$ 50.000,00
Programa Alfabetização na Idade Certa	R\$ 50.000,00
Alimentação escolar - Educação Especial	R\$ 47.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	R\$ 45.000,00
Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 42.000,00
Manutenção do Programa Brasil Alfabetizado	R\$ 25.000,00
<b>Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças</b>	<b>R\$ 70.000,00</b>
Pequeno Valor Educação - Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$ 45.000,00
Precatórios - Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitado	R\$ 25.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 69.236.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 2016, o município de Eusébio (CE) recebeu R\$40.188.000,00 (quarenta milhões, cento e oitenta e oito mil reais). Desse montante, R\$38.178.600 (trinta e oito milhões, cento e setenta e oito mil reais) foram destinados, inicialmente, para a remuneração dos profissionais do magistério (FUNDEB 60%) e R\$2.009.400 (dois milhões, nove mil e quatrocentos reais) para a manutenção e desenvolvimento do ensino (FUNDEB 40%).

Contudo, após análise do relatório de despesas da Secretaria Municipal de Educação (Tabela 13), constatou-se que os recursos do fundo foram utilizados integralmente para a remuneração dos profissionais da área educacional. Sendo 95% para os profissionais do ensino fundamental e 5% para os profissionais da educação infantil.

Ainda, destaque-se que, mesmo utilizando cem por cento do fundo para remuneração, a administração municipal complementou o gasto com pessoal do ensino fundamental com recursos de impostos e de transferências de impostos (Educação 25%), contabilizando mais R\$7.651.000,00 (sete milhões, seiscentos e cinquenta e um mil reais) para cobrir a despesa.

Frise-se, ainda, que, a despesa com a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental, levando em consideração apenas a parte custeada com os recursos do FUNDEB, representa mais da metade (57,56%) dos gastos com a educação básica do município. Se comparado ao custo total da educação no município, essa despesa, sozinha, representa 55,14% do gasto municipal.

A seguir, demonstra-se a distribuição orçamentária das despesas realizadas em 2017, organizada da mesma forma das duas anteriores.

<b>Tabela 17 - Relatório de despesas com educação em 2017</b>	
<b>Programa de Gestão e Manutenção da SEDUC e Vinculadas</b>	<b>R\$ 3.410.000,00</b>
Funcionamento da SEDUC	R\$ 1.719.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - SEDUC	R\$ 1.187.000,00
Construção da Sede da Secretaria	R\$ 500.000,00
Capacitação de Servidores da Educação	R\$ 4.000,00
<b>Educação Básica</b>	<b>R\$ 73.583.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 39.734.000,00</b>
Manutenção do Ensino Fundamental	R\$ 8.167.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (Educação 25%)	R\$ 6.984.000,00
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 40%)</b>	<b>R\$ 3.253.000,00</b>
Alimentação Escolar - Ensino Fundamental	R\$ 2.176.000,00
Manutenção do Ensino Fundamental - Salário Educação	R\$ 1.836.000,00
Ampliação e Reforma de Escolas	R\$ 1.500.000,00
Manutenção da Educação Infantil	R\$ 1.396.000,00
Alimentação escolar - Mais Educação	R\$ 1.355.000,00
Implantação e reforma de infraestrutura esportiva nas escolas	R\$ 1.300.000,00
Apoio ao Estudante do Ensino Médio	R\$ 1.007.000,00
Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil	R\$ 989.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Educação Infantil (Educação 25%)	R\$ 769.000,00
Alimentação Escolar - Pré-escola	R\$ 611.000,00
Alimentação Escolar - Creche	R\$ 471.000,00
Programa Municipal de Manut. Escolar e Desenv. do Ensino (PMMDE)	R\$ 300.000,00
Construção de Escolas	R\$ 270.000,00
Construção de Creches	R\$ 210.000,00
Manutenção e Desen. da Educação Infantil - Programa Brasil Carinhoso	R\$ 155.000,00
Manutenção do Programa Dinheiro Direto na Escola	R\$ 112.000,00
Equipamento de Escolas	R\$ 103.000,00
Reforma de Creches	R\$ 100.000,00
Ampliação e Reforma de Centro de Educação Infantil	R\$ 100.000,00
Alimentação Escolar - Educação de Jovens e Adultos-EJA	R\$ 98.000,00

Implantação de núcleo de atend. especializado da Educação Especial	R\$ 80.000,00
Manutenção do Transporte Escolar	R\$ 76.000,00
Manutenção da Educação Especial	R\$ 75.000,00
Equipamento de Creches	R\$ 60.000,00
Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE	R\$ 53.000,00
Pagamento de Pessoal Ativo do Município - EJA	R\$ 53.000,00
Alimentação Escolar - Educação Especial	R\$ 52.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	R\$ 45.000,00
Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 32.000,00
Manutenção do Programa Brasil Alfabetizado	R\$ 25.000,00
Programa Alfabetização na Idade Certa	R\$ 20.000,00
Programa Mais Educação	R\$ 16.000,00
<b>Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças</b>	<b>R\$ 70.000,00</b>
Pequeno Valor Educação - Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$ 45.000,00
Precatórios - Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitado	R\$ 25.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 77.063.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 2017, por sua vez, o município orçou em R\$42.987.000,00 (quarenta e dois milhões, novecentos e oitenta e sete mil reais) os recursos do FUNDEB, sendo R\$39.734.000 (trinta e nove milhões, setecentos e trinta e quatro mil reais) para remuneração do magistério (FUNDEB 60%) e R\$3.253.000 (três milhões, duzentos e cinquenta e três mil reais) para MDE.

Outra vez, embora tenha destinado a totalidade dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do ensino fundamental (FUNDEB 60% + FUNDEB 40%), houve a complementação dessa despesa pelo município. Para fins de mensuração, a despesa com pagamento de pessoal ativo, seja do ensino fundamental, da educação infantil e da educação de jovens e adultos, representa 67,45% do gasto total com educação pelo município. Se, por outro lado, contabilizar apenas o montante pago com recursos do FUNDEB, o percentual cai para 55,78%.

Vale ressaltar, ainda, que a fonte dos recursos que financiou o pagamento da remuneração do pessoal ativo da educação infantil foi o produto resultante dos 25% da arrecadação dos impostos e da transferência de impostos vinculados à educação.

Nota-se, assim como ocorreu em 2016, a necessidade de complementação, com recursos dos impostos vinculados (25%) constitucionalmente à educação, para cobrir a despesa com a remuneração dos profissionais da educação.

Discrimina-se, agora, a relação de despesas realizadas com educação em 2018, pelo município de Eusébio (CE), seguindo a mesma sistemática apresentada anteriormente.

**Tabela 18 - Relatório de despesas com educação em 2018**

<b>Programa de Gestão e Manutenção da SEDUC e Vinculadas</b>	<b>R\$ 3.263.000,00</b>
Funcionamento da SEDUC	R\$ 2.124.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - SEDUC	R\$ 1.058.000,00
Construção da Sede da Secretaria	R\$ 58.000,00
Capacitação de Servidores da Educação	R\$ 23.000,00
<b>Educação Básica</b>	<b>R\$ 85.855.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 36.793.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 40%)</b>	<b>R\$ 11.676.000,00</b>
Manutenção do Ensino Fundamental	R\$ 10.540.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (Educação 25%)	R\$ 6.026.000,00
Alimentação Escolar - Ensino Fundamental	R\$ 4.091.000,00
Construção de Centro de Educação Infantil – Pro-infância	R\$ 2.527.000,00
Ampliação e Reforma de Escolas	R\$ 2.500.000,00
Manutenção do Ensino Fundamental - Salário Educação	R\$ 2.023.000,00
Construção de Escolas	R\$ 1.682.000,00
Manutenção da Educação Infantil	R\$ 1.661.000,00
Apoio ao Estudante do Ensino Médio	R\$ 1.657.000,00
<b>Pag. de pessoal ativo do município - Educação Infantil (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 746.000,00</b>
Implantação e reforma de infraestrutura esportiva nas escolas	R\$ 720.000,00
Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil	R\$ 642.000,00
Alimentação Escolar - Pré-escola	R\$ 605.000,00
Alimentação Escolar - Creche	R\$ 511.000,00
Programa Municipal de Manutenção Escolar e Desenv. do Ensino (PMMDE)	R\$ 300.000,00
Equipamento de Escolas	R\$ 203.000,00
Projeto Brincando com Esporte	R\$ 161.000,00
Alimentação Escolar - EJA	R\$ 101.000,00
Reforma de Creches	R\$ 100.000,00
Implantação de núcleo de atendimento especializado da Educação Especial	R\$ 80.000,00
Manutenção do Transporte Escolar	R\$ 76.000,00
Manutenção da Educação Especial	R\$ 67.000,00
Equipamento de Creches	R\$ 60.000,00
Alimentação Escolar - Educação Especial	R\$ 54.000,00
Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE	R\$ 53.000,00
Pagamento de Pessoal Ativo do Município - EJA	R\$ 53.000,00
Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 35.000,00
Manutenção do Programa Brasil Alfabetizado	R\$ 25.000,00
Programa Alfabetização na Idade Certa	R\$ 20.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	R\$ 19.000,00
Programa Mais Educação	R\$ 16.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	R\$ 13.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEB	R\$ 13.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Educ. Infantil (Educação 25%)	R\$ 6.000,00
<b>Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças</b>	<b>R\$ 70.000,00</b>
Pequeno Valor Educação - Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$ 45.000,00
Precatórios - Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitado	R\$ 25.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 89.188.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que concerne ao ano de 2018, menciona-se, inicialmente, que a previsão de recursos do FUNDEB foi de 49.215.000,00 (quarenta e nove milhões, duzentos e quinze mil reais). Dividiu-se, inicialmente, no orçamento, R\$37.539.000,00 para remuneração dos profissionais do magistério (FUNDEB 60%) e R\$11.676.000,00 (onze milhões, seiscentos e setenta e seis mil reais) para manutenção e desenvolvimento do ensino (FUNDEB 40%).

Do mesmo modo de 2016 e 2017, os recursos integrais foram gastos no pagamento de pessoal. Sendo, 98,48% dos recursos aplicados na remuneração dos educadores do ensino fundamental e 1,52% para os profissionais da educação infantil. Além desse dispêndio de recursos, o município complementou o orçamento para remuneração do pessoal em R\$6.032.000,00 (seis milhões, trinta e dois mil reais).

Percebe-se, assim, que o FUNDEB cobriu 89% da despesa total (R\$55.300.000,00) com remuneração dos profissionais da educação, ficando os outros 11% a cargo da receita com impostos e transferência de impostos (25%) vinculados constitucionalmente. Para esse cálculo, contabilizou-se o pagamento do pessoal da educação infantil, do ensino fundamental e da Educação de Jovens e Adultos.

Por último, estuda-se as despesas com educação realizadas em 2019, último ano desse estudo de caso. Abaixo, o relatório de despesas registradas na LOA de 2019.

<b>Tabela 19 - Relatório de despesas com educação em 2019</b>	
<b>Programa de Gestão e Manutenção da SEDUC e Vinculadas</b>	<b>R\$ 3.388.000,00</b>
Funcionamento da SEDUC	R\$ 2.177.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - SEDUC	R\$ 1.138.000,00
Construção da Sede da Secretaria	R\$ 50.000,00
Capacitação de Servidores da Educação	R\$ 23.000,00
<b>Educação Básica</b>	<b>R\$ 96.274.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 37.903.000,00</b>
<b>Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (FUNDEB 40%)</b>	<b>R\$ 14.323.000,00</b>
Manutenção do Ensino Fundamental	R\$ 12.106.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município - Ens. Fund. (Educação 25%)	R\$ 7.757.000,00
Construção de Centro de Educação Infantil – Pro-infância	R\$ 4.247.000,00
Alimentação Escolar - Ensino Fundamental	R\$ 3.670.000,00
Manutenção da Educação Infantil	R\$ 3.003.000,00
Ampliação e Reforma de Escolas	R\$ 2.201.000,00
Manutenção do Ensino Fundamental - Salário Educação	R\$ 2.050.000,00
Apoio ao Estudante do Ensino Médio	R\$ 1.657.000,00
Construção de Escolas	R\$ 1.307.000,00
Implantação e reforma de infraestrutura esportiva nas escolas	R\$ 1.222.000,00

Alimentação Escolar - Pré-escola	R\$ 915.000,00
<b>Pag. de pessoal ativo do município - Educação Infantil (FUNDEB 60%)</b>	<b>R\$ 834.000,00</b>
Alimentação Escolar - Creche	R\$ 755.000,00
Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil	R\$ 642.000,00
Programa Municipal de Manut. Escolar e Desenv. do Ensino (PMMDE)	R\$ 330.000,00
Equipamento de Escolas	R\$ 203.000,00
Projeto Brincando com Esporte	R\$ 161.000,00
Manutenção da Educação Especial	R\$ 109.000,00
Manutenção do Transporte Escolar	R\$ 107.000,00
Alimentação Escolar - EJA	R\$ 106.000,00
Reforma de Creches	R\$ 100.000,00
Prog. Munic. de Manut. Escolar e Desenv. do Ens. - PMMEDE Infantil	R\$ 96.000,00
Implantação de núcleo de atend. especializado da Educação Especial	R\$ 80.000,00
Alimentação Escolar - Educação Especial	R\$ 77.000,00
Equipamento de Creches	R\$ 60.000,00
Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE	R\$ 53.000,00
Pagamento de Pessoal Ativo do Município - EJA	R\$ 53.000,00
Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 35.000,00
Manutenção do Programa Brasil Alfabetizado	R\$ 25.000,00
Programa Alfabetização na Idade Certa	R\$ 20.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	R\$ 19.000,00
Programa Mais Educação	R\$ 16.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	R\$ 13.000,00
Funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEB	R\$ 13.000,00
Pagamento de pessoal ativo do município – Educ. Infantil (Educação 25%)	R\$ 6.000,00
<b>Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças</b>	<b>R\$ 70.000,00</b>
Pequeno Valor Educação – Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$ 45.000,00
Precatórios – Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitado	R\$ 25.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 99.732.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado na seção anterior, a LOA de 2019 previu os recursos do FUNDEB em R\$53.060.000,00 (cinquenta e três milhões, sessenta mil reais). Desses, R\$38.737.000,00 (trinta e oito milhões, setecentos e trinta e sete reais) foram alocados para remuneração do magistério (FUNDEB 60%) e, R\$14.323.000,00 (quatorze milhões, trezentos e vinte e três reais) foi destinado para MDE (FUNDEB 40%).

Novamente, o total de recursos do fundo foi aplicado para remuneração de pessoal. Ainda, o município complementou os recursos para o custeamento da remuneração de pessoal, do mesmo modo que em 2016, 2017 e 2018. Dessa maneira, nesse recorte histórico, o único ano em que os recursos do FUNDEB custearam integralmente a remuneração dos profissionais da educação infantil e do ensino fundamental foi 2015.

Destaque-se, também, que, assim como nos anos anteriores estudados, a despesa com remuneração dos profissionais do setor educacional representa parcela significativa do orçamento total com educação. Em 2019, esse percentual foi de 61,04%.

Diante disso, percebe-se que os recursos do FUNDEB no município de Eusébio (CE), para o período analisado, foram utilizados basicamente para o custeamento da remuneração dos profissionais da educação. Assim, não se verificou aplicação dos recursos do fundo em manutenção e desenvolvimento do ensino, como, por exemplo, investimento em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Justiça e Equidade (BRIDJE) (2020, *online*):

É um diagnóstico muito comum de especialistas que, para o desenvolvimento da educação brasileira, um dos principais desafios a serem vencidos é precisamente a remuneração justa e a valorização dos profissionais de educação. Isto inclui a capacitação de professores. Neste sentido, o FUNDEB permite também que esses recursos sejam usados para custear a capacitação de professores e funcionários e lhes conceder benefícios como vale alimentação e transporte.

Nessa esteira, segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2020, *online*), o Brasil está à frente apenas de três países (Chile, Arábia Saudita e França), na parcela de professores da educação básica que participam de atividades para desenvolvimento profissional.

Entre os países avaliados, o Brasil tem o menor salário inicial determinado por lei, e a maior porcentagem correspondente de professores que entendem que aumentar os salários é uma prioridade de gastos.

Contudo, deve-se ressaltar que, embora o Gestor Municipal não tenha utilizado recursos do fundo para MDE, em todos os anos estudados, verificou-se despesas nesse sentido. Cite-se, como exemplo, as despesas com “manutenção da educação infantil”, “manutenção do ensino fundamental”, “Manutenção da educação especial”, “manutenção da educação de jovens e adultos” etc.

No mesmo sentido, no que se refere ao desenvolvimento do ensino, pode-se citar as despesas com “Programa Brasil Carinhoso, voltado para educação infantil”, “Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMMDE)”, “Programa Alfabetização na Idade Certa”, “Núcleo de atendimento especializado da



Educação Especial”, “Programa Mais Educação”, “Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)”, “Programa Brasil Alfabetizado”, dentre outros.

Além disso, registra-se despesas essenciais ao funcionamento do sistema educacional, como alimentação escolar da creche ao ensino fundamental, o transporte escolar, a reforma e construção de equipamentos, além da manutenção do programa Dinheiro Direto na Escola, que traz mais autonomia à direção da instituição de ensino.

No mesmo sentido, verificou-se a dotação de recursos para o Conselho Municipal de Educação e, a partir de 2018, também para o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e para o Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEB.

Sobre esse último, o artigo 24<sup>66</sup> da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, estabelece que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Lecionando sobre o acompanhamento e controle social dos recursos públicos pela sociedade, Holmes e Sunstein (2019, p. 94) afirmam que, partindo do pressuposto de que a coletividade não tem existência separada dos indivíduos que a compõem, só é possível definir, conferir, interpretar e proteger direitos caso seja politicamente bem organizada e capaz de agir de maneira coerente por meio de um governo que responda por seus atos.

Isso implica na importância do pleno funcionamento das instituições de fiscalização e do acompanhamento realizado por cada indivíduo, enquanto contribuinte dos recursos e cidadão interessado no desenvolvimento do país.

Assim, destacou-se nesse tópico o detalhamento das despesas realizadas pelo município de Eusébio (CE) durante os anos de 2015 a 2019, com base nas informações extraídas das leis orçamentárias dos respectivos anos.

Passa-se, na seção seguinte, ao estudo do desempenho alcançado pelo sistema educacional do município com base nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

---

<sup>66</sup> Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Lei nº 11.494 de 2007.

#### 4.4 DESEMPENHO ALCANÇADO PELA REDE MUNICIPAL

Segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2020, *online*), o gasto público mundial investido direto na educação cresceu quase 70% entre 2005 e 2011. Contudo, os resultados apresentados no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), maior avaliação educacional do mundo, não acompanhou a aceleração do ritmo de gastos.

Em 04 de novembro de 2015, o Brasil fez adesão ao Marco de Ação de Educação 2030, criado pela Organização das Nações para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), no Fórum Mundial de Educação 2015, onde se comprometeu a investir entre 4% e 6% do PIB no setor educacional.

Assim, pesquisadores e estudiosos do mundo inteiro suscitam o debate acerca do grau de investimento em educação e até que ponto a alocação maior ou menor de recursos trará resultados satisfatórios para a sociedade. Qual o custo para se garantir o direito à educação de qualidade em um município?

Diante dessa celeuma, apresenta-se a seguir uma tabela da relação entre a despesa com educação efetuada pelo município de Eusébio (CE) e o percentual de participação dessa despesa sobre a receita orçamentária do município, para o período compreendido entre 2015 a 2019.

<b>Tabela 20 - Relação entre a despesa com educação e a receita total</b>			
Ano	Receita do Município	Orçamento Educação	% de participação da despesa com educação sobre a receita
2015	R\$ 235.071.700,00	R\$ 62.885.000,00	26,75%
2016	R\$ 246.709.000,00	R\$ 69.236.000,00	28,06%
2017	R\$ 268.746.800,00	R\$ 77.063.000,00	28,67%
2018	R\$ 314.119.000,00	R\$ 89.188.000,00	28,39%
2019	R\$ 359.780.600,00	R\$ 99.732.000,00	27,72%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se, pois, que o município investe, em média, 28% da receita com tributos, transferências e participações recebidas, bem como dos investimentos realizados, em educação. A Constituição Federal exige a aplicação de pelo menos 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da educação (CRFB, ART. 212).

Diante desse cenário de investimento, analisa-se o desempenho do município nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Os

resultados de aprendizagem dos estudantes apurados no SAEB, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que também será apresentado aqui. Segundo o Movimento Todos Pela Educação (2018, *Online*):

A partir do diagnóstico produzidos por essas provas, é possível traçar estratégias para melhorar a qualidade da Educação do País inteiro, de uma região, ou de uma escola específica. A maioria desses exames não fornece notas individuais porque não avalia o aluno em si: eles são aplicados para avaliar um sistema de ensino como um todo. Isto é, para medir a evolução do ensino em uma rede.

Partindo do pressuposto de que os resultados apresentados nessas provas indicam um caminho de possibilidades para uma educação de qualidade, estuda-se, a seguir, o desempenho alcançado pela rede pública de Eusébio (CE).

A primeira avaliação analisada será o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). É oportuno destacar que o SAEB integra a lista de avaliações previstas no Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.

De acordo com o artigo 5<sup>o</sup><sup>67</sup> do referido decreto, o SAEB é um conjunto de instrumentos favoráveis à produção e à disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade da educação ofertada nas diferentes etapas que compõem a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Para o período estudado (2015-2019), pode-se extrair informações de duas avaliações do SAEB, quais sejam, 2015 e 2017. Em 2019 houve aplicação da prova SAEB, entretanto, os resultados não foram divulgados até a finalização desta pesquisa.

Sobre os critérios metodológicos para se avaliar o desempenho na prova, conforme aponta o INEP (2018, *online*), “por meio de testes e questionários, o SAEB reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelo conjunto de estudantes avaliados e contextualiza esses resultados a partir de uma série de informações contextuais”. Ainda segundo o INEP, “os níveis de aprendizagem estão descritos e

---

<sup>67</sup> Decreto nº 9.432, de 2018. Art. 5º O Saeb é um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica, que são: I - a Educação Infantil; II - o Ensino Fundamental; e III - o Ensino Médio.

organizados de modo crescente em Escalas de Proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática para cada uma das etapas avaliadas”.

Portanto, a escala de proficiência funciona como uma régua construída com base nos parâmetros estabelecidos para os itens aplicados nos testes. Isto é, para cada disciplina, são criadas métricas de cada conteúdo. De acordo com o Ministério da Educação (2019, *online*), “os conteúdos associados a competências e habilidades desejáveis para cada série e para cada disciplina foram subdivididos em partes menores, cada uma especificando o que os itens das provas devem medir – estas unidades são denominadas “descritores”.

Assim, esses descritores, “traduzem uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019, *online*). Com o resultado obtido em cada nível, faz-se a média por disciplina e etapa do ensino, a que se denomina “médias de proficiência”.

Em suma, segundo o INEP (2018, *online*):

Os resultados do Saeb variam de 0 a 500. Os resultados são apresentados em uma escala de desempenho capaz de descrever, em cada nível, as competências e as habilidades que os estudantes desses sistemas demonstram ter desenvolvido. Dentro de cada uma das disciplinas, a escala é única e acumulativa, para todas as séries avaliadas: a lógica é a de que, quanto mais o estudante caminha ao longo da escala, mais habilidades terá acumulado. Portanto, é esperado que alunos do 5º ano do ensino fundamental alcancem médias numéricas menores que os de 9º ano e estes alcancem médias menores que as alcançadas pelos alunos da 3ª série do ensino médio.

Diante disso, o município de Eusébio (CE) apresentou os seguintes indicadores no exame de 2015:

<b>Tabela 21 - Médias de Proficiência - SAE 2015</b>			
<b>Anos iniciais - 5º Ano</b>		<b>Anos finais - 9º Ano</b>	
<b>Língua Portuguesa</b>	<b>Matemática</b>	<b>Língua Portuguesa</b>	<b>Matemática</b>
216,72	229,03	260,68	257,89

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 21 apresenta a proficiência média em Língua Portuguesa no 5º e 9º ano do ensino fundamental, bem como em Matemática para as mesmas etapas de ensino.

No ano estudado, conforme destacado, o município investiu 62 (sessenta e dois) milhões de reais em educação, sendo 60,12% desses recursos oriundos do FUNDEB. Com esse investimento e, comparando o resultado municipal com a média do Estado do Ceará, tem-se que a rede de ensino do Eusébio (CE) superou os indicadores estaduais, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental.

Conforme os relatórios apresentados pelo Ministério da Educação (2015, *online*), a média estadual em Português, para o 5º ano do ensino fundamental ficou em 212,6, enquanto a média municipal foi de 216,7. Já para o 5º do ensino fundamental, em Matemática, a média estadual foi de 220,9, enquanto o município obteve 229,03.

Para os anos finais do ensino fundamental, por sua vez, segundo dados do MEC (2015, *online*), a média estadual em Língua Portuguesa foi de 255,7. Em Matemática, a média estadual foi 256,7. Portanto, também abaixo das médias conquistadas pelo município de Eusébio.

Se comparada à média de proficiência nacional, os resultados do município ficaram acima da média. Segundo o MEC (2015, *online*), a proficiência média nacional de 2015, em Língua Portuguesa, foi 207,6 para o 5º do ensino fundamental. Como se afere, o resultado alcançado pelo município superou a média nacional. O mesmo aconteceu para a proficiência em Matemática, para o 5º ano do ensino fundamental, uma vez que a média nacional foi de 219,3.

Já em relação aos índices dos anos finais do ensino fundamental (9º ano), a média obtida pelo município de Eusébio (CE) também superou a média nacional, pois, em Língua portuguesa a média do país foi 251,5, enquanto a média nacional em Matemática foi 255,8.

Agora, analisa-se os indicadores alcançados na prova de 2017. Abaixo, a tabela com a média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

<b>Tabela 22 - Médias de Proficiência - SAE 2017</b>			
<b>Anos iniciais - 5º Ano</b>		<b>Anos finais - 9º Ano</b>	
<b>Língua Portuguesa</b>	<b>Matemática</b>	<b>Língua Portuguesa</b>	<b>Matemática</b>
230,87	246,62	272,48	269,94

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 2017, o volume investido em educação foi de 77 (setenta e sete) milhões de reais. Os recursos do FUNDEB representaram 55,78% do total investido. Novamente, compara-se o resultado obtido pelo município de Eusébio (CE) com o resultado estadual e nacional.

Começa-se comparando com os indicadores estaduais. A proficiência média do Estado do Ceará em Língua Portuguesa, para o 5º ano do ensino fundamental, segundo o MEC (2017, *online*), foi de 220,7. Nota-se, portanto, que a rede municipal superou a média estadual. Em Matemática, na mesma etapa de ensino citada, a média estadual foi de 227,8, contra 246,6 do município em análise.

Ainda em comparação com o desempenho estadual, no exame de 2017, para os anos finais do ensino fundamental (9º ano), obteve-se média de 264,4 em Português, e 261,4 em Matemática, em âmbito estadual, enquanto o município atingiu 272,48 em português e 269,94 em matemática.

Agora, analisa-se com as médias nacionais. A média Brasil em Língua Portuguesa para os anos finais do ensino fundamental foi de 214,5. Observa-se uma diferença significativa de 16,37 pontos entre a média de proficiência municipal e nacional, já que o Eusébio obteve 230,87 nessa etapa. Já em Matemática, no 5º ano do ensino fundamental, a diferença foi ainda maior (22,52), já que a média nacional foi de apenas 224,1.

No que diz respeito aos anos finais do ensino fundamental (9º ano), as médias de Eusébio (CE) também superaram as médias nacionais. Enquanto a média Brasil em Língua Portuguesa e Matemática, para o período analisado, foi de 258,4 e 258,3, respectivamente, as médias municipais foram 272,48 em Português e 269,94 em Matemática, portanto, superiores.

Destaque-se, dessa forma, que o desempenho alcançado pelo Eusébio (CE) nas duas avaliações do SAEB analisadas superaram as médias estaduais e nacionais. Percebe-se, também, que houve evolução do município em todas as médias de proficiência entre a avaliação de 2015 e a de 2017.

Feita a análise dos resultados no SAEB, estuda-se, agora, o desempenho do município no IDEB. Antes, uma breve exposição sobre este indicador e suas métricas. De acordo com informações extraídas do Ministério da Educação (2020, *online*), o IDEB “reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações”.

Assim, esse índice é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), conforme já destacado nesta seção. Ainda segundo o MEC (2020, *online*), “o IDEB agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas”.

Diante da importância desse instrumento de mensuração do sistema educacional brasileiro, demonstra-se, conforme apresentado pelo MEC (2020, *online*), a lógica de aplicação desse índice.

O índice varia de 0 a 10. A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

Ainda, vale ressaltar que o índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020, *online*).

Dessa forma, destacam-se, abaixo, as notas obtidas pela rede pública de ensino de Eusébio (CE) em 2015 e 2017. Inicialmente, apresentam-se os dados de 2015. Na tabela abaixo, será evidenciado a nota obtida pelo município nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como a média estadual e nacional para a mesma etapa de ensino. Além disso, demonstra-se, ainda, a meta projetada para cada ente federativo.

<b>Tabela 23 - Índices de desempenho no IDEB</b>				
<b>IDEB 2015</b>				
Por ente federativo	Anos iniciais do Ens. Fund.	Meta - Anos iniciais do Ens. Fund.	Anos finais do Ens. Fund.	Meta - Anos finais do Ens. Fund.
Eusébio	<b>6,2</b>	5,2	<b>4,9</b>	5,1
Média Ceará	<b>5,9</b>	4,5	<b>4,8</b>	4,3
Média Brasil	<b>5,5</b>	5,2	<b>4,5</b>	4,7

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com as informações aferidas na tabela, o município de Eusébio não só superou as metas estabelecidas no IDEB, como apresenta médias superiores às estaduais e nacionais, tanto para os anos iniciais (5º ano) como para os anos finais (9º ano) do ensino fundamental.

Nessa mesma linha são os resultados de 2017, conforme apresentado na tabela abaixo:

<b>Tabela 24 - Índices de desempenho no IDEB</b>				
<b>IDEB 2017</b>				
Por ente federativo	Anos iniciais do Ens. Fund.	Meta - Anos iniciais do Ens. Fund.	Anos finais do Ens. Fund.	Meta - Anos finais do Ens. Fund.
Eusébio	<b>6,6</b>	5,5	<b>5,2</b>	5,4
Média Ceará	<b>6,2</b>	4,8	<b>5,1</b>	4,6
Média Brasil	<b>5,8</b>	5,5	<b>4,7</b>	5

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, assim, que os índices da educação de Eusébio (CE) são satisfatórios, quando comparados às médias estadual e nacional. Segundo o IBGE, esse resultado de 2017 colocou o município cearense na 43º (de 184) posição no ranking estadual e na 846º (de 5570) no ranking nacional do IDEB.

Diante desse cenário, mesmo tendo apresentado números tão significativos nessas avaliações, nota-se que o município de Eusébio (CE) não ocupa posições de destaque na educação, seja em âmbito nacional ou estadual. Desse modo, tendo em vista que o objetivo deste trabalho é estudar o custo orçamentário do direito à educação, pesquisou-se alguns fatores em relação a outros municípios do Estado do Ceará, com objetivo de aferir o grau de investimento e os resultados alcançados em outras experiências.

Compara-se agora, o desempenho alcançado pelo município de Eusébio (CE) com o resultado obtido por outros municípios cearenses, analisando-se dentro do contexto dos resultados alcançados no SAEB e no IDEB e o volume investido no setor. Aplica-se, para tanto, análises quantitativas e qualitativas.

Para fins de recorte metodológico, foram selecionados os quatro municípios melhores colocados no ranking do SAEB no Estado do Ceará: Sobral, Pires Ferreira, Brejo Santo e Deputado Irapuan Pinheiro. Ainda, de acordo com o INEP (2020, *Online*), como, historicamente, o SAEB passa por mudanças metodológicas a cada



edição e por essa avaliação ter um viés mais pedagógico, optou-se por analisar as duas últimas edições disponíveis (2015 e 2017).

Destaque-se que o número de alunos de cada rede pública estudada e outros fatores estruturais e pedagógicos podem fazer diferença no resultado da avaliação. Neste estudo, compara-se tão somente o volume investido em educação, bem como o percentual da receita que o gestor público destinou ao sistema de ensino. Ressalte-se, também, que essa análise será feita apenas com os indicadores dos anos iniciais do ensino fundamental, por ser a etapa de ensino prioritária dos municípios.

Apresenta-se, na tabela a seguir, a comparação entre o município de Eusébio e os municípios citados, com os dados do SAEB 2015 e a previsão de gastos com educação de cada município contido na LOA.

**Tabela 25 - Comparação do Eusébio (CE) com os municípios do CE melhores colocados nas avaliações**

Município do Ceará	SAEB 2015		Receita 2015	Gastos com educação em 2015
	Ranking Estadual - 5º Ensino Fund.			
	Português	Matemática		
Eusébio	43º	44º	R\$ 235.071.700,00	R\$ 62.885.000,00
Sobral	1º	1º	R\$ 574.383.077,26	R\$ 155.652.690,79
Pires Ferreira	2º	3º	R\$ 26.453.528,00	R\$ 9.266.744,00
Brejo Santo	3º	5º	R\$ 163.520.940,00	R\$ 50.259.520,54
Dep. Irapuan Pinheiro	4º	2º	R\$ 23.325.000,00	R\$ 7.472.800,00

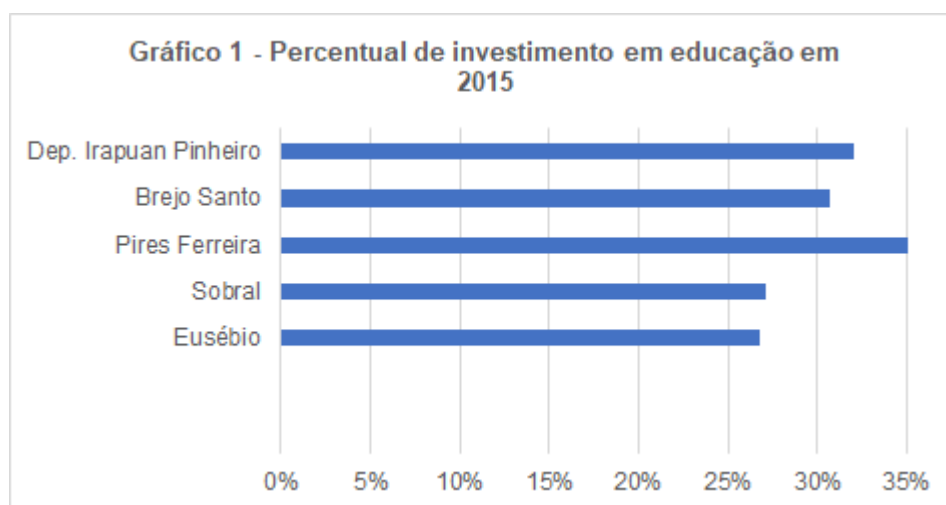
Fonte: Elaborado pelo autor.

Em primeiro lugar, em termos quantitativos, destaque-se a discrepância dos gastos efetuados por cada município. Isso porque, enquanto Sobral (CE) gastou cento e cinquenta e cinco milhões de reais, o Eusébio (CE) despendeu sessenta e dois milhões de reais, Brejo Santo (CE), cinquenta milhões de reais, Pires Ferreira (CE), nove milhões de reais e Dep. Irapuan Pinheiro (CE), sete milhões de reais.

Ressalte-se que Sobral (CE), segundo os indicadores do Ministério da Educação, apresenta a melhor educação básica do País. Comparando o orçamento de Eusébio (CE) (R\$62.885.000,00) com o de Sobral (CE) (R\$155.652.690,79), percebe-se que o município da região metropolitana de Fortaleza gastou o equivalente a 40,40% do orçamento do município do sertão do Estado do Ceará<sup>68</sup>, no ano de 2015.

Obviamente, a Receita de cada município interfere no percentual que cada gestão destinará à rede pública de ensino. Ainda em análise quantitativa, verifica-se que o município de Deputado Irapuan Pinheiro (CE) gastou com educação, em 2015, o equivalente a 11,88% do orçamento de Eusébio (CE) e obteve resultados expressivos no SAEB. Cita-se, também, que o município de Brejo Santo (CE) investiu em educação, no período estudado, o equivalente a 79,92% do total gasto por Eusébio (CE) e também obteve resultados significados na avaliação do SAEB.

Contudo, analisando-se qualitativamente, tem-se que, em 2015, entre os municípios estudados, o Eusébio (CE) foi o que destinou a menor parcela de sua receita para investimento em educação, conforme apontado no gráfico a seguir:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se, em termos proporcionais à Receita, que há uma variação significativa do percentual destinado por cada município. Vale destacar que o percentual mínimo de 25% da receita com impostos ordenado pela Constituição Federal foi cumprido pelos municípios estudados.

<sup>68</sup> Conforme a Lei Complementar Estadual nº 154, de 2015, o município de Eusébio faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza, enquanto o município de Sobral integra a região do Sertão de Sobral.

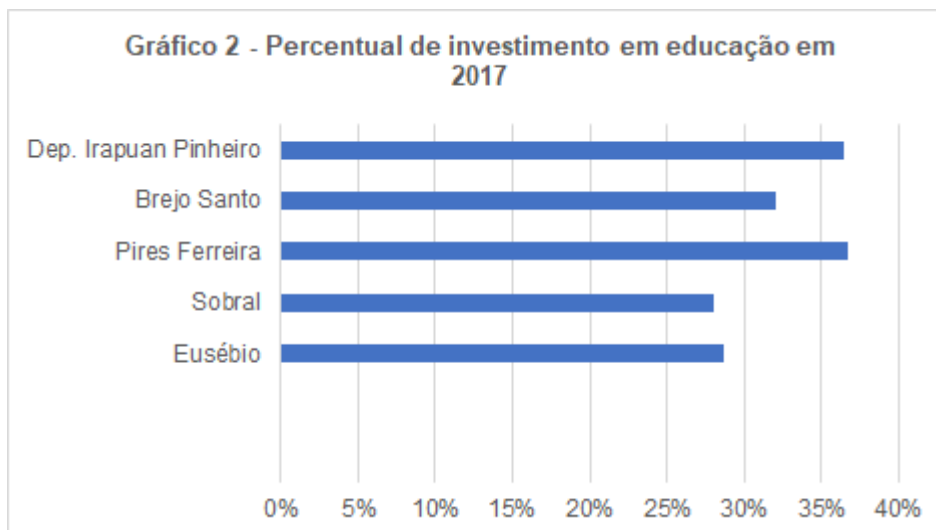
Ainda, fez-se mesmo levantamento de dados do ano de 2017. A seguir, expõe-se o resultado encontrado.

**Tabela 26 - Comparação do Eusébio (CE) com os municípios do CE melhores colocados nas avaliações**

Município do Ceará	SAEB 2017		Receita 2017	Gasto com educação em 2017
	Ranking Estadual - 5º Ensino Fund.			
	Português	Matemática		
Eusébio	36º	37º	R\$ 268.746.800,00	R\$ 77.063.000,00
Sobral	1º	1º	R\$ 575.552.284,53	R\$ 161.515.981,20
Pires Ferreira	25º	18º	R\$ 28.525.000,00	R\$ 10.492.250,00
Brejo Santo	15º	16º	R\$ 183.697.515,81	R\$ 58.937.485,94
Dep. Irapuan Pinheiro	5º	3º	R\$ 24.600.000,00	R\$ 8.956.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se, novamente, em análise quantitativa, que todos os municípios aumentaram o volume investido entre uma avaliação e outra, com destaque para a diferença do investimento realizado por Sobral (CE). Contudo, em termos qualitativos, proporcionalmente à receita, todos os municípios investigados destinaram uma parcela maior de recursos do que Sobral (CE), conforme apresentado no gráfico a seguir:



Fonte: Elaborado pelo autor.

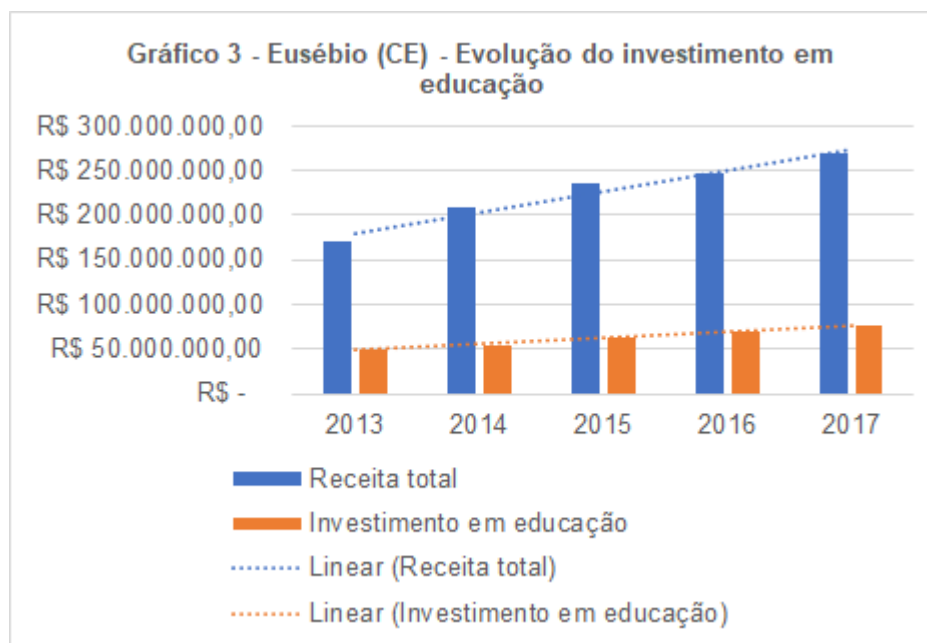
Conforme se verifica, os municípios de Dep. Irapuan Pinheiro (CE) e Brejo Santo (CE) destinam mais de 35% das receitas para suas redes públicas de educação. Além disso, destaque-se que os outros municípios mantêm o investimento acima dos 25% mínimos estabelecidos na Constituição de 1988, tanto em 2015 como em 2017.

Contudo, percebe-se que, mesmo aumentando o volume de investimento em termos quantitativos e a média percentual da destinação da receita, à exceção de Sobral (CE) que continuou em primeiro lugar, do Eusébio (CE) que subiu sete posições no ranking, tanto em português como em matemática, e de Dep. Irapuan Pinheiro (CE) que se manteve entre os melhores colocados, Pires Ferreira (CE) e Brejo Santo (CE) tiveram quedas significativas no ranking da avaliação, por razões não econômicas, já que o nível de investimento foi aumentado no período em análise.

Como se observa nos dados das tabelas 25 e 26, nota-se que Pires Ferreira (CE) aumentou de 35,03% investido em 2015 para 36,78% em 2017 e Brejo Santo (CE) saltou de 30,74% em 2015 para 32,08% em 2017.

Agora, estuda-se os indicadores do IDEB e a relação com o volume investido por cada rede. Em razão do IDEB manter um padrão metodológico constante, aumentou-se o espaço amostral (2013 - 2017) para proporcionar uma análise melhor. Diante disso, apresenta-se os últimos cinco anos das receitas e do volume investido por cada rede de ensino, para se comparar a evolução no IDEB.

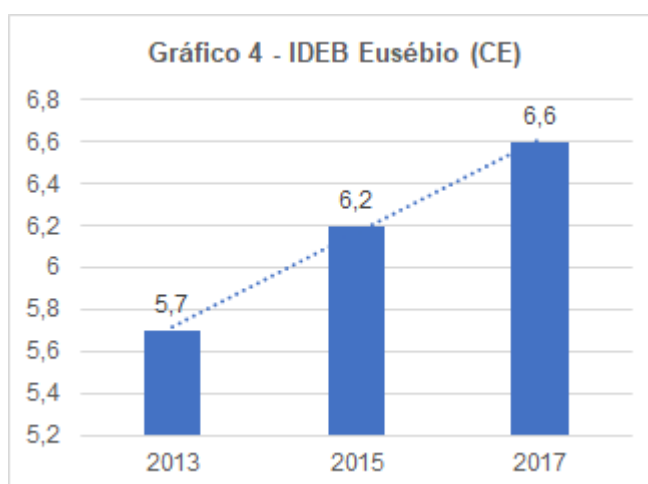
O primeiro município apresentado será o Eusébio (CE). No gráfico a seguir, demonstra-se a evolução da receita do município e a evolução do gasto com educação.



Fonte: Elaborado pelo autor.

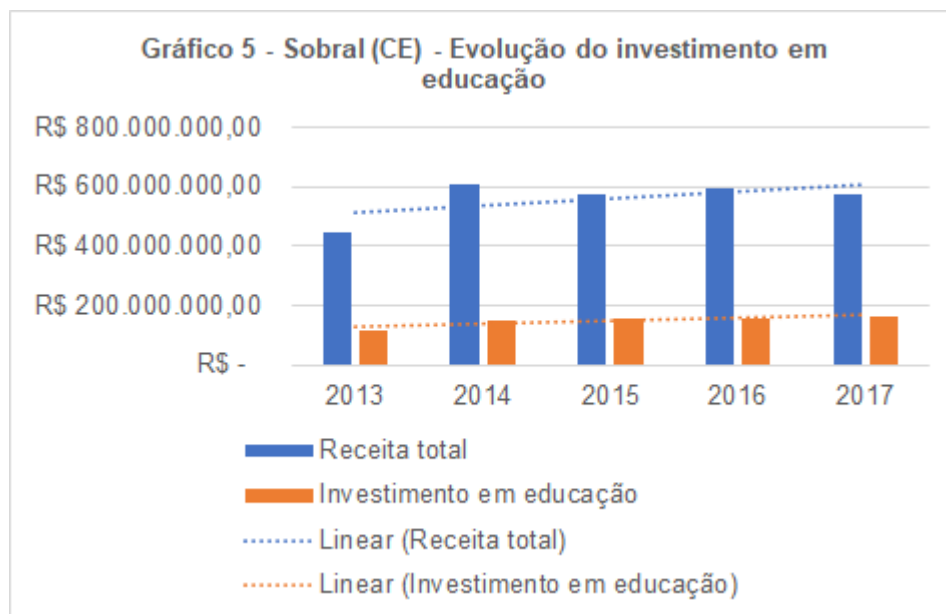
No Eusébio (CE), percebe-se um crescimento linear no volume de investimento, em termos quantitativos, ano a ano. Em relação ao percentual de investimento proporcional à receita, verifica-se uma pequena variação de 2014 para 2015, retomando o crescimento em seguida.

Para o período compreendido, o município obteve as seguintes notas no IDEB: 5,7 (2013); 6,2 (2015) e 6,6 (2017). Este, por sua vez, também apresenta crescimento durante o período estudado. Conforme se perceberá no gráfico a seguir, o crescimento linear da nota no IDEB é mais acentuado que o crescimento do investimento em educação.



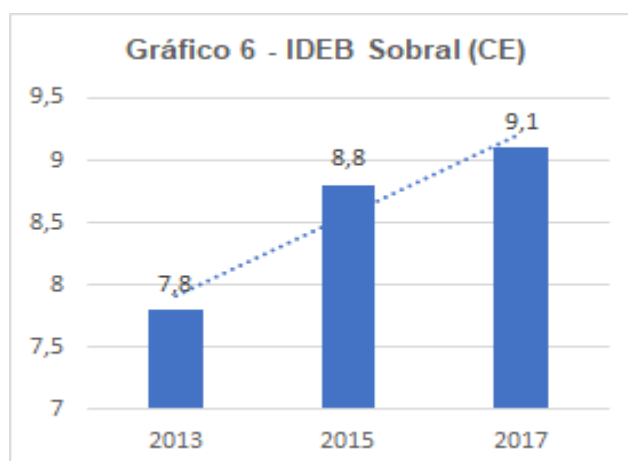
Fonte: Elaborado pelo autor.

Agora, faz-se o mesmo estudo com os indicadores de Sobral (CE). A partir da análise do gráfico a seguir, nota-se que o investimento em educação nesse município não acompanha o crescimento da receita.



Fonte: Elaborado pelo autor.

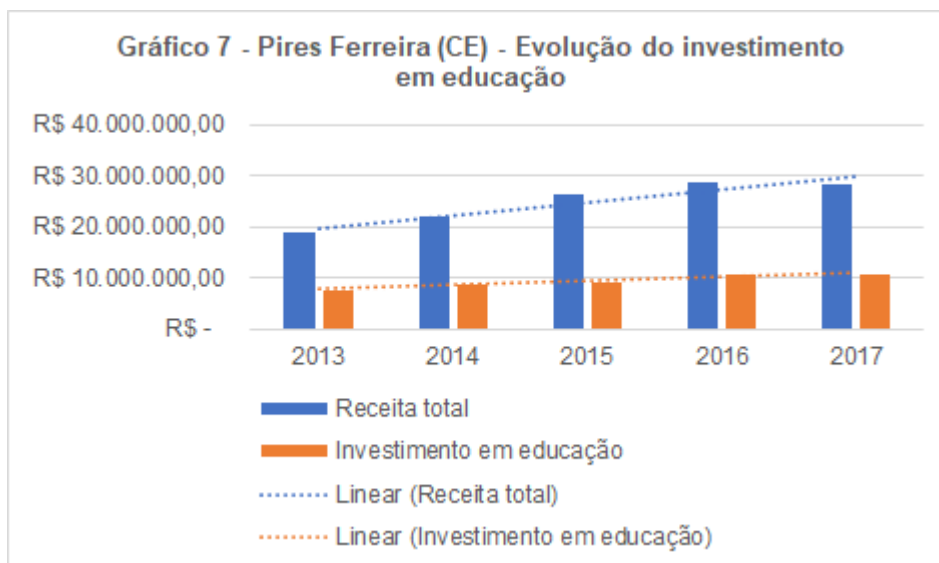
Todavia, as notas no IDEB apresentadas pelo município demonstraram um crescimento linear bastante acentuado, saindo de 7,8 em 2013 e chegando em 9,1 em 2017, como se vê no gráfico a seguir.



Fonte: Elaborado pelo autor.

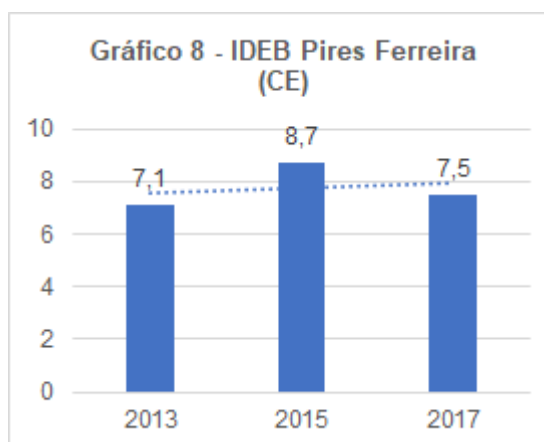
Nota-se, ao comparar a linear do investimento em educação com a nota que o IDEB, que esta última possui uma vertente de crescimento bem maior, inclusive ultrapassando a projeção em 2015.

Ainda, do mesmo modo de Eusébio (CE), verifica-se a linearidade no investimento em educação no município de Pires Ferreira (CE), conforme gráfico a seguir.



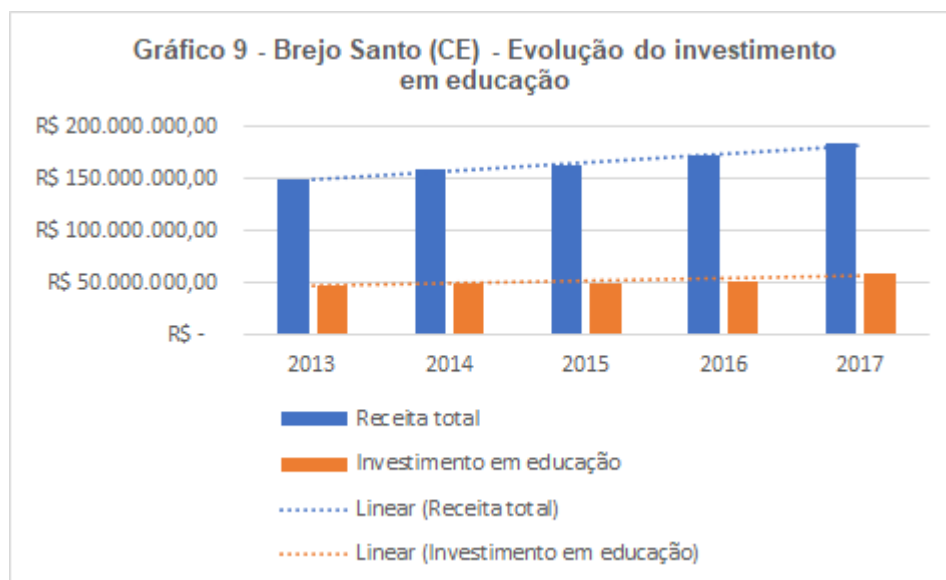
Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, o desempenho no IDEB não seguiu a tendência linear do investimento, apresentando um salto em 2015 e sofrendo uma queda na última avaliação, conforme se observa no gráfico a seguir.



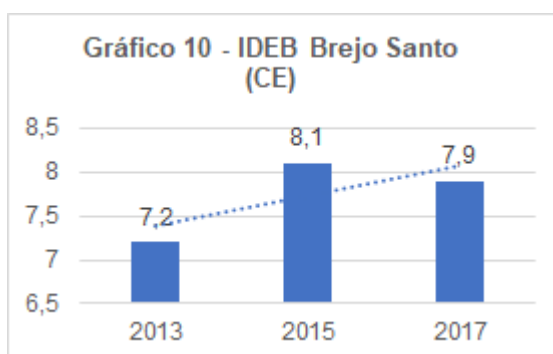
Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisa-se, agora, os indicadores de Brejo Santo (CE). Novamente, verifica-se o investimento linear em educação, com uma leve queda em 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, embora seja notório que o investimento em educação não seguiu a vertente de crescimento da receita, verifica-se que a projeção dos indicadores do IDEB apresentam uma linha bem mais acentuada de crescimento de 2013 para 2015, obtendo-se, nesse ano, uma nota acima da linear. Já em 2017, percebe-se uma queda no desempenho, de acordo com o gráfico a seguir.

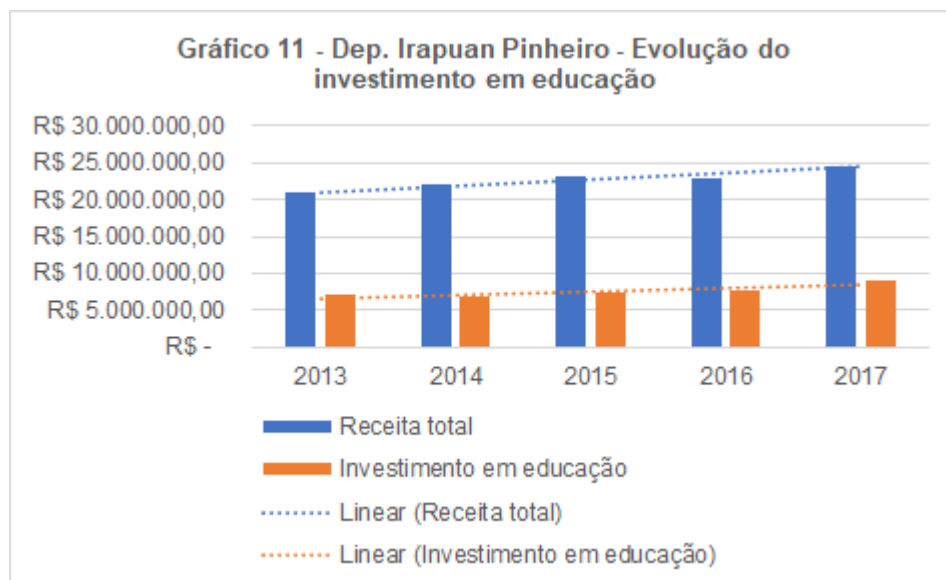


Fonte: Elaborado pelo autor.

. Ressalte-se, ainda, que, de 2013 a 2015, verifica-se uma queda no volume de investimento em 0,60%. Já para o período de 2015 a 2017, o crescimento no setor educacional foi de 1,34% da Receita Total.

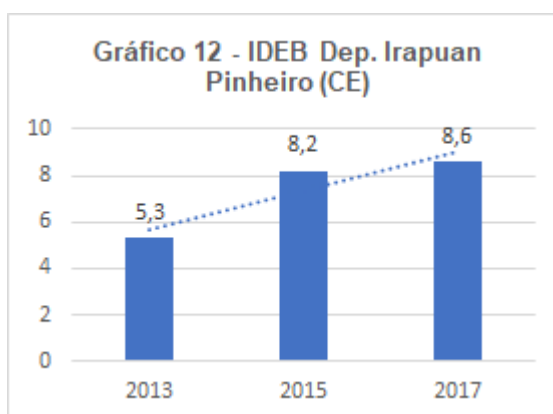


Por último, os dados do município de Dep. Irapuan Pinheiro seguem a tendência da linearidade no que concerne ao investimento no setor educacional, como se observa no gráfico.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Já em relação aos indicadores do IDEB, percebe-se um salto significativo no desempenho da avaliação de 2013 para 2015, inclusive superando a projeção e um crescimento menor em 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Constata-se, a partir dessas análises e do comportamento nos indicadores de cada município que, a medida em que se eleva o gasto com educação, o desempenho nas avaliações de qualidade do ensino tendem a crescer. Entretanto,

registra-se também cenários de manutenção do nível gasto com o setor e queda no desempenho nessas avaliações.

Diante desse cenário de altos investimentos e resultados poucos eficazes ou baixos investimentos e resultados significativos, suscita-se o problema que gira em torno da educação: qual o custo ideal da educação básica? Quanto de investimento é necessário para se atingir resultados satisfatórios?

Nessa esteira, Holmes e Sunstein (2019, p. 188) ensinam que:

O fato da imposição dos direitos pressupor um gasto público suscita questões urgentes, mas pouco debatidas, acerca da prestação de contas e da justiça distributiva numa sociedade democrática: quais princípios devem nortear a distribuição do dinheiro arrecadado pelo governo na imposição e garantia dos direitos jurídicos? E quem decide quantos recursos devem ser empenhados para subsidiar quais direitos específicos para quais grupos específicos de indivíduos?

Obviamente, em torno desse debate, como já se destacou nesse trabalho, gravita outras questões de cunho pedagógico, sociológico e cultural. Contudo, sabe-se que para se ofertar o serviço público de educação é necessário que o Estado – que detém o dever constitucional de garantir educação pública e gratuita a todos – invista parte dos recursos que arrecada na manutenção desse complexo sistema.

No próximo capítulo, será delineado as considerações finais, onde se enfrentará algumas dessas questões.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, percebem-se avanços no sistema educacional brasileiro, especialmente no que se refere à universalização do ensino e à adoção de mecanismos para o financiamento da educação. Entretanto, os dados apontam para a urgência do Estado Brasileiro alavancar os investimentos objetivando a melhoria na qualidade do ensino.

O percurso da pesquisa mostrou como a educação se constitui um direito, relevante para a construção de uma sociedade mais justa. Demonstra-se, assim, que este processo educativo requer um custo que é pensado pela legislação para viabilizar investimentos no setor para oferecer um serviço de qualidade.

Diante da premissa de que a garantia de um direito ocasiona, em contrapartida, um custo, e que, na medida da implementação de melhorias desse direito se verifica o aumento desse custo, afere-se grandes desafios para a educação pública. Isto porque, do material didático oferecido aos estudantes à criação de um plano de valorização da carreira de professores, faz-se necessário o dispêndio de muitos recursos.

Segundo as estatísticas, recai sobre esses entes federativos cerca de 80% do custeamento das despesas com educação básica, ficando a União responsável por cerca de dois a cada dez reais investidos no sistema, mesmo sendo o ente da federação com o maior volume de arrecadação tributária.

Conforme se destacou neste trabalho, a Constituição Federal e as leis ordinárias trazem as regras para a divisão dos recursos. Todavia, mesmo com mudanças nas regras de alocação e distribuição, evidencia-se uma enorme desigualdade no valor gasto por aluno nas diversas regiões do país.

Dessa maneira, para entender as distorções apresentadas pelos mecanismos que são criados para corrigir e dar equidade ao sistema, foi preciso compreender o complexo arcabouço de siglas e regras, para se tentar evidenciar quais as prioridades que os gestores públicos estão tendo e como o dinheiro público está sendo empregado.

Deste modo, entende-se ser consenso na sociedade brasileira de que é necessário investir na educação. Entretanto, o desafio atual impõe o questionamento acerca de como melhorar a qualidade do ensino, mantendo o nível de investimento

ou até que ponto o aumento na destinação dos recursos impacta na aprendizagem do aluno em sala de aula.

Portanto, o debate acerca do custo do direito à educação deve gravitar não somente na controvérsia de crescer ou não o investimento no setor, mas em torno da distribuição equitativa dos recursos entre os entes da federação e como incorporar uma educação eficiente e de alto nível no orçamento público.

Além disso, quando se promove o debate além da mensuração de quanto se gasta e há a busca pelo entendimento detalhado de como o dinheiro público está sendo usado e quais ações estão efetivamente produzindo efeitos, tem-se a possibilidade de se estabelecer estratégias e replicar o que vem dando certo para outras localidades.

Dito isto, diante do prazo de validade do FUNDEB estar próximo ao fim, reconhece-se que, os desafios da educação pública do Brasil passam pela manutenção desse instrumento de distribuição dos recursos. Estudos como este fornecem evidências para que as autoridades públicas tomem a correta decisão de dar continuidade ao fundo.

Obviamente, reconhece-se as limitações desta pesquisa e dos resultados encontrados. Isso porque, por mais que o FUNDEB seja a principal fonte de financiamento da educação básica, existe outras fontes tão importantes quanto e que fazem a diferença no custeamento do ensino.

Embora os resultados apresentados nas análises apontem para um possível aumento da qualidade do ensino a medida em que se investe mais, admite-se que outros fatores não incluídos na pesquisa podem ocasionar distorções significativas.

Cito, como exemplo de fatores que interferem na qualidade da educação: os métodos pedagógicos aplicados no processo de aprendizagem, a formação e a capacitação dos profissionais da rede de ensino, a estrutura disponível em cada ente da federação, os aspectos culturais da região, o acesso à tecnologias, os fatores psicológicos dos estudantes, o núcleo familiar e a comunidade onde cada estudante está inserido, a renda per capita, os meios de locomoção etc.

Como se observa, um elenco de fatores interferem diretamente na qualidade do ensino e, conseqüentemente, nos indicadores de desempenho. Frise-se, novamente que, a simples destinação de recursos não é sinônimo de uma educação de qualidade.

Ressalte-se, também que, para uma análise mais profunda, seria necessário o levantamento das informações de todos os anos de aplicação do FUNDEB, ou seja, de 2007 a 2020. Por razões metodológicas, estudou-se apenas de 2015 a 2019. Outrossim diz respeito aos indicadores do SAEB e do IDEB. Em virtude da crise sanitária em que vive o planeta, houve atraso na divulgação dos resultados de 2019 que estavam previstos para março de 2020. Com acesso a esses dados, seria possível comparar os indicadores de 2015, 2017 e 2019.

A hipótese da pesquisa apresentada na introdução não foi confirmada, pois, esperava-se que o município aplicava uma parte dos recursos do FUNDEB em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso não desmerece o esforço realizado, afinal a ciência se faz também de incertezas. Entretanto, como se percebeu, a integralidade dos recursos são aplicadas na remuneração dos professores.

Ressalte-se, também, que, diante desse cenário, não foi possível averiguar em qual medida os recursos do FUNDEB interferem na qualidade do ensino do município. Obviamente, não se nega a importância em garantir a remuneração dos profissionais de ensino, mas, isoladamente, isso não é suficiente para uma educação de qualidade.

Por outro lado, uma conclusão importante é a de que os desafios da qualidade do ensino não serão resolvidos apenas com mais recursos financeiros, mas, o investimento em capacitação e valorização por meio de um plano de carreiras bem definido e uma remuneração de professores digna da profissão, o cenário pode ser outro, já que a aprendizagem ofertada será de melhor qualidade. E isso só será possível se mais recursos forem destinados.

Ante a pesquisa, sugerem-se ainda recomendações com o objetivo de contribuir para o debate acadêmico acerca do tema estudado. A primeira recomendação diz respeito a instituição de ferramentas que facilitem o acesso aos dados dos gastos realizados com os recursos do FUNDEB de forma detalhada e com linguagem acessível àqueles que não dominam os termos técnicos de natureza contábil. Dessa maneira, o exercício da fiscalização e o controle social seriam facilitados.

A segunda recomendação é a desagregação geográfica da base de dados do Governo Federal dos gastos realizados com educação básica. Embora exista o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) para os estados e municípios registrarem suas despesas vinculadas, alguns municípios e

estados descumprem ou atrasam o fornecimento da informação, impossibilitando o levantamento de dados em tempo real. Hoje, por exemplo, não é possível aferir se a meta de investimento em educação prevista no PNE está sendo cumprida.

Por último, recomenda-se a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 15, que se encontra na Comissão Especial do FUNDEB na Câmara dos Deputados Federais. Em suma, espera-se com a aprovação dessa PEC a incorporação permanente do FUNDEB na Constituição Federal e a complementação da União em 30% dos recursos do fundo, para que haja maior redistribuição e equidade aos entes federativos que possuem menos. Além disso, essa complementação deve ser destinada diretamente ao município que não esteja atingindo o valor anual por aluno.

Enfim, saliente-se que já se passou metade do prazo definido no PNE e diversas metas não foram cumpridas ou sequer possuem perspectivas. O que reforça a necessidade de manutenção e reformulação do FUNDEB.

Conforme já destacado, embora tenha aspectos que não foram comprovados neste estudo, espera-se contribuir a partir desse trabalho para que outros estudantes possam aprofundar o tema, retomando a pesquisa por meio de outros olhares.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: Edições Sinafresp, 2000.

ARENDT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BARELA, Patrícia Camila. A importância da educação na construção de uma sociedade mais justa. **Revista Jus Navegandi**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/69263/a-importancia-da-educacao-na-construcao-de-uma-sociedade-mais-justa>>. Acesso em: 25 set. 2019.

BARBOSA, Lucas Araújo da Silva. **Efetividade dos direitos sociais: Direito à educação e o ensino fundamental brasileiro**. 2019.

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

BRASIL. 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.

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.

BRASIL. **Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018**. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9432.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) >. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) >. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 10 de 28 de dezembro de 2017**. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < <file:///C:/Users/thall/Downloads/Port.%20Intermin.%20n%2010%20de%2028.12.2017%20e%20Anexos.pdf> >. Acesso em: 23 abr. 2020.



BRASIL. **Portaria Interministerial nº 7 de 16 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=23&data=19/12/2016> >. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 7 de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < [file:///C:/Users/thall/Downloads/port\\_intermin\\_07\\_28122018\\_e\\_anexos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thall/Downloads/port_intermin_07_28122018_e_anexos%20(1).pdf) >. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 8 de 26 de dezembro de 2016**. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22196374/do1-2016-12-27-portaria-interministerial-n-8-de-26-de-dezembro-de-2016-22196333](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22196374/do1-2016-12-27-portaria-interministerial-n-8-de-26-de-dezembro-de-2016-22196333) >. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 8 de 5 de novembro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: < [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33306910/do1-2015-11-06-portaria-interministerial-n-8-de-5-de-novembro-de-2015-33306901](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33306910/do1-2015-11-06-portaria-interministerial-n-8-de-5-de-novembro-de-2015-33306901) >. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **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.

BRASIL. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRUINI, Eliane da Costa. **Educação no Brasil**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/educacao/educacao-no-brasil.htm>. Acesso em: 17 set. 2019.

CAMPIONI, Paula. **Sistema Educacional Brasileiro**: entenda a divisão da nossa educação. Politize!. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-educacional-brasileiro-divisao/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei Complementar Estadual nº 154, de 20 de outubro de 2015**. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc154.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 196 de 31 de outubro de 2012.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Dep. Irapuan Pinheiro para o exercício financeiro de 2013, na forma que indica (LOA Dep. Irapuan Pinheiro 2013). Disponível em: < [https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/11/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual\\_\\_2013.pdf](https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/11/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual__2013.pdf) >. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 245 de 29 de outubro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Dep. Irapuan Pinheiro para o exercício financeiro de 2014, na forma que indica (LOA Dep. Irapuan Pinheiro 2014). Disponível em: < [https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/97/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual\\_Anuar\\_2014\\_1.pdf](https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/97/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual_Anuar_2014_1.pdf) >. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 281 de 29 de outubro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2015, na forma que indica (LOA Deputado Irapuan Pinheiro 2015). Disponível em: < [https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/22/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual\\_\\_2015.pdf](https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/22/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual__2015.pdf) >. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 307 de 06 de novembro de 2012.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Pires Ferreira para o exercício financeiro de 2013, na forma que indica (LOA Pires Ferreira 2013). Disponível em: < <http://storage.itransparencia.com.br/22/prestacaos/418/HMSf7pwuovQyzvYCLy8g9tkYntYHs1F0HFtTKLg1.pdf> >. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 319 de 18 de novembro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Pires Ferreira para o exercício financeiro de 2014, na forma que indica (LOA Pires Ferreira 2014). Disponível em: < <http://storage.itransparencia.com.br/22/prestacaos/419/H37UrempX3TSfi89BlrCzHw7yRLWQ8qP9RCtfs3X.pdf> >. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 325 de 22 de outubro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Dep. Irapuan Pinheiro para o exercício financeiro de 2016, na forma que indica (LOA DEP. IRAPUAN PINHEIRO 2016). Disponível em: [https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/94/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual\\_Anuar\\_2016\\_1.pdf](https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/94/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual_Anuar_2016_1.pdf). Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 334 de 18 de novembro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2015, na forma que indica (LOA Pires Ferreira 2015). Disponível em: < <http://storage.itransparencia.com.br/22/prestacaos/420/a9Tt2BzAHn7JbJJuWI7AWZb4I5Csjc5sqY6BRDD1.pdf> >. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 342 de 11 de outubro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Pires Ferreira para o exercício financeiro de 2016, na forma que indica (LOA Pires Ferreira 2016). Disponível em: <http://storage.itransparencia.com.br/22/prestacaos/421/IB2z2WOQhB8J5r3SPqyliC8QpJ2aWPFVPhHhIFr2.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 347 de 04 de novembro de 2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2017, na forma que indica

(LOA Deputado Irapuan Pinheiro 2017). Disponível em: [https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/101/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual\\_Anuar\\_2017\\_0000001.pdf](https://www.irapuanpinheiro.ce.gov.br/arquivos/101/LOA%20-%20Lei%20Orcamentara%20Anual_Anuar_2017_0000001.pdf). Acesso em: 29 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 359 de 16 de novembro de 2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2017, na forma que indica (LOA Pires Ferreira 2017). Disponível em: <http://storage.itransparencia.com.br/22/prestacaos/422/92My7DpBhIH1w2TnqZh8R1LmVKrvlSToQekUKTm.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 741 de 21 de dezembro de 2012.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Brejo Santo, Estado do Ceará, para o exercício 2013 (LOA Brejo Santo 2013). Disponível em: < [https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA\\_2013\\_BREJO\\_SANTO.pdf](https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA_2013_BREJO_SANTO.pdf) >. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 782 de 18 de novembro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Brejo Santo, Estado do Ceará, para o exercício 2014 (LOA Brejo Santo 2014). Disponível em: < [https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA\\_2014\\_BREJO\\_SANTO.pdf](https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA_2014_BREJO_SANTO.pdf) >. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 833 de 05 de dezembro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Brejo Santo, Estado do Ceará, para o exercício 2015 (LOA Brejo Santo 2015). Disponível em: [https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA\\_2015\\_BREJO\\_SANTO.pdf](https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA_2015_BREJO_SANTO.pdf). Acesso em: 29 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 872, de 30 de novembro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Brejo Santo, Estado do Ceará, para o exercício 2016 (LOA Brejo Santo 2016). Disponível em: [https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA\\_2016\\_BREJO\\_SANTO.pdf](https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA_2016_BREJO_SANTO.pdf). Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 932 de 16 de novembro de 2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Brejo Santo, Estado do Ceará, para o exercício 2017 (LOA Brejo Santo 2017). Disponível em: < [https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA\\_2017\\_BREJO\\_SANTO.pdf](https://www.brejosanto.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/LOA_2017_BREJO_SANTO.pdf) >. Acesso em: 29 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.175 de 01 de novembro de 2012.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2013 (LOA Sobral 2013). Disponível em: < <http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:c43b7259db4dfdb41db73518d7f440c5.pdf> >. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.196 de 18 de novembro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2014 (LOA Eusébio 2014). Disponível em: < <https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&sp=2014> >

&f=Prefeitura\_Municipal\_Eusebio\_LOA\_2014.pdf&i=100 >. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.319 de 12 de novembro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2014 (LOA Sobral 2014). Disponível em: <

<http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:56366b059b78a1d49e3fb13eebd05442.pdf> >. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.335, de 15 de dezembro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2015 (LOA Eusébio 2015). Disponível em:

[https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&sp=2015&f=Prefeitura\\_Municipal\\_Eusebio\\_LOA\\_2015.pdf&i=94](https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&sp=2015&f=Prefeitura_Municipal_Eusebio_LOA_2015.pdf&i=94). Acesso em: 27 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.384, de 09 de novembro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2016 (LOA Eusébio 2016). Disponível em:

[https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&sp=2016&f=Prefeitura\\_Municipal\\_Eusebio\\_LOA\\_2016.pdf&i=90](https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&sp=2016&f=Prefeitura_Municipal_Eusebio_LOA_2016.pdf&i=90). Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.416, de 12 de dezembro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2015 (LOA Sobral 2015). Disponível em:

<http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:6dde6ad089109bcdcf7cc401ac386b9.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.436, de 28 de novembro de 2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2017 (LOA Eusébio 2017). Disponível em:

[https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1495021580508\\_2017.pdf&i=156](https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1495021580508_2017.pdf&i=156). Acesso em: 27 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.523, de 26 de novembro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2016 (LOA Sobral 2016). Disponível em:

<http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:d2ab90ec992d0ba8fb6c3b6c6b55ef44.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.533, de 08 de dezembro de 2017.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2018 (LOA Eusébio 2018). Disponível em: <

[https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1513863308690\\_2018.pdf&i=224](https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1513863308690_2018.pdf&i=224) >. Acesso em: 27 abr. 2020.

**CEARÁ. Lei nº 1.591 de 04 de novembro de 2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2017 (LOA Sobral 2017). Disponível em:

<http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:72eafc6fb5d7410dd0ec48d272ac7d11.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 1.612, de 03 de dezembro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2019 (LOA Eusébio 2019).

Disponível em:

[https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1545934680115\\_2019.pdf&i=572](https://arquivos.tudotransparente.com.br/?m=EUSEBIO&p=ORCAMENTO&f=1545934680115_2019.pdf&i=572). Acesso em: 27 abr. 2020.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. CURY, Munir (org.). São Paulo: Malheiros, 2013.

COSTA, Denise Souza. **Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001a. p. 69-80.

DA CUNHA, Manuela Carneiro. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. Editora Companhia das Letras, 2013.

DALBERIO, Maria Célia Borges. **Gestão democrática e participação na escola pública**. Revista Iberoamericana de Educación n.º 47/3 – 25 de octubre de 2008. Editora: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). 2008.

DOMINGUES, Leticia Biancky Vieira. **Homeschooling**: uma possibilidade de garantia ao direito à educação. 2016.

FOLLONE, Renata Aparecida; RODRIGUES, Rúbia Spirandelli. Direito e Educação: o caminho para a efetividade dos direitos humanos e da cidadania. **Educação e interdisciplinaridade**: diálogos com a psicologia, a filosofia e o direito. In: Laura Fontes Tomaz Finotti, Loyana Christian de Lima Tomaz, Rozaine Aparecida Fontes Tomaz (org.). Uberlândia: Composer, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 62. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GARRETÓN, Manuel Antonio. **Cidadania, integração nacional e educação**: ideologia e consenso na América Latina. In: ABDALA-BERTRAND, Luis (org.). *Cidadania e educação*: Rumo a uma prática significativa. Trad. Mônica Saddy Martins. Brasília: UNESCO, 1999.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. *The knowledge capital of nations*. **Education and the Economics of Growth**, 2015.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a Liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, v. 56, p. 215-242, 2010.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988**. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados, p. 201-240, 2001.  
INSTITUTO BRASILEIRO DESENDE VOLVIMENTO, JUSTIÇA E EQUIDADE.  
**FUNDEB**: Qual o futuro do fundo?. Disponível em: [politize.com.br/fundeb/](http://politize.com.br/fundeb/). Acesso em: 13 mai. 2020.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A Construção do Saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LELLIS, Lélío Maximino. **Princípios constitucionais do ensino**. São Paulo: Lexia, 2011.

LIMA, Diego de França Carvalho. **Meninos e meninas em situação de rua**: o direito de aprender. 2013.

LIMA, Pedro Henrique Cordeiro. **Direito, educação e cidadania ou Dos pressupostos de uma cidadania plena**. 2011. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito, Educação e Cidadania ou dos pressupostos de uma cidadania plena) -Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito. Belo Horizonte.

LUCK, Heloísa. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores**. Em aberto. Brasília. v. 17. n. 72. p. 11-33. 2000.

MAIA, João Marcos. In: **Educação fiscal e cidadania**. Fátima Maria Gondim Bezerra Farias; Valdinar Custódio Filho (org.). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direitos Humanos na Ordem Jurídica Interna**. Belo Horizonte: Interlivros, 1992.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.

MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEZES, Janaina SS. **O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História**. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas/Histedbr, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório SAEB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Quais são as avaliações brasileiras e por que elas são importantes?**. Disponível em:

<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/uais-sao-as-avaliacoes-brasileiras-e-porque-elas-sao-importantes>. Acesso em: 28 abr. 2020.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REZENDE PINTO, José Marcelino. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

ROCHA, Marcelo Hugo da. **Direito à educação digna e ação civil pública**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Sociologia da educação**. Lamparina, 2011.

RODRIGUES, Márcio Santos. Gestão Escolar: Regulamentações, Definições e Organização. **Só Pedagogia**. Disponível em:

<http://www.pedagogia.com.br/artigos/definicogestaoescolar/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

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

RYDLEWSKI, Carlos. A aposta na educação: sistema de ensino enfrenta crise e é ineficiente, mas propostas mostram saídas para mudar o jogo. **Revista Valor**, p. 4-8, 2019.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. **Revista Brasileira Estudos Políticos**, v. 82, p. 15, 1996.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Educação fiscal e cidadania**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2014.

SOUSA, Everaldo Sebastião de; BUENO, Marlene Nunes Freitas. **Manual de Orientação – FUNDEB**. [Coord.] Everaldo Sebastião de Sousa e Marlene Nunes Freitas Bueno. Goiânia: MP, 2009.

SOUZA, Motauro Ciochetti de. **Direito educacional**. São Paulo: Verbatim, 2010.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. **Desafios educacionais brasileiros**. Pioneira Editora: São Paulo, 1979.

THE ECONOMIST. *Democracy continues its disturbing retreat*. Disponível em: < <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/01/31/democracy-continues-its-disturbing-retreat> >. Acesso em: 06 abr. 2020.

TOSCANO, Moema. **Introdução à Sociologia Educacional**. Vozes: Petrópolis, 1999.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Obrigatoriedade e gratuidade da instrução elementar: articulação entre o público e o privado. **Revista de Administração Educacional**. Recife, v.1, n.1, jul./dez, p. 09-26, 1997.