



## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO CONTEXTO MUNICIPAL

*Juliana Matos Martins<sup>1</sup>*

*Antônia do Socorro Pena da Gama<sup>2</sup>*

### RESUMO

No Brasil, o direito à educação básica é assegurado pela Constituição da República de 1988 e abarca o ensino de crianças e jovens dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, correspondendo à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio. Aos municípios cabe atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, direcionando suas ações ao cumprimento das metas de seu Plano Municipal de Educação (PME), que deve estar em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE). Para garantir a realização dos seus deveres, foi estabelecida a obrigatoriedade de vinculação de receitas de arrecadação própria e transferências constitucionais e legais destinadas à execução de despesas com a educação básica. A partir da análise documental dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do município de Santarém-Pará, do período de 2015 a 2022, foi identificado que, das receitas realizadas, as transferências correspondem a 70% do orçamento em relação à arrecadação própria. Concernente àquelas destinadas à educação municipal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) representa 75%. Isso demonstra a importância das transferências intergovernamentais e do fundo para o desenvolvimento do ensino público de Santarém. Este artigo tem o objetivo de identificar como foi organizado o orçamento municipal educacional santareno desde a aprovação do PME, em 2015, até 2022, de modo a demonstrar como se deu a evolução da sua composição durante esse período, contribuindo para o conhecimento do orçamento educacional, ao melhor acompanhamento social e planejamento das políticas.

**Palavras-chave:** Orçamento Municipal. Educação básica. FUNDEB. Santarém. Amazônia.

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Doutoranda em Direitos Humanos na Universidade Federal do Pará (UFPA); Docente de Direito Público na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR) da UFOPA. Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0004-3514-2807>. E-mail: [juliana.martins@ufopa.edu.br](mailto:juliana.martins@ufopa.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará; Docente na Universidade Federal do Oeste do Pará. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-7084-6509>. E-mail: [socorropgama@gmail.com](mailto:socorropgama@gmail.com)

## THE FINANCING OF PUBLIC PRIMARY EDUCATION IN THE MUNICIPAL CONTEXT

### ABSTRACT

In Brazil, the right to basic education is guaranteed by the Constitution of the Republic of 1988 and covers the teaching of children and young people from 4 (four) to 17 (seventeen) years of age. It is up to the municipalities to act, as a priority, in elementary and early childhood education, directing their actions towards meeting the goals of their Municipal Education Plan (PME), which must be in line with the National Education Plan (PNE). To guarantee the fulfillment of its duties, it was established that it was mandatory to earmark revenues from its own collection and constitutional and legal transfers intended for the execution of expenses with basic education. From the documental analysis of the Summarized Reports of Budget Execution of the municipality of Santarém, Pará, from the period 2015 to 2022, it was identified that, of the realized revenues, the transfers correspond to 70% of the budget in relation to the own collection. Concerning those destined to municipal education, the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (FUNDEB) represents 75%. This demonstrates the importance of intergovernmental transfers and the fund for the development of public education in Santarém. This article aims to identify how the municipal educational budget was organized since the approval of the PME, in 2015, until 2022, to demonstrate how its composition evolved during this period, contributing to the knowledge of the educational budget, by better social follow-up and policy planning.

**Keywords:** Municipal Budget. Basic education. FUNDEB. Santarém. Amazon.

2

## EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO MUNICIPAL

### RESUMEN

En Brasil, el derecho a la educación básica está garantizado por la Constitución de la República de 1988 y cubre la enseñanza de niños y jóvenes de 4 (cuatro) a 17 (diecisiete) años, correspondientes a la educación infantil, primaria y secundaria. escuela secundaria. Corresponde a los municipios actuar, de manera prioritaria, en la educación básica y parvularia, orientando sus acciones hacia el cumplimiento de las metas de su Plan Educativo Municipal (PME), el cual debe estar alineado con el Plan Nacional de Educación (PNE). Para garantizar el cumplimiento de sus funciones, se estableció que era obligatorio destinar ingresos de su propia recaudación y transferencias constitucionales y legales destinados a la ejecución de gastos con educación básica. Del análisis documental de los Informes Resumidos de Ejecución Presupuestaria del municipio de Santarém, Pará, del período 2015 a 2022, se identificó que, de los ingresos realizados, las transferencias corresponden al 70% del presupuesto con relación a la propia recopilación. De los destinados a la educación municipal, el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) representa el 75%. Esto demuestra la importancia de las transferencias intergubernamentales y del fondo para el desarrollo de la educación pública en Santarém. Este artículo tiene como objetivo identificar cómo se organizó el presupuesto educativo municipal de Santarém desde la aprobación del PME, en 2015, hasta 2022, con el fin de demostrar cómo evolucionó

su composición durante este período, contribuyendo al conocimiento del presupuesto educativo, por mejores resultados sociales. seguimiento y planificación de políticas.

**Palabras clave:** Presupuesto Municipal. Educación básica. FUNDEB. Santarém. Amazonia.

## INTRODUÇÃO

Ao Estado brasileiro cabe a obrigação de efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição da República de 1988. Alguns deles são de cunho prestacional (SARLET, 2015), o que significa que o poder público deverá assumir uma postura ativa, colocando à disposição da sociedade prestações fáticas (materiais), cuja realização demanda a implementação de políticas públicas e, por conseguinte, a alocação de recursos financeiros suficientes para seu financiamento. É o caso do direito à educação, previsto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

A administração da educação brasileira está estabelecida, segundo o artigo 211, da seguinte maneira: os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio; e a União organiza o sistema federal de ensino.

Para assegurar a universalização, a qualidade, acesso, permanência e a equidade da distribuição de serviços na educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, objeto de análise deste artigo, há que se definir formas de colaboração financeira entre os entes federativos.

A repartição de receitas, prevista nos artigos 157 a 159 da Constituição da República de 1988, o estabelecimento de fundos constitucionais, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), previsto no artigo 212-A, inciso I; bem como a exigência de vinculação mínima de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no artigo 212, compõem o caminho para implementação das políticas públicas educacionais, que

devem estar voltadas para o alcance dos objetivos previstos no artigo 3º da norma constitucional, concernentes ao desenvolvimento, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à redução das desigualdades e erradicação da pobreza.

Pelo exposto, compreende-se que o direito à educação (assim como à saúde e à assistência), foi selecionado pela Constituição brasileira de 1988 como um dos mais importantes, de realização obrigatória pelo ente federativo; contando com garantias orçamentárias diferenciadas, em especial à educação básica, prevista como direito público subjetivo pelo artigo 208, §1º. Isso significa que haverá responsabilidade da autoridade pública competente ao não-oferecimento do ensino obrigatório, podendo ser exigido em juízo (BARCELLOS, 2011, p. 244) por integrar o conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana, transcendendo a dimensão individual de alcance para atingir uma dimensão social, comunitária, pois é do interesse da comunidade que seus cidadãos, ao menos, o tenham frequentado (MALISKA, 2013, p. 1970).

4

Da mesma forma, tal configuração constitucional para efetivação do direito à educação, demonstra que os entes federativos subnacionais dependem das transferências de recursos para que possam cumprir seus deveres constitucionais e satisfação das necessidades públicas educacionais, cujas demandas são infinitas em contraposição à finitude de recursos financeiros, chamada de reserva do possível. Esta, representa uma condição de realidade que influencia a aplicação dos direitos fundamentais (OLSEN, 2018, p. 231), caracterizando a escassez de recursos públicos.

A pergunta que surge a partir do exposto é de que forma a reserva do financeiramente possível para efetivação do direito à educação básica pode ser identificada no orçamento municipal de Santarém-Pará, considerando sua capacidade de arrecadação tributária, o recebimento de transferências constitucionais e legais, e os fundos educacionais?

Para responder a essa pergunta, foi realizada uma análise documental com interpretação das informações obtidas a partir da leitura dos dados levantados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do

município, do período 2015 a 2022, disponibilizados no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (PMS). Foram identificadas as fontes das receitas educacionais e realizada a comparação do montante de cada uma em relação ao total dos recursos da pasta, de modo a verificar o grau de dependência municipal das transferências recebidas e demais fontes de custeio. O recorte temporal foi selecionado por representar o ano de aprovação da Lei nº 19.829, de 14 de julho de 2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação 2015-2025 e estabeleceu metas e estratégias para o desenvolvimento e melhoria da qualidade do ensino público santareno. Essa análise está precedida da apresentação dos conceitos fundamentais utilizados na condução do raciocínio aqui apresentado.

## **FEDERALISMO FISCAL SOB A ÓTICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

A atividade financeira do Estado consiste em “obter, criar, gerir, e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público” (BALEIRO, 2015, p. 14). Uma de suas finalidades é a arrecadação de receita pública para garantir a realização da justiça distributiva, instrumentalizada pelo orçamento público, e a concretização do federalismo fiscal, que implica “normas financeiras para o rateio espacial das receitas públicas visando à sua melhor distribuição entre os entes subnacionais” (SCAFF, 2018, p. 108), em vistas de viabilizar a autonomia financeira dos entes federativos e cumprimento das obrigações constitucionais e legais do Estado. As transferências de parcelas do produto da arrecadação de receitas entre os entes federativos, constituem as principais fontes de recursos para a maioria dos municípios brasileiros.

Outra forma de instrumentalização do federalismo fiscal é a vinculação de receitas, que consiste na destinação obrigatória de parte dos recursos, para financiamento de políticas concretizadoras de determinados direitos fundamentais, especialmente os de cunho social com realização prioritária. Há o estabelecimento de recursos públicos mínimos, obrigatoriamente vinculados/carimbados, a serem aplicados no custeio de políticas públicas

promotoras de dignidade, com solidariedade entre os entes federativos em prol dos mesmos objetivos, determinando a atuação financeira pelo poder público.

Assim ocorre com o direito fundamental à educação, de modo que a execução das despesas com a educação básica não é completamente discricionária, pois a partir do momento que a norma constitucional previu tais vinculações, ela limitou e emoldurou o espaço em que o gestor orçamentário atuará no momento de construção do orçamento público e da formação da agenda política educacional.

O estabelecimento de destinação de percentuais mínimos à educação, assim como à saúde e outros serviços, além daqueles que compõem fundos públicos direcionados à diminuição das desigualdades sociais, seguridade social, meio ambiente etc., demonstram a preocupação constitucional em garantir recursos suficientes para custear a execução das despesas obrigatórias estabelecidas. As vinculações para despesas sociais demonstram que o constituinte instituiu um “orçamento mínimo social” ou “garantias de financiamento dos direitos sociais” (SCAFF; ROMBOLIM; REVENGA, 2010, p. 27), evidenciando a força normativa de suas disposições, direcionando as decisões de todas as esferas da Administração Pública.

6

## **O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE SANTARÉM ENTRE 2015 E 2022**

### **Receita tributária destinada à educação básica**

A receita pública é proveniente, em grande parte, da tributação de pessoas físicas e jurídicas, além das penalidades financeiras, das transferências intergovernamentais e das rendas patrimoniais do Estado (ABRAHAM, 2017, p. 95). O atual Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, considera como receita pública, em sentido estrito, as receitas orçamentárias que ingressam durante o exercício financeiro e aumentam o saldo da instituição, servindo à execução das políticas públicas e como fonte de recursos para programas e ações realizados pelo Estado no atendimento às necessidades públicas (BRASIL, 2021, p. 39).

Concernente às vinculações municipais, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 estipulou a vinculação mínima de 25% da receita para serviços relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Prevê, ainda, a vinculação de 100% da contribuição social do salário-educação.

A Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, incluiu nova vinculação por meio do artigo 212-A, com previsão de destinação das parcelas oriundas das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação); da desoneração das exportações (LC no. 87/1996); do Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e da cota, parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), devidas aos municípios, para compor a cesta do FUNDEB, com a garantia de complementação progressiva de recursos da União aos entes que não alcançarem os valores mínimos por aluno instituídos nacionalmente.

Para a educação, há ainda a previsão de destinação da receita resultante da contribuição para compensação financeira ou da participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e outros recursos minerais no respectivo território. A Lei nº 12.858/2013 regulamentou a forma de distribuição desta compensação, instituindo a aplicação de 75% na educação, em acréscimo ao mínimo obrigatório do artigo 212 da Constituição Federal de 1988. No Estado do Pará, a Lei Complementar nº 133/2020 tratou da destinação de 20% da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) às atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Ou seja, a receita é destinada para intensificar a integração do ensino médio regular a uma educação profissional e tecnológica, dentro da rede de escolas técnicas já existentes e as que estão sendo criadas pelo governo estadual. Por isso, não serão tratadas neste artigo, visto que o município de Santarém não administra o ensino médio

e a educação profissional em seu território, sendo responsável especificamente pela educação infantil e o ensino fundamental.

Portanto, além de colaborar com parcela dos produtos de sua arrecadação própria e dos convênios celebrados, o município recebe recursos por meio das transferências intergovernamentais referentes a tributos vinculados à educação, ao FUNDEB e ao FNDE. As fontes dessas receitas no orçamento público de Santarém serão identificadas nos três pontos adiante.

### **Receita municipal resultante de impostos de arrecadação própria**

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é um documento de publicação obrigatória pelo Poder Público, que deve disponibilizá-lo em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, estando previsto na Constituição Federal, no artigo 165, §3º, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000. É um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, no qual devem constar o balanço orçamentário, com especificação das receitas por fonte, as despesas por grupo de natureza e os demonstrativos da execução das receitas e despesas. Dessa forma, é possível quantificar o total da arrecadação realizada pelo município dentro do período analisado para, a partir dessas informações, realizar a comparação dos totais ano a ano, e a identificação de cada fonte de receita que compõe o orçamento educacional.

Integram a arrecadação própria do município as receitas provenientes dos impostos de sua competência: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além da receita resultante do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte (IRRF), segundo o artigo 158, inciso I, e do Imposto Territorial Rural (ITR), cobrado e fiscalizado pelo poder público municipal, na forma do artigo 153, §4º, inciso III da Constituição brasileira de 1988. A organização do produto arrecadado deve ser aplicada de acordo com o disposto pelas normas constitucional e infraconstitucional,



em observância aos montantes vinculados, sob pena de responsabilização do gestor orçamentário tanto judicial quanto administrativamente.

**Figura 1** – Receita própria de impostos Santarém, Pará (2015-2022)

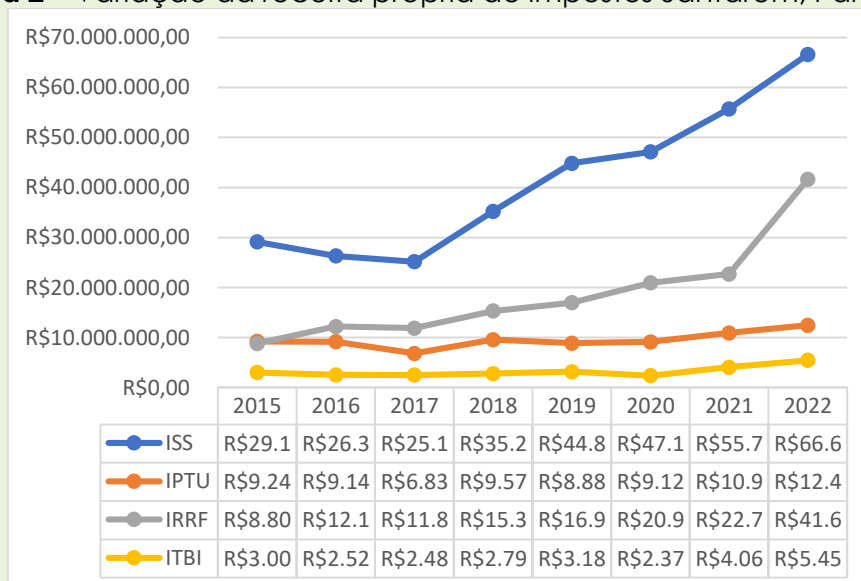


**Fonte:** Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

Segundo os RREO municipais referentes ao período 2015 a 2022, o total de receitas próprias do município de Santarém cresceu 151% nesses oito anos (Figura 1), dado o aumento gradual da arrecadação do ISS, do IRRF e do IPTU, respectivamente, podendo ser considerados como os principais impostos municipais considerando a capacidade arrecadatória (Figura 2).

9

**Figura 2** – Variação da receita própria de impostos Santarém, Pará (2015-2022)



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

O total resultante desses impostos, juntamente com a receita recebidas por meio das transferências constitucionais e legais, compõem o percentual da vinculação mínima constitucional obrigatória de 25% às ações para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito municipal. O produto desses impostos representou cerca de 30% do total de receita destinada à educação, demonstrando a importância que as transferências constitucionais e legais repassadas a Santarém representam para a composição do orçamento educacional para concretização das obrigações municipais.

### **Receitas de transferências constitucionais e legais recebidas pelo município**

As transferências constitucionais e legais para o município de Santarém referem-se à cota-parte das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação); ITR; ICMS-Desoneração; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre o ouro (IOF-Ouro).

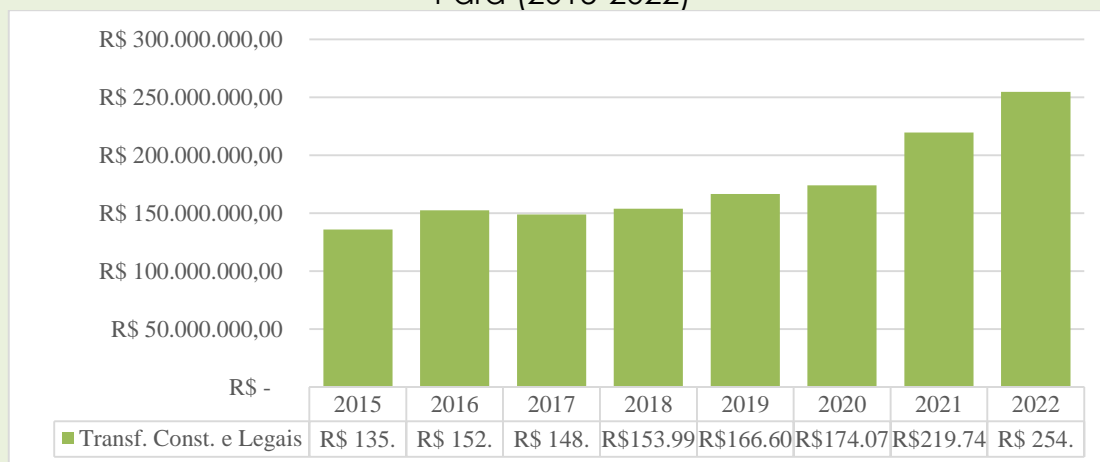
Elas são organizadas a partir do disposto nos artigos 158 e 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988; além do artigo 225 da Constituição do Estado do Pará e da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir); da Lei Estadual nº 5.645/1991 (critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios), alterada pela Lei nº 9.674/2022, cujos efeitos estavam previstos para iniciar em 2023.

A partir do levantamento dos valores disponíveis nos RREO de 2015 a 2022, têm-se que as receitas de transferências constitucionais e legais aumentaram 87% (Figura 3) e representam uma média de 70% do total da receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse resultado demonstra o lugar que Santarém ocupa quando se considera o grau de dependência financeira dos repasses da União e do

Estado, evidenciando uma franca capacidade arrecadatória municipal considerando a atividade econômica e as necessidades públicas da população.

**Figura 3** – Transferências constitucionais e legais ano a ano para Santarém, Pará (2015-2022)



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

Finalizada a identificação das receitas de arrecadação própria e as transferências constitucionais e legais, segue-se à especificação daquelas transferidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo FUNDEB, respectivamente, enquanto fundos importantes para o financiamento das ações e programas concernentes à educação básica pública municipal.

11

### Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no orçamento municipal

O FNDE, criado pela Lei nº 5.537/1968 e alterado pelo Decreto-lei nº 872/1989, é uma autarquia federal com competência para captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação, executando as políticas educacionais do MEC. Por meio dele, o Ministério da Educação realiza transferências de recursos e presta assessoria aos Estados, Municípios e Distrito Federal, visando garantir a qualidade da educação básica em todos os Estados e Municípios.

O FNDE conta com variadas fontes de recursos, como parcela da contribuição sobre a receita de concurso de prognósticos (loterias) e o salário-educação.

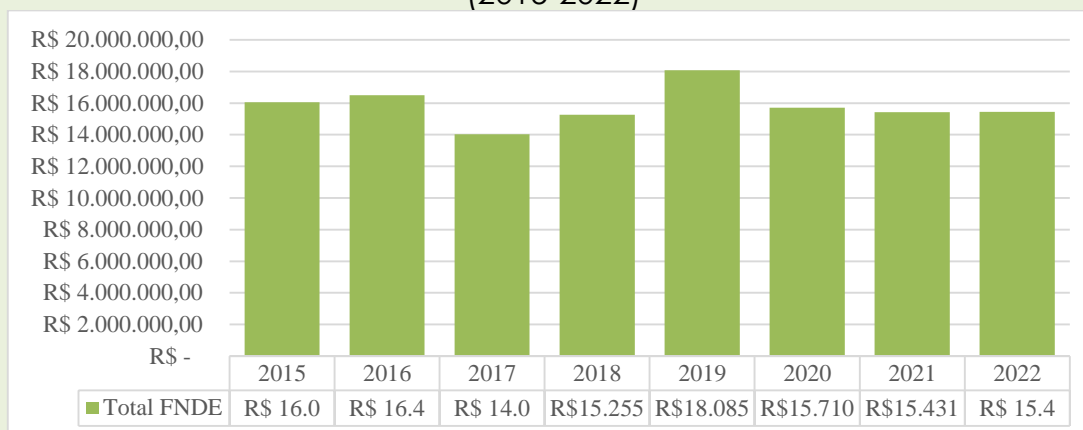
O artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu a obrigatoriedade de garantir atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Dentre as atuais políticas e programas em execução no âmbito da atuação do FNDE, são realizados no município de Santarém aqueles relacionados à educação infantil e ao ensino fundamental: o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Educação Conectada, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), dentre outros.

O fundo também executa o pagamento de bolsas e auxílios destinados ao aperfeiçoamento e atualização profissional de professores, gestores e funcionários das redes públicas de ensino e programas destinados exclusivamente ao ensino. Nesse sentido, pode-se dizer que engloba várias outras políticas importantes para o desenvolvimento da educação básica pública municipal.

Os RREO de 2015 a 2022 demonstram que as receitas de transferências do FNDE ao município de Santarém foram realizadas da maneira como dispõe a Figura 3. É possível perceber, a partir da comparação ano a ano, que sua arrecadação variou de maneira instável, sem apresentar progressão ou linha de tendência, diferentemente das demais fontes de receitas educacionais. O ano de 2019 correspondeu à maior quantia em comparação aos demais anos, pois houve aumento na transferência do produto da arrecadação do salário-educação, além do repasse de recursos provenientes do Programa Mais Educação (interrompido em 2020) e do incremento dos programas voltados para o transporte escolar e alimentação escolar.

O aumento do repasse dos programas educacionais federal depende, especialmente, da situação das matrículas ativas no município e do aumento da capacidade tributária dos entes federativos.

**Figura 4** – Receitas de transferências do FNDE ano a ano Santarém, Pará (2015-2022)



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

Os recursos transferidos do FNDE não representam a principal fonte de recursos para o desenvolvimento e manutenção do ensino em Santarém, quando comparados ao montante de participação dos repasses do FUNDEB no orçamento educacional municipal.

### Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no orçamento municipal

O financiamento para a educação básica no Brasil passou por três fases após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as previsões referentes aos: I) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); II) FUNDEB temporário; e, III) FUNDEB permanente.

O FUNDEF teve vigência de 1998 a 2006, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, com regulamentação pela Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996), mesmo ano da LDB. Ele tinha previsão de duração de 10 anos e era composto por uma parcela de 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exportação, do ICMS, das desonerações de exportações previstas na Lei Complementar nº 87/96, além do FPE e do FPM. Além dessas

vinculações, os estados que não atingissem a arrecadação mínima estabelecida pelo valor anual por aluno recebiam uma complementação da União de, no mínimo, 10%. Os recursos deste fundo educacional deveriam ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização dos profissionais da educação.

De forma mais ampla que o FUNDEF, o FUNDEB prevê o financiamento da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, sendo destinado, portanto, ao financiamento da educação básica.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o que demonstra a preocupação em garantir um orçamento mínimo (SCAFF; ROMBOLIM; REVENGA, 2010, p. 27) para que as prestações estatais relacionadas a esse direito sejam cumpridas.

Em comparação ao FUNDEB anterior (Lei nº 11.494/2007), o atual (Lei nº 14.113/2020) instituiu outras mudanças no que concerne às vinculações de recursos do valor anual por aluno e à complementação da União aos Estados, que passou de 10% para 23%. A previsão é que ela será realizada de forma progressiva, até 2026. Esta complementação é formada por três modalidades: I) Valor Anual Aluno Final – VAAF, de 10% (a mesma que vigorou no FUNDEB temporário); II) Valor Anual Ano Total – VAAT (de 10,5%); e III) Valor Anual Ano Resultado – VAAR (de 2,5%), totalizando os 23%.

Elas são distribuídas em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme dados do Censo Escolar (realizado pelo INEP); observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre as etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino; consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade (artigo 7º da Lei nº 14.113/2020).

Além disso, também serão consideradas as ponderações previstas no artigo 10 da lei, para a complementação VAAF e VAAT relativas ao nível socioeconômico dos educandos (conforme dados calculados pelo INEP), aos

indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado (conforme apurado pelo FNDE) e aos indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, com base nas suas características sociodemográficas e econômicas (a partir do verificado pelo Ministério da Economia), com finalidade de incentivar os entes federados a esforçarem-se para arrecadar adequadamente os tributos de sua competência.

O VAAF busca mitigar as diferenças orçamentárias entre os Estados e Municípios para cumprimento de seus deveres constitucionais relacionados à educação básica. A complementação VAAT destina-se aos Estados e Municípios que não alcançarem o VAAT mínimo por aluno estipulado nacionalmente e é verificado no âmbito municipal. Tem como foco, a diminuição das desigualdades e vulnerabilidades sociais, instigando o ente federativo a atuar de maneira global para atingimento dos objetivos constitucionais.

São considerados para o cálculo do potencial de arrecadação, os recursos do FUNDEB, incluindo a complementação da União (VAAF); a receita dos impostos que compõem a cesta do fundo; a receita dos impostos não vinculados (IPTU, ISS, ITBI e IRRF); as cotas do salário-educação; a parcela da exploração de petróleo e gás natural destinada à educação; além das transferências dos programas de distribuição universal do FNDE, conforme definido em regulamento. Há, ainda a subvinculação de parcela da receita recebida pela complementação VAAF, sendo obrigatório destinar 50% para a educação infantil (conforme o artigo 27) e 15% para despesas de capital.

O VAAR é destinado aos Estados e Municípios que alcançarem melhores indicadores educacionais em comparação aos anos anteriores, condicionados aos critérios do artigo 14 da Lei nº 14.113/2020 e artigo 43 do Decreto nº 10.656/2021. Cumpre chamar a atenção para esse dispositivo, pois ele se refere a ações e regras destinadas a garantir um estímulo às políticas públicas educacionais que resultem na redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, levando em consideração as especificidades das escolas indígenas e quilombolas, o desenvolvimento do

ensino e o cumprimento do disposto na BNCC, bem como a efetivação do princípio democrático, ao exigir a representatividade na gestão educacional e a participação de pelo menos 80% dos alunos na prova SAEB (este requisito será exigido apenas a partir de 2024, conforme dispõe a Resolução nº 1/2023, do Ministério da Educação).

A instituição do VAAR representa um avanço no que concerne à eficácia do direito à educação básica, pois serve como um “laurel” aos entes federativos que alcançarem aumento e melhoria nos seus resultados do IDEB, renovando a importância do índice para os gestores municipais que precisam lidar com inúmeras demandas de interesse público, com a possibilidade de incremento do orçamento público e consecutivo aumento da reserva do possível municipal, ampliando as escolhas públicas.

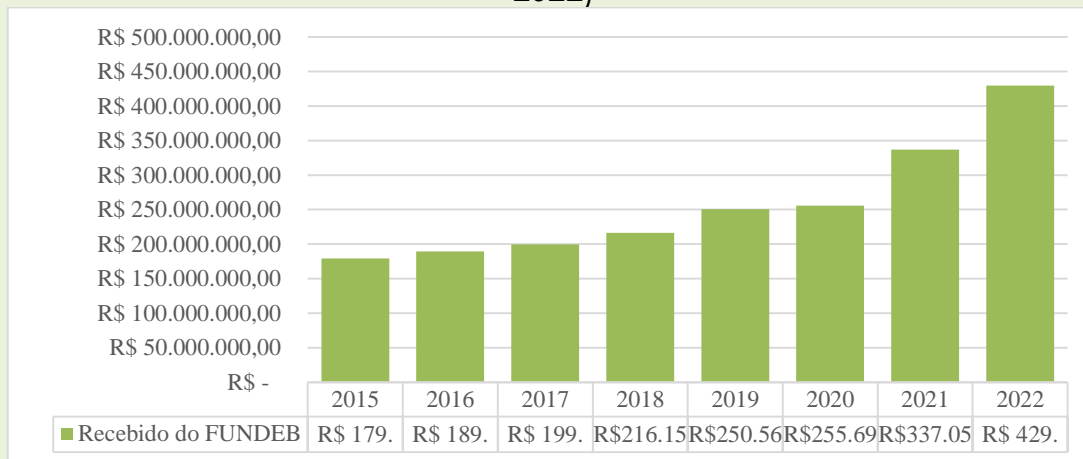
O FUNDEB busca garantir o cumprimento dos objetivos e princípios voltados ao direito à educação, de modo a realizar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, assegurando a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, o aprendizado adequado durante toda a vida, o pluralismo de ideias e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais com infraestrutura apropriada. Além disso, busca a qualificação dos profissionais da educação, em especial dos docentes, com valorização e remuneração constitucionalmente adequada; ademais, almeja a realização da gestão democrática e a possibilidade de fiscalização social dos atos e recursos públicos. Esses objetivos integram as metas e estratégias do PNE, norteando o disposto no PME, e os recursos públicos devem ser suficientes para que haja a completa realização de tais finalidades até o término de vigência dos planos.

Segundo os RREO municipais dos anos 2015 a 2022, as receitas carimbadas pelo FUNDEB cresceram progressivamente ao longo dos anos (Figura 5), aumentando 139%. Elas representam 75% do orçamento total destinado à educação básica pública municipal, que é o resultado da soma do percentual mínimo de 25% exigido pela Constituição de 1988,



correspondente à manutenção e desenvolvimento do ensino, mais os recursos do FNDE, as transferências de convênios e o FUNDEB.

**Figura 5** – Receitas recebidas do FUNDEB ano a ano, Santarém, Pará (2015-2022)



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

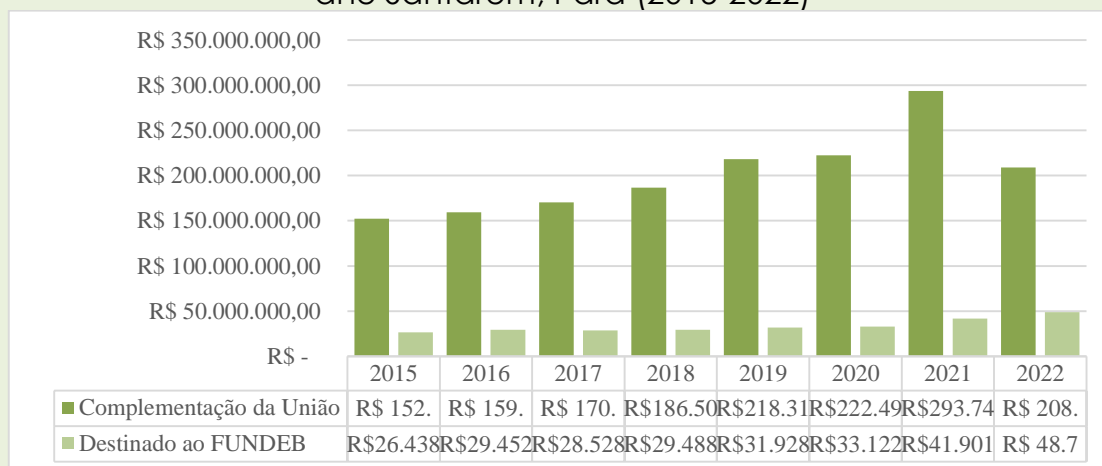
O aumento das transferências do FUNDEB ocorreu devido a uma série de variáveis. O crescimento das transferências de receitas contribuiu significativamente para o resultado, mas a principal mudança concentra-se em grande parte no crescimento do montante transferido a título de complementação da União.

17

Essa complementação, como foi dito anteriormente, concerne ao VAAF (10%), entre os anos 2015 e 2022 e VAAT (2% em 2021 e 5% em 2022)<sup>3</sup> (Figura 6).

<sup>3</sup> O VAAR está sendo repassado apenas no ano corrente (2023).

**Figura 6** – Repasse do total da complementação da União ao FUNDEB ano a ano Santarém, Pará (2015-2022)



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Santarém, Pará (2023).

Em suma, das receitas que compõem o FUNDEB, as transferências dos impostos no ano de 2022 aumentaram significativamente em relação aos anos anteriores. A vinculação municipal de 20% para composição do fundo entre 2021 (R\$ 41.901.863,30) e 2022 (R\$ 48.734.451,12) aumentou 16%, os recursos das transferências constitucionais e legais cresceram 16% entre 2021 (R\$ 219.743.749,39) e 2022 (R\$ 254.885.097,46).

18

Com a identificação e quantificação das fontes de receita para educação básica no orçamento público de Santarém, pôde-se confirmar a importância das transferências constitucionais e legais, bem como do repasse da complementação da União, o que evidencia a dependência de Santarém desses recursos. O FUNDEB consagra-se como imprescindível para efetivação dos deveres e atribuições municipais para a manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal e realização das metas do PME, determinando uma limitação fática que a reserva do financeiramente possível representa para a execução de programas e ações pelo poder público municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação e quantificação das fontes de receita para educação básica no orçamento público municipal confirmou a importância das transferências intergovernamentais constitucionais e legais, bem como do

repassa da complementação da União, o que evidencia a dependência de Santarém desses recursos. A essencialidade do FUNDEB para efetivação dos deveres e atribuições municipais para o desenvolvimento do ensino público municipal e realização das metas do PME se confirmou e trouxe luz à necessidade de planejamento adequado das políticas educacionais para os estabelecimentos de ensino da rede pública de Santarém.

A partir desse estudo, foi possível compreender como se organizou o orçamento municipal, identificando o montante de receita para educação básica. Uma etapa de pesquisa importante que contribuiu para o direcionamento de novas pesquisas relacionadas à implementação de políticas educacionais e às necessidades públicas específicas de Santarém, especialmente os estudos acerca da suficiência ou não de recursos financeiros para realização das obrigações constitucionais e legais inerentes ao poder público municipal; considerando o custo-aluno real; as peculiaridades do ensino em escolas indígenas e quilombolas; o dever de realização máxima do direito à educação e metas no Plano Nacional de Educação e Plano Municipal de Educação, observando a reserva do financeiramente possível de modo a cumprir com a melhor distributividade das ações pelo território municipal.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BALEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**. 9. ed. Brasília, DF: ME, 2021.

MALISKA, M. A. Comentário ao artigo 208. *In*: CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1970-1973.



OLSEN, A. C. L. **Direitos Fundamentais Sociais: efetividade frente à reserva do possível.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. *E-book*.

SCAFF, F. F. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, F. F.; ROMBOLIM, R.; REVENGA, M. (coord.). **A eficácia dos direitos sociais:** I Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil/Espanha/Itália. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

Recebido em: 05 de outubro de 2023.

Aprovado em: 12 de outubro de 2023.

Publicado em: 29 de novembro de 2023.

