



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO

FELLIPE ALMEIDA DE ANDRADE

**A LEI DO FUNDEB E OS PRINCIPAIS IMPACTOS DE SUA IMPLANTAÇÃO NA
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA**

CAMPINA GRANDE – PB

2013

FELLIPE ALMEIDA DE ANDRADE

**A LEI DO FUNDEB E OS PRINCIPAIS IMPACTOS DE SUA IMPLANTAÇÃO NA
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para a obtenção de título de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual da Paraíba.

Orientadora: Prof^a. da UEPB, Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira.

CAMPINA GRANDE – PB

2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

A5531 Andrade, Fellipe Almeida de.
A Lei do FUNDEB e os principais impactos de sua implantação na educação básica pública brasileira [manuscrito] / Fellipe Almeida de Andrade.– 2013.
116 f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2013.
“Orientação: Profa. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira, Departamento de Direito Privado”.

1. Educação. 2. Ensino. 3. Educação – Investimento. I. Título.

21. ed. CDD 370

FELLIPE ALMEIDA DE ANDRADE

A LEI DO FUNDEB E OS PRINCIPAIS IMPACTOS DE SUA IMPLANTAÇÃO NA
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA

Data da aprovação: 30 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Flávia de Paiva

Prof^a. da UEPB Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira, Dra.
Orientadora

Flávio Romero Guimarães

Prof. da UEPB Flávio Romero Guimarães, Dr.
Examinador

Prof. da UEPB Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho, Esp.
Examinador

Dedico este trabalho aos meus amados pais,
aos meus inseparáveis irmãos e aos meus
queridos sobrinhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, razão de minha existência e sem O qual me faltariam forças para enfrentar os desafios. A Ti, meu Pai, minha gratidão por esta conquista e por todas as conquistas que vossa infinita misericórdia Te fizeram partilhar comigo;

À Maria e Anna, Mãe e Avó do Cristo, minhas intercessoras e advogadas de todas as horas. Aquelas que me tiraram do escuro da caverna do medo para a luz que acompanha a coragem dos que lutam;

À Universidade Estadual da Paraíba, que me recebeu e conduziu nesta jornada;

Aos mestres e mestras que foram meus professores e mantiveram o dever e o compromisso de me passar sempre o melhor do grande conhecimento que detêm, e em especial à minha orientadora neste trabalho, Professora Flávia de Paiva;

À memória indissolúvel de correção e luta de meus avós Antonia e João Felipe, e Rosa e Antonio Felipe;

À Severina de Almeida Andrade, ou simplesmente Birina, minha mãe. Ela não só me deu a luz, mas é a própria luz que ilumina os meus dias, e assim será por todo o sempre;

A Manoel Felipe de Andrade, meu pai. Ele certamente não estará nos livros de História, mas para os que o conhecem e com ele convivem restará sempre certeza de que é um dos maiores homens a passar pela face da terra;

Aos meus irmãos Manoelzinho, Ivone, Ivonete, Antonio, José, Marcony, Alberto e Ivana. O amor de vocês é um porto seguro. Saber que posso sempre contar com todos me faz jamais temer a solidão;

Aos meus sobrinhos(as), tios(as), primos(as) e cunhados(as). Amo-os com fervor. Unidos, somos a melhor tripulação para quaisquer das viagens desta vida, mesmo as mais turbulentas;

À Sulamita, Tatiana, Karoline, Diego e William, meus colegas de curso, entre todos, os que compartilharam comigo horas fáceis e difíceis, a quem dedico especial carinho e gratidão;

À Iones, Luciana, Lusinete, Sheila, Kátia Kaline, Jocélio, Mônica Maria, Deivid e Mariângela, amigos-irmãos que me fizeram acreditar no meu potencial e que são motivos para que eu acredite na existência da verdadeira fraternidade;

A Manoel Almeida de Andrade e à Maria de Lourdes Arruda Almeida que, em 2005, confiaram na minha capacidade e implantaram-me as asas que me fizeram voar;

À Iracilda, Maria José, Marizete, Marivalda, Vilma, Nilsa, Silvânia, Yania, Eliane, Socorro Arruda, Mônica Rogéria, Alcione, Paulo, Ayla Alany, Bruna Manoela, Jadivane, Márcia, Adonys, Cássia, Cristiane, Raquel, Neyde Aparecida, Jacira, Suely, Rosalva, Silvério, Verônica, Vanusa, Aérton, Alberto, Manoelita (*in Memoriam*), Avani, Selma, Joelma, Deusa, Rosa, Sérgio, Marcos Lucas, João Carlos, José Ronaldo, José Carlos, José Edivan, Sérgio Moura, Igor, Rildo e todos os demais amigos e companheiros de trabalho da Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação de Barra de Santana, por tudo que me ensinaram e por tornar essencial ao meu vocabulário o verbo compartilhar;

A todos, os meus mais profundos e sinceros agradecimentos.

“Com o coração se pede. Com o coração se procura. Com o coração se bate e é com o coração que a porta se abre”.

Santo Agostinho

“Aprender é a única de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende”.

Leonardo da Vinci

RESUMO

O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é um fundo de natureza contábil, regulamentado pela Lei Federal nº. 11.494/2007, implantado de forma gradual entre os anos de 2007 e 2009, em substituição ao agora extinto FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, reiteradamente criticado pela maioria dos estudiosos e pesquisadores da temática do financiamento da educação pública brasileira. Este trabalho, metodologicamente baseado em pesquisa documental e bibliográfica, teve por objetivo analisar, de forma pormenorizada, as principais características e particularidades desse novo Fundo, bem como sua sistemática para o financiamento da educação básica, de forma a concluir pelos avanços conseguidos e os problemas não superados com a sua implantação pelos entes da federação. A partir da análise dos textos legais, da produção acadêmica voltada para o tema em apreciação, das pesquisas realizadas por institutos confiáveis instalados no Brasil e da experiência prática do autor como gestor municipal de educação por oito anos, o produto final demonstra que o FUNDEB, apesar de alguns importantes e consideráveis avanços em relação à situação anterior, mantém a lógica distributiva do Fundo precedente e da desigualdade regional do país no tocante aos gastos efetivos com a educação básica, não superando algumas das suas principais limitações. É forte nos argumentos de que o Governo Federal contribui de forma irrisória frente ao seu real potencial, colaborando para um nivelamento por baixo da situação escolar do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento. Legislação. Qualidade no ensino.

ABSTRACT

FUNDEB – Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals is an accounting fund, regulated by Federal Law n. 11.494/2007, implemented gradually between 2007 and 2009, replacing the now former FUNDEF – Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers, repeatedly criticized by most scholars and researchers of the subject of the financing of public education in Brazil. This work, methodologically based on desk research and literature, aimed to analyze in detail the main characteristics and features of this new Fund, as well as its systematic funding of basic education, in order to complete the progress made and problems not overcome with its implementation by federal agencies. From the analysis of legal texts, the academic production toward the topic under consideration, the research conducted by institutes in Brazil installed reliable and practical experience of the author as manager of public education for eight years, the final product shows that FUNDEB, despite some important and significant advances in the previous situation, maintains distributive logic Fund precedent and regional inequality in the country with regard to actual spending to basic education, not surpassing some of its main limitations. It is strong in the arguments that the Federal Government contributes negligible forward to your real potential, contributing to a leveling down of educational situation of Brazil.

KEYWORDS: Financing. Legislation. Teaching quality.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Gradação das entradas das matrículas da educação básica na contabilidade do FUNDEB entre 2007 e 2009	24
Tabela 02 – Fatores de ponderação, dos anos de 2007, 2009 e 2013, relativos aos variados segmentos da educação básica componentes do FUNDEB	28
Tabela 03 – Evolução da Complementação da União ao FUNDEB entre os anos de 2007 e 2011.....	34
Tabela 04 – Periodicidade de arrecadação dos valores das fontes alimentadoras do FUNDEB	37
Tabela 05 – Evolução do Piso Salarial do Magistério 2008-2013 para uma jornada de 40 horas, conforme Lei Federal nº. 11.738/2008 e regulamentações posteriores do FNDE.....	56
Tabela 06 – Especificação dos parentes até o 3º grau de acordo com o Novo Código Civil	61
Tabela 07 – Composição mínima do CACS-FUNDEB em âmbito estadual	66
Tabela 08 – Composição mínima do CACS-FUNDEB em âmbito municipal	67
Tabela 09 – Periodicidade das modalidades de prestação de contas dos recursos do FUNDEB aos respectivos órgãos de controle e sua fundamentação legal	70
Tabela 10 – Relação de sanções possíveis a entes federados e ordenadores de despesas em caso de malversação dos recursos do FUNDEB.....	71
Tabela 11 – Relação de Municípios do Estado da Paraíba por População	77
Tabela 12 – Matrículas totais do Brasil na educação básica nos anos de 2006 e 2012	80
Tabela 13 – Especificação dos principais equipamentos que faltavam nas escolas rurais em 2012	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1 – FUNDEB: CONJUNTURA, ANTECEDENTES E IMPLANTAÇÃO	16
1.1 Educação brasileira: breve localização histórica	16
1.2 FUNDEF e FUNDEB: análogos ou antagônicos?	19
1.3 A remuneração do magistério e os índices de diferenciação por modalidade.....	26
1.4 A incorporação da educação de jovens e adultos (EJA)	29
Capítulo 2 – PORMENORIZANDO A LEI FEDERAL Nº 11.494/2007.....	31
2.1 FUNDEB: definição, implantação e composição dos recursos.....	31
2.2 Operacionalização e movimentação financeira do FUNDEB	36
2.3 Censo Escolar: o funcionamento do fato gerador da distribuição do FUNDEB.....	39
2.4 Aplicação dos recursos do FUNDEB.....	41
2.5 FUNDEB e a remuneração do magistério da educação básica	51
2.6 Controle Social: a sociedade como cogestora do FUNDEB.....	57
2.7 Fiscalização e controle externo dos recursos do FUNDEB	68
Capítulo 3 – LEI DO FUNDEB: UMA VISÃO CRÍTICA DE SUA APLICABILIDADE..	73
3.1 FUNDEB: entraves que persistem	73
3.2 Essencialidade da política de financiamento em educação	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	89
APÊNDICE.....	93
APÊNDICE A – Íntegra da Lei Federal Nº. 11.494, de 20 de junho de 2007	94

INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2005 e 2012, vivi uma experiência profissional, a qual cheguei meio que por acaso, como Secretário Municipal de Educação do Município de Barra de Santana/PB, cidade berço da minha família. Foram oito longos anos de convívio diário com os avanços e dificuldades da educação básica, inclusive tendo acompanhado como gestor o período de implantação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), sucedendo ao FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, cujo eixo norteador era apenas o ensino fundamental.

Foi sofrido para mim, um estudante praticamente iniciando o curso de Direito, enfrentar os desafios que aquela pasta me trouxe nos anos seguintes. Contei com o apoio de muitos profissionais experientes, mas não me omiti de buscar o conhecimento que me faria emergir como um diferencial entre tudo que já fora feito em gestões anteriores. E esse caminho foi o Direito.

Muito do que Barra de Santana já havia conquistado na sua educação municipal adveio de lutas travadas por profissionais muito comprometidos, mas pouca coisa estava garantida em forma de legislação. Os progressos poderiam simplesmente ser jogados no lixo pelos administradores que se sucederiam, pois quase nada era referendado por este instrumento que a democracia nos deu para validar e fazer persistir diante do tempo os dispositivos de regulação da ordem e do bem comum: a Lei.

A construção conjunta e gratificante passou pelo reordenamento do Sistema Municipal de Educação – SME, pela instituição da Inspeção Técnica Municipal de Ensino, pela elaboração e execução do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério, pelos Projetos Políticos-Pedagógicos das 39 (trinta e nove) unidades de ensino, a edição da Proposta Curricular da Rede Municipal, a feitura do Planejamento Estratégico Decenal da Secretaria e a incubação de um Plano Municipal de Educação – PME.

Toda este bom combate se deu de forma simultânea à implantação da Lei Federal Nº. 11.494/2007, que consolidou o FUNDEB e, num primeiro momento, nos pareceu a redenção para todos os sonhos dourados dos gestores municipais da educação. As forças e os interesses conflitantes muitas vezes abriram arestas nas relações com os profissionais, mas eram conflitos que, no nosso caso, acredite, transcendiam a mera esfera política. Era pela melhoria real da educação do município.

A esta experiência se somou a ocupação, ao longo de quatro anos, dos cargos de Tesoureiro e de Membro do Conselho Nacional de Representantes da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Neste órgão de defesa das causas da educação municipal, encontrei e convivi com ases do conhecimento, nas esferas estadual e nacional. São momentos que enriquecem nossa história e abrem caminhos para o doce sabor das descobertas.

Há uma frase famosa que diz que “países como muitas leis têm democracia frágil”. Mas algumas linhas essenciais da educação, apesar do grande compêndio de leis do Brasil, não são regulamentadas. Por conseguinte, não se criam a ideia de rede, de sistema, padronização do ensino. E padronização por cima, como deveria ser. Por melhores que sejam as intenções e postulados da Lei do FUNDEB, o ordenamento que faz, majoritariamente de caráter financeiro, não parece suficiente para a superação de parte significativa dos enormes gargalos do Sistema Educacional Brasileiro.

Como dito, a vivência e troca de saberes com professores, pais, alunos e outros profissionais da educação me fizeram enxergar que garantias jurídicas são essenciais para a execução eficaz de um bom planejamento da educação básica pública, desde a sua menor esfera administrativa, que é, no caso do Brasil, a municipal.

A minha condição de estudante de direito contribuiu para uma gestão fundamentada em leis naquela ocasião, e creio, a partir desta experiência, que o estudo da legislação educacional é deveras relevante na atualidade para os operadores do Direito. Temos mais que pesquisar neste vasto e extraordinário campo.

A teoria e a pesquisa sobre o tema são significativas, mas pouco vastas. As produções publicadas, mesmo aquelas realizadas de forma institucional pelo Ministério da Educação – MEC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Conselho Nacional de Educação – CNE, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira – INEP, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre outros, contribuiriam muito com a pesquisa, mesmo precisando ser analisadas de forma crítica e apartidária.

A consulta a autores renomados nas questões de financiamento e ordenação pedagógica da educação brasileira foi essencial. Contamos como subsídio com as obras de nomes tais como: Dermeval Saviani, Moacir Alves Carneiro, Nicholas Davies, Vital Didonet, José Marcelino de Rezende Pinto, Romualdo Oliveira, Philippe Perrenoud, César Callegari, Andréa Gouveia, Isabelli Silva, Marisa Rossinholi, Robert Evan Verhine, Hamilton Werneck entre outros, cuja leitura foi, ao mesmo tempo, prazer e pesquisa.

Fundamental também foi o acesso que tivemos a pesquisas realizadas por órgãos como UNESCO/UNICEF e Fundação Victor Civita – FVC e aos números do Censo Escolar Anual do INEP/MEC, que se somaram e garantiram a viabilidade do trabalho de exame do tema, pelos dados estatísticos e conclusões que apresentaram à sociedade.

O trabalho, enfim, trata-se de uma investigação bibliográfica e documental, usando como arcabouço a legislação pátria sobre o tema, as doutrinas dela decorrentes e os dados disponíveis junto aos órgãos de administração e de controle disponíveis ao amplo acesso.

Sopesaremos os dispositivos da Lei do FUNDEB, à luz do direito constitucional e administrativo, para em seguida realizar um apanhado quantitativo dos avanços e entraves. Para as conclusões, faremos uma ponderação qualitativa dos dados, o que nos dará, por fim, um extrato do impacto da implantação da lei para o cotidiano da educação básica no Brasil, principalmente no que tange ao financiamento desta.

O referencial teórico se completou com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os decretos e resoluções decorrentes da própria Lei Federal nº 11.494/2007, a legislação correlata ao financiamento da educação, os quais confrontamos e discutimos com a bibliografia existente dos estudos já realizados sobre a temática.

A organização lógica do trabalho se deu com a divisão em três capítulos de escrita distinta, mas de objetivo comum.

No primeiro, a discussão reside na conjuntura, antecedentes e fases de implantação do FUNDEB no país. Aí encontraremos uma breve localização histórica, o relato sucinto da tramitação legislativa do diploma, o traçado de um comparativo básico entre FUNDEB e FUNDEF (fundo antecessor), além de um apanhado dos estudos acerca do tema originados na sua fase de implantação e mesmo depois de sua acomodação na práxis da educação nacional.

O segundo capítulo busca realizar uma análise pormenorizada da Lei do FUNDEB que, depois da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº. 9.394/96), é o mais importante marco legal da educação básica no Brasil. O procedimento metodológico do tópico reside no destacamento em separado dos diversos institutos guardados pela Lei, buscando entender suas motivações enquanto norma e também as intenções do legislador em incluí-los no corpo da lei.

O viés do autor, neste ponto, buscou o máximo possível se eximir de juízos de valor quanto à norma, querendo apenas decifrá-la para tornar palatável o seu entendimento a qualquer leitor deste trabalho.

Para o terceiro e derradeiro capítulo, foi redigida uma dissertação motivada pelas opiniões e impressões obtidas na experiência como gestor e na leitura e análise das obras que se debruçaram sobre o FUNDEB e o financiamento em geral da educação brasileira, apontando inclusive 9 (nove) das que consideramos as maiores brechas por onde fogem as possibilidades de um crescimento mais acelerado para a qualidade de nosso ensino e da aprendizagem em nossas escolas públicas.

Creemos, ao final, que a relevância do trabalho aumenta quando nos deparamos com a possibilidade real do país ampliar os investimentos em educação para 10% do PIB, matéria já em discussão no Congresso Nacional, fato que poderá vir a instituir uma nova forma de arrecadação e distribuição dos recursos para o financiamento da educação pública nacional.

Ademais, em tempos de Brasil figurando entre as economias emergentes do planeta, mas extremamente carente de mão de obra qualificada, a qualidade da

educação voltou a ser tema de primeira ordem no país e sua discussão no meio acadêmico mostra-se sempre muito salutar.

Ao final, concluímos que a principal consequência da implantação do FUNDEB foi a cobertura de todas as etapas da educação básica para o ordenamento financeiro da educação. Abandonou-se corretamente a primazia do ensino fundamental, contribuindo relevantemente para uma visão das possibilidades educativas de crianças e jovens. Essa entrada global das matrículas para a partição do Fundo, desproporcional aos recursos vinculados, gerou outros entraves. Mas o fato é que o Brasil não poderá mais retroceder ao planejamento de sua educação segregando-a por modalidades.

Infelizmente, com o FUNDEB o nível da qualidade da educação no país não avançou robustamente nos últimos sete anos. Mesmo com o aporte financeiro, concluiremos que os resultados ainda são tímidos. Debruçar-se sobre as fragilidades do FUNDEB e mobilizar para a regulamentação de outros aspectos da educação (verbas específicas para formação inicial e continuada dos profissionais; políticas de remuneração dos servidores vinculados às atividades de apoio à docência; contribuição da União destinada igualar o valor-aluno anual em todos os estados da federação; redução da burocracia, com regras equinâimes para acesso aos recursos do MEC voltados para o investimento na infraestrutura das redes de ensino, etc.) são medidas possíveis e que somente contribuirão para uma educação melhor.

Capítulo 1 – FUNDEB: CONJUNTURA, ANTECEDENTES E IMPLANTAÇÃO

1.1 Educação brasileira: breve localização histórica

A pátria tupiniquim, ao longo de mais de quinhentos anos de sua história, notadamente não colocou entre suas prioridades a educação. Desde o nosso proclamado descobrimento, aos idos 22 de abril de 1500, passou-se quase meio século de uma espécie de “abandono vigiado” por parte da Coroa Portuguesa até que, em 1549 aqui desembarcasse a primeira leva de padres jesuítas que lançaram as bases do que seria o primeiro sistema de ensino em solo brasileiro.

Inicialmente, os curumins (filhos de índios) e órfãos portugueses, mais tarde, os filhos dos proprietários das fazendas de gado e dos engenhos de cana-de-açúcar e também dos escravos. Em todos os casos, apenas meninos. Esses foram os primeiros alunos da Educação formal (e letrada) brasileira. E os padres jesuítas, os primeiros professores (SCACHETTI, 2013, p. 100).

As salas de aula, no mais das vezes em campo aberto ou improvisadas, tinham como finalidade primeira a catequese da Igreja Católica de Roma; o letramento vinha em consequência desta. Os primeiros livros foram as Sagradas Escrituras e o primeiro documento que regulou a educação nesta pátria foi o *Ratio Studiorum*, elaborado pela Companhia de Jesus para regulamentar a sua ação educativa, não só no Brasil, mas em todos os territórios do globo em que atuaram os jesuítas. O padre José de Anchieta, expoente na ordem, historicamente é o nosso primeiro mestre honorário.

Este sistema educacional vigorou até 1759, quando o Marquês de Pombal ordenou o fechamento das escolas e a expulsão dos padres jesuítas para implantar o seu sistema educacional. Mas a influência da Igreja Católica permaneceu fortíssima, principalmente nos mais de três séculos de Brasil-Colônia.

Este introito histórico vem à baila apenas para expor como a educação no Brasil pode ser considerada como um fator que quase sempre se desenvolveu à margem das ações político-administrativas do país, desde a colônia até a república.

No período do Império, surgem as primeiras escolas de ensino primário (as atuais series iniciais do ensino fundamental) de caráter gratuito a todos os cidadãos. Mas a cidadania era negada aos negros, aos pobres e, em parte, ainda às mulheres.

Aquelas de famílias mais abastadas eram alfabetizadas em casa pelas próprias mães ou tutores “importados” da Europa, mas basicamente apenas treinadas nas prendas domésticas. Ensino no Brasil, somente para as elites.

Relata Aranha (2009, p. 26) que em 15 de outubro de 1827 foi aprovada a primeira lei sobre o Ensino Elementar e a mesma vigoraria até 1946. Essa lei determinou a criação de "escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos" (artigo 1º) e "escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas" (artigo XI). O instrumento legal fracassou por várias causas, de ordem econômica, técnica e, claro, de política.

Quando os coronéis de instalaram no poder, durante a Primeira República, não havia interesse que a massa votante fosse letrada, ou sua manipulação eleitoral se tornaria inviável. Em suas primeiras décadas, o republicanismo brasileiro vigorava para poucos e não desfez a ótica elitista da educação vigente.

Somente em 1932, no auge da efervescência política da Era Vargas da revolução separatista do estado de São Paulo,

alguns intelectuais brasileiros como Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, num total de 26 cabeças pensantes do Brasil de então, assinaram o ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’. [...] A partir daí os intelectuais voltaram sua atenção para a educação, uma vez que, pretendiam construir novos pilares para a melhoria do processo de estabilização social do país. Não demoraram muito a declararem a insuficiência da pedagogia tradicional diante da exigência do mundo moderno, capitalista, concluindo que as instituições escolares deveriam ser atualizadas de acordo com a nova realidade social. [...] O movimento educacional que surgiu naquele momento e que influenciou consideravelmente o pensamento educacional brasileiro foi o que nos Estados Unidos denominou-se de Escola Nova. (ARANHA, 2009, p. 29-30).

Décadas mais tarde, com o Golpe Militar de 1964, a educação também ganhou ares militaristas. O ensino passou a ser fortemente regulado pelo Estado e a repressão ao movimento estudantil foi a marca de um tempo negro para as liberdades no Brasil.

Resquícios deste período persistiram em nossa educação, com disciplinas como OSPB – Organização Social e Política Brasileira e Educação Moral e Cívica, que somente na década de 90 foram excluídas dos currículos escolares obrigatórios do país (ARANHA, 2009).

A luta pelo direito básico à educação de qualidade para uma nação, que se propõe desenvolvida, persistiu ao longo da história, graças a insistência e batalha de nomes como: Alceu Amoroso de Lima, Cecília Meireles, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Gilberto Freyre, Nísia Floresta, Paulo Freire, Roquette-Pinto e Rui Barbosa.

Apenas em 1988, com a promulgação da Carta Constitucional ora em vigor, proclamada após quase três décadas de tenebrosa ditadura militar, pudemos sentir o “odor” de tais direitos “perfumando” os ares do Brasil. As diretrizes e bases da educação nacional só chegariam em 1996, com a promulgação da LDB através da Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A causa está encerrada? Muito pelo contrário. Parte significativa dos direitos e garantias contidos no corpo da Constituição Federal ainda não saiu do papel. E grande parte das que viraram realidade carece de consolidação e aprimoramentos do tempo, tempo este que só consolida o Estado Democrático de Direito no censo comum de uma nação quando o povo é consciente e exige o que é seu por direito.

A educação transpassou períodos obscuros e difíceis, como outras garantias de semelhante vulto. Se o fôssemos discutir, não seriam suficientes as regras e os espaços inerentes a este trabalho. Queremos nos ater especificamente ao fundo de financiamento da educação básica, vigente desde 2007, e as consequências de sua implantação para a qualidade do ensino público.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB não poderia ser estudado sem que se analisasse de antemão o antecessor, o FUNDEF, este afeito apenas a modalidade que chamamos de ensino fundamental. Um é a progressão do outro. Carrega-lhe parte das virtudes e alguns dos defeitos. Acena com avanços, mas, vista a realidade do agora, não supera falhas que precisam ser suplantadas para que tenhamos um Sistema Nacional de Ensino, escrito assim, com iniciais maiúsculas.

A lição de que se deve aprender com os erros para não tornar a repeti-los parece que não é facilmente compreendida pela classe política brasileira. O FUNDEF vigorou por 10 anos (1997 a 2006), mas muitas de suas fraquezas persistiram como FUNDEB (2007 aos dias atuais, com previsão de estender-se até 2020). A sociedade precisa tomar de punho forte esta temática, perseguir a educação de qualidade como um ideal,

ou estaremos fadados a não tomar conhecimento e implantar as adequações que urgem para os últimos 7 anos de vigência do FUNDEB; ou mesmo para elaborar o seu fundo sucessor a vigorar a partir de 2021 (parece longe, mas é quase amanhã) quando muito precisará estar radicalmente diferente da crua realidade atual de nossas escolas, dos profissionais da educação, alunos e famílias. A revolução sempre silenciosa do ensino não pode mais tardar.

1.2. FUNDEF e FUNDEB: análogos ou antagônicos?

No Brasil da década de 80, poucos eram os acadêmicos que se preocupavam no desenvolvimento de pesquisas que versassem sobre o financiamento da educação no país. Essa realidade foi sendo gradativamente modificada com a chegada do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Nitidamente se ampliou o interesse pela pesquisa acerca do financiamento da educação no país (CALLEGARI, 2007).

O FUNDEF se tratava de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual. De forma automática, e administrada pelo Banco do Brasil, 15% de impostos e transferências – a saber: ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96 – pertencentes a cada Estado e seus respectivos municípios, formavam um Fundo-Mãe, cujos recursos retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental. Quis o legislador que 60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação pudessem ser “carimbados na fonte”, para usar jargão da contabilidade, não permitindo mais que parte desta reserva fosse apartada ao sabor do tempo e da disponibilidade do gestor da vez.

O FUNDEF foi previsto e, de fato, durou 10 (dez) anos, estendendo-se de 1997 ao ano de 2006. O fundo recebeu severas e numerosas críticas de diversos pesquisadores como César Callegari, Nicholas Davies, José Marcelino de Rezende Pinto, Romualdo Oliveira entre outros, que se dedicam desde então a examinar o financiamento da educação no país.

As principais críticas ao FUNDEF eram praticamente consensuais em três aspectos, verificadas as publicações da época:

- Exclusividade de recursos para ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica;
- Ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro (apenas se reservou o mesmo montante direto na fonte);
- Irrisória contribuição da União para o Fundo, cuja legalidade também foi questionada.

O FUNDEF se concentrou no financiamento do ensino fundamental e acabou inviabilizando, na prática, a manutenção e desenvolvimento de outros níveis e modalidades de ensino que complementam o que o texto constitucional e a LDB (Lei 9.394/96) denominam de educação básica, quais sejam a educação infantil e o ensino médio, que ficaram esquecidos na partição de recursos e sofreram considerável instabilidade quantitativa e qualitativa enquanto vigorou a Lei 9.424/96 que o estatuiu.

Sendo sua principal característica a redistribuição, em esfera estadual, de parte dos impostos e transferências já vinculados à educação antes do seu advento, o FUNDEF não incorporou recursos novos para o que a CF/88 chama de manutenção e o desenvolvimento do ensino. Durante sua vigência, foi sempre irrisória a contribuição do Governo Federal ao montante do Fundo, começando na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e continuando no Governo Lula (DAVIES, 2004; CURY, 2007).

Repetidas vezes, e apesar da complementação da União sobre os Fundos estaduais, muitos não conseguiram alcançar o valor mínimo por aluno/ano, fixado pela Presidência da República, ao final dos exercícios financeiros. Num evidente descumprimento do disposto no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 9.424/96 (Lei do FUNDEF), o Governo Federal subdimensionou de maneira sistemática sua quota-parte no FUNDEF, fazendo assim com que “[...] a complementação da União fosse sempre em menor volume e atingindo menos estados” (OLIVEIRA, 2007, p. 116).

Outrossim, não podemos deixar de reconhecer que a Complementação da União contribuiu para atenuar a berrante desigualdade no que se refere aos recursos educacionais, que ainda prevalece no Brasil, mesmo após a sucessão deste pelo FUNDEB.

O reordenamento distributivo de verbas operado pelo FUNDEF, no que tange aos dinheiros dos governos federal e municipais, por sua vez, também concorreu para certa equalização de condições de financiamento da educação dentro de cada estado, não no país como um todo, priorizando de certa forma as unidades federativas mais carentes (PINTO, 1999). Neste ponto não há como discordar de que o fez bem, em virtude da diminuição do fosso existente entre a média gasta por aluno entre as unidades federativas.

Especialistas no assunto (SAVIANI, 2005, p. 39; ARAUJO, 2006, p. 111) apontam como ponto positivo do FUNDEF o fato de que não se pode desprezar sua contribuição para a universalização do ensino fundamental, decorrente da focalização de parte considerável dos recursos da educação para o financiamento exclusivo desse estágio obrigatório de escolaridade.

Finda a duração legalmente prevista de uma década para o FUNDEF, os pesquisadores do tema, assim como gestores da educação em suas três esferas, são firmes em afirmar que o efeito desta “nova” modalidade de financiamento foi o de fomentar a municipalização do ensino fundamental em termos nacionais, gerando praticamente uma obrigação nos 5.565 municípios do país de ordenarem e efetivamente pôr em exercício seus sistemas de ensino.

Colocado em discussão ainda na década de 1990 para ajustar os entraves e efeitos negativos do FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) somente ganhou vida com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, em 19 de dezembro de 2006. A regulamentação se deu, como veremos pormenorizadamente no capítulo seguinte deste trabalho, pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Estados e Municípios demoraram a se entender, e deveras vibrante foi a movimentação de bancadas no Senado e Câmara federais até que houvesse consenso quanto ao texto final daquela que seria Emenda Constitucional nº 53. Sempre que a distribuição de recursos está em pauta, surge esta queda de braço entre os entes federados, e o que estava em jogo era simplesmente o montante que responderia, em até 3 anos, por 20% das receitas e transferências de ambos.

O financiamento da educação iria mudar e em virtude das diferenças quanto às modalidades prioritárias de oferecimento do ensino entre Estados e Municípios, cada um quis melhor valorar sua área de atenção específica e mesmo contar com maior aporte da União para os seus gastos. Mesmo assim, em 19 de dezembro de 2006, foi publicada a versão final da emenda, abrindo o caminho para o FUNDEB.

A EC nº 53/06, que modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cunhou o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, mantendo, apesar disso, a sua mecânica de captação e distribuição de recursos.

Assim como no FUNDEF, por um tempo determinado (agora de 14 anos), o “novo” Fundo prevê para a manutenção e desenvolvimento da educação básica a subvinculação de parte (matematicamente 80% de 25% vinculados pela CF, o que nos dá 20% de “verbas carimbadas”) dos recursos constitucionalmente destinados à educação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, que retornam para os entes federados em valores proporcionalmente relativos ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, de acordo com os números apurados no Censo Escolar do INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Como dito, com previsão para durar 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), o FUNDEB repete a lógica de vigência provisória do Fundo precedente. Na visão de estudiosos do assunto, tal partição é o que dificulta o planejamento de longo prazo, nesta que é uma área que, racionalmente, requer medidas de caráter permanente.

Como forma de responder à sociedade as críticas que haviam sido direcionadas ao FUNDEF, o FUNDEB, na prática muito mais análogo que antagônico àquele, proporciona duas diferenças acentuadas em relação ao Fundo extinto: a composição dos recursos e abrangência das modalidades a serem atendidas (VERHINE, 2006; CARREIRA e PINTO, 2007).

Passam a compor como fontes do FUNDEB também o IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores, o ITCMD – Imposto sobre transmissão causa mortis e doações e o ITRm – Imposto territorial rural devido aos municípios (quota parte de 50%); além dos impostos e transferências que já faziam parte do FUNDEF (ICMS,

FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96), cujo detalhamento faremos no capítulo que se segue.

Em acréscimo, no Fundo em vigor, o percentual da subvinculação (de 15%, no FUNDEF) subiu progressivamente para 20% dos recursos arrecadados com os impostos e transferências especificadas. A integralização da incidência do FUNDEB, entretanto, obedeceu a um gradualismo no que se refere ao novo percentual proposto, somente completada no terceiro ano de sua vigência. A escala de implementação gradual foi seguinte:

- **Fontes que já formavam o FUNDEF:** 16,66%, no primeiro ano; 18,33%, no segundo; e 20%, a partir do terceiro ano;
- **Fontes acrescidas pelo FUNDEB:** 6,66%, em 2007; 13,33%, em 2008; e 20%, a partir de 2009.

Sem querer, sobremaneira, ofuscar o alargamento das fontes formadoras e da alíquota de subvinculação, o FUNDEB, assim como fez o FUNDEF, não apresenta nenhum aporte de novos recursos para o sistema educacional como um todo. Este se limita apenas à redistribuição de grande parte (80% de 25%) dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação.

Até hoje, em pleno ano 2013, é da ciência de todos os gestores da educação e do dinheiro público em geral que os novos impostos acrescidos representam parte praticamente irrisória frente à arrecadação total do FUNDEB.

Convém observar que nesta nova sistemática de financiamento da educação básica entram, proporcionalmente, mais alunos do que verbas, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do FUNDEB propalado pelo governo federal (SAVIANI, 2008, p. 64).

No conclusivo e verdadeiro raciocínio de Nicholas Davies (2008, p. 43-44), no decorrer da vigência do FUNDEB:

[...] o impacto positivo do acréscimo, a partir do terceiro ano, de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCMD e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio.

Sinteticamente, podemos dizer que a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o este último ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica.

Esse ponto positivo tem um revés de raciocínio muito claro: o estrangulamento das verbas para o atendimento a uma massa cada vez maior de alunos, com necessidades educacionais cada vez mais diversas. Eis um processo que merece atenção dos gestores dos recursos da educação.

Cabe-nos ressaltar que a inclusão das matrículas referentes aos níveis da educação básica acrescentados ao FUNDEB, com exceção do próprio ensino fundamental regular e especial, obedeceu a uma entrada gradual de 1/3 ao ano, até atingir a totalidade em 2009, terceiro ano de vigência do Fundo. Tabela que se segue ilustra melhor esta escala de inclusão.

Tabela 01 – Gradação das entradas das matrículas da educação básica na contabilidade do FUNDEB entre 2007 e 2009

Etapas/modalidades da educação básica	Porcentagem de matrículas consideradas		
	Ano I (2007)	Ano II (2008)	Ano III (2009) e seguintes
Educação Infantil (Creche e Pré-Escola)	33,33%	66,66%	100%
Ensino Fundamental (Regular e Especial)	100%	100%	100%
Ensino Fundamental (EJA)	33,33%	66,66%	100%
Ensino Médio (Regular, Especial, EJA e Integrado ao Profissional)	33,33%	66,66%	100%

Fonte: EC Nº 53/2006 (com adaptação do autor)

A Complementação da União, agora fixada em, no mínimo, 10% do valor total arrecadado pelo Fundo ao final dos três anos de implantação, em 2009, também representa notório avanço, quando comparamos FUNDEF e FUNDEB. Seus valores, a serem reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, no mesmo lastro, foi medida acertada da Lei 11.494/2007.

Na óptica de estudiosos do tema como José Marcelino de Rezende Pinto, autor do famoso título “Custo Aluno - Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, observamos ainda que:

“[...] único recurso verdadeiramente novo do FUNDEB, a complementação da União permanece destinada apenas às unidades da federação onde o valor por aluno/ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente e, certamente, continuará a atingir somente os estados mais pobres do Brasil, notadamente do Norte e Nordeste, tal qual ocorreu na vigência do FUNDEF” (CARREIRA E PINTO, 2007, p. 44).

A já mencionada complementação da União, forma de participação financeira do governo federal no FUNDEB, poderia até mesmo ser chamada de insignificante quando comparada à participação deste ente na receita tributária nacional. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da ONG Transparência Brasil do ano de 2013 revelam que R\$ 64,00 (sessenta e quatro reais) de cada R\$ R\$ 100,00 (cem reais) arrecadados em impostos e tributos ficam sob a administração do Governo Federal.

Portanto, pelo montante que gere, a fatia do bolo da União ainda é insuficiente para a garantia da universalização de uma educação básica de qualidade em todo o país. Por fim, há de se registrar ainda que os recursos da União aplicados ao FUNDEB, assim como as demais receitas, destinam-se a toda a educação básica, não apenas ao ensino fundamental, como ocorria no FUNDEF. Pela lógica matemática simples, concluímos que permanece menos significativo o patamar mínimo de 10% dos recursos totais do Fundo, passados 7 anos de vigência da Lei 11.494/2007.

Ao final da exposição destes pontos que, simultaneamente, aproximam e afastam FUNDEF e FUNDEB surge o questionamento: essa conta elaborada para o novo Fundo fecha? E fechando inicialmente, até quando se banca o crescente número de alunos na educação básica com praticamente as mesmas receitas de outrora, estando-se sempre na dependência da atividade econômica do país?

E a Lei do Piso Salarial Nacional dos Professores (Lei 11.738/2008) já em vigor, mesmo com valor irrisório perante o merecido, até quando caberá nesta contabilidade? Estes questionamentos precisam estar nas rodas de conversa dos brasileiros. A melhoria da qualidade da educação e, sobretudo, a sua sustentação interessam diretamente a todos (AURELIO, 2012).

1.3 A remuneração do magistério e os índices de diferenciação por modalidade

Um aspecto seguramente importante quando da promulgação da lei de criação do FUNDEF (Lei 9.424/96) foi a previsão legal de que pelo menos 60% dos recursos totais do Fundo fossem destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. A fórmula foi referendada pelo FUNDEB.

Este dispositivo pôs fim à remuneração calculada em frações do salário mínimo recebida por professores em diversos recantos do país até então. De certa forma, deu “alma nova” ao combalido profissional do magistério, que imaginou uma nova forma de planejar sua carreira daí em diante.

Mas a Lei do FUNDEB frustrou esta expectativa. Primeiro porque uma nova leva de professores entraria para a “repartição do bolo” e o acréscimo de receita, de cara, se mostrou impossibilitado de manter a remuneração em ascendência. Segundo porque a primeira Proposta de Emenda Constitucional relativa à criação do FUNDEB (PEC nº. 112/99) previa o aumento desse valor para 80%.

As justificativas de Estados e Municípios foi de que estipular um índice mínimo na casa de 80% poderia comprometer as “outras despesas” com manutenção e desenvolvimento do ensino, também elencadas no Art. 70 da Lei 9.394/96 (LDB). E que, como o patamar de 60% era mínimo, e não máximo, os governos estariam livres para melhorar os vencimentos de seus professores.

Os argumentos convenceram o Congresso Nacional, mas a disposição de superação do índice mínimo com remuneração só foi reacendida com a promulgação, já ano de 2008, da Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008) que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica, com correção no patamar do reajuste do valor-aluno mínimo anual do FUNDEB. Mais à frente, precisamente no capítulo 3, nos ateremos mais detalhadamente a esta Lei e sua aplicabilidade.

Já no que tange à repartição dos recursos, a legislação do FUNDEB veio afinar a fórmula empregada no FUNDEF: passou a considerar o número de alunos da educação básica matriculados nas redes estadual e municipal de ensino, nos respectivos âmbitos

de atuação prioritária estabelecidos pela CF/88 (§ § 2º e 3º do artigo 211), aplicando-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno por ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

A título de comparação: no final da vigência do FUNDEF tínhamos 04 (quatro) diferenciações de custo por aluno ao ano (*per capita*) visando a distribuição de dos recursos. Em 2013, o FUNDEB opera com 19 fatores de ponderação, que variam entre oitenta centésimos (0,80) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) e tem como referência o fator um inteiro (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

A fixação anual dos fatores de ponderação aplicáveis às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento escolares cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIFEB), composta por um representante do Ministério da Educação – MEC, cinco representantes da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e cinco do CONSED – Conselho nacional de Secretários Estadual de Educação. É de se ressaltar que tal “Comissão constitui um importante avanço, uma vez que retira do arbítrio exclusivo do MEC a fixação do valor por aluno/ano” (GOUVEIA e SILVA, 2009).

Na tabela que se segue, apresentamos os fatores de ponderação relativos aos variados segmentos em que a educação básica foi dividida para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB, fixados para os anos de 2007 (início da vigência do FUNDEB), 2009 (integralização de alunos e receitas do Fundo) e 2013 (atualmente em vigor).

Tabela 02 – Fatores de ponderação, dos anos de 2007, 2009 e 2013, relativos aos variados segmentos da educação básica componentes do FUNDEB

Etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino			Fatores de ponderação		
			2007	2009	2013
Escolas públicas estaduais, municipais e distritais	Educação infantil	Creche	0.80	-	-
		Creche integral	-	1.10	1.30
		Creche parcial	-	0.80	0.80
		Pré-escola	0.90	-	-
		Pré-escola integral	-	1.20	1.30
		Pré-escola parcial	-	1.00	1.00
	Ensino fundamental	Anos iniciais urbanos	1.00	1.00	1.00
		Anos iniciais rurais	1.05	1.05	1.15
		Anos finais urbanos	1.10	1.10	1.10
		Anos finais rurais	1.15	1.15	1.20
		Em tempo integral	1.25	1.25	1.30
	Ensino médio	Urbano	1.20	1.20	1.20
		Rural	1.25	1.25	1.30
		Integral	1.30	1.30	1.30
		Profissional	1.30	1.30	1.30
	Educação	Especial	1.20	1.20	1.20
		Indígena e quilombola	1.20	1.20	1.20
	EJA	Com avaliação no processo	0.70	0.80	0.80
		Profissional com avaliação no processo	0.70	1.00	1.20
	Estabelecimentos conveniados	Creche integral	-	0.95	1.10
		Creche parcial	-	0.80	0.80

Fonte: 2007 – Resolução MEC nº 01, de 15/02/2007; 2009 – Portaria MEC nº 932, de 30/07/2008; 2013 – Resolução MEC nº 08, de 25/07/2012.

Ao longo dos anos, alguns dos fatores de ponderação fixados, têm sido intensamente criticados por não fazerem a exata correspondência com custo-aluno real em determinadas etapas e modalidades de ensino. Estudos publicados em alguns periódicos afeitos ao tema corroboram a opinião de que educação infantil tem custo-aluno superior ao dos ensinos fundamental e médio, por suas especificidades materiais

e humanas. Contudo, os fatores de ponderação desta faixa somente se equipararam aos custos com o Ensino Médio em 2013, e assim mesmo para as turmas de tempo integral, conforme se pode ler na Tabela 02.

Estas distorções são matérias que urgem ser rediscutidas pela CIFEB, com seus membros passando a defender o que é melhor e justo para a educação do Brasil, e não se arvorando em garantir prioridades financeiras para as modalidades de ensino dos organismos aos quais representam no colegiado. Não se pode manter aquela velha peleja da UNDIME lutando pelos Municípios, CONSED batalhando pelos Estados e MEC votando com quem exerce a maior pressão.

E não é exagero dizer que as decisões desta Comissão têm poder de começar a transformação educacional que o país tanto precisa.

1.4 A incorporação da educação de jovens e adultos (EJA)

Tendo recebido ao longo dos primeiros anos de funcionamento do FUNDEB o menor fator de ponderação: 0,70, contra 1,00 atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental regular urbano (sendo uma equiparação que ainda não aconteceu, pois o índice para EJA presencial com avaliação no processo, em 2013, ainda é de 0.80), a Educação de Jovens e Adultos – EJA constitui outro caso simbólico do avanço pouco significativo de algumas modalidades, mesmo com o Fundo tendo completado metade da sua existência prevista.

A crueldade assumida por este patamar de ponderação se agrava quando, nas palavras de Andrea Gouveia e Isabelle Silva,

[...] os estudos referentes a custo demonstram que a EJA só tem sido mais barata que o ensino fundamental regular quando ofertada em condições mais precárias, por exemplo, sem biblioteca, sem secretaria, que permanecem fechadas nos períodos noturnos. O tempo de duração da jornada diária dificilmente é completado. [...] sem recursos para a promoção de atividades estimulantes, a evasão na EJA é galopante e o aprendizado segue em passos de tartaruga (GOUVEIA e SILVA, 2009, p. 57-58).

Não há lógica para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de qualidade inferior ao ensino regular (DAVIES, 2008). Assumindo esta postura a CIFEB

deixa transparecer uma espécie de comodismo ou cumplicidade com as condições das turmas da EJA em todo o Brasil. A massa de analfabetos, cujo índice ainda nos alarma, não será reduzida com uma escola menos atrativa do que a pior novela do horário nobre e com aulas que não fomentem o desejo do aluno da EJA em vencer o cansaço e partir para os estudos.

Outra questão deveras significativa na Lei 11.494/2007 diz respeito ao controle social e como bem o arbitrou este diploma legal. Acerca de tal temática, falaremos mais profundamente nos segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

Capítulo 2 – PORMENORIZANDO A LEI FEDERAL Nº. 11.494/2007

2.1 FUNDEB: definição, implantação e composição dos recursos

FUNDEB é a sigla para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Trata-se de um fundo de natureza contábil que foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 53, promulgada em 19 de dezembro de 2007. Sua regulamentação se deu através da Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, MP que foi convertida em Lei Federal de nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Também versam sobre o tema os Decretos nº. 6.235 (de 13/11/2007) e nº. 6.278 (de 29/11/2007).

A implantação do FUNDEB se deu de forma gradativa, tendo sido iniciada em 1º de janeiro de 2007 e se completando ao final do exercício financeiro de 2009, quando se integralizou o total de 20% de contribuição sobre a receita constitucional para a educação, atendendo a todo o universo da educação básica pública brasileira.

O estudioso Moacir Carneiro pode contribuir para o nosso entendimento do que seja educação básica, quando assim a conceitua:

“[...] educação básica é aquela que introduz a criança na instituição pré-escolar para lhe disponibilizar mecanismos intencionais de socialização, oferecendo-lhe, a seguir, as condições de uma primeira imersão no mundo dos conhecimentos sistematizados via ensino fundamental e, por fim, possibilita o desenvolvimento das capacidades e habilidades intelectuais sobre uma base de conhecimentos científicos que lastreiam a formação do pensamento crítico e autônomo do aluno adolescente, permitindo-lhe o domínio de métodos e de técnicas de labor intelectual” (CARNEIRO, 2004, p. 82).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em seu art. 21, estabelece que são três as esferas componentes da educação básica: a educação infantil (compreendidos aos alunos até 5 anos e 11 meses de idade, atendidos em creche e pré-escola), o ensino fundamental (distribuído em nove anos de estudos, compreendidos aos alunos a partir de 6 anos de idade, com expectativa de conclusão da modalidade até os 14 anos) e o ensino médio (distribuído em três anos de estudos, compreendidos os alunos a partir de 15 anos de idade e com expectativa de conclusão da modalidade até os 17 anos).

Foi a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2012), mais precisamente no art. 212, que estabeleceu que, no mínimo 25% das receitas dos impostos e transferência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam estar obrigatoriamente vinculados à educação pública. Na sequência, a Emenda Constitucional nº. 14/96 reservou 60% destes recursos como subvinculação ao ensino fundamental (modalidade cuja política, à época, priorizava a universalização), dando origem ao primeiro fundo desta natureza criado em escala nacional e que recebeu o nome de FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério.

Como 60% de 25% das receitas constitucionais matematicamente representam 15% do total do orçamento a ser vinculado à educação, o FUNDEF operou, entre 1997 e 2006, este montante cuja partilha entre o Estado e seus Municípios era realizada de acordo com as matrículas de alunos no ensino fundamental atendidos por cada rede de ensino. A referência é sempre o Censo Escolar do ano anterior, apurado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia vinculada diretamente ao Ministério da Educação – MEC.

Após um período significativo de tramitação legislativa, já mencionado no capítulo anterior, que apaziguou um conflito de interesses entre Estados e Municípios na repartição do Fundo, foi promulgada a Lei nº. 11.494/2007, que estabeleceu o FUNDEB. A referida lei é consequência da Emenda Constitucional nº. 53/2006. A partir desta, a subvinculação vigente de 15% passou ao patamar de 20% das receitas dos impostos e transferência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ampliando também sua distribuição para toda a educação básica, e não mais somente ao ensino fundamental. Novos impostos passaram a contribuir para o Fundo, que agora passa a atender também a educação infantil e o ensino médio, além das turmas de Educação de Jovens e Adultos – EJA nas três modalidades.

Neste ponto, a distribuição dos recursos passou a obedecer às chamadas esferas de prioridade estabelecidas pelo texto constitucional, em seu art. 211, que declara que Municípios atendam prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, e Estados atendam prioritariamente o ensino fundamental e médio. Assim sendo, alunos de educação infantil matriculados na rede estadual, bem como os alunos

de ensino médio matriculados na rede municipal, não serão contabilizados para efeitos de divisão do Fundo.

Controvérsia surge quando se indaga se a regra supracitada vale também para a aplicação dos recursos. Os diversos Tribunais de Contas da federação tem postura diferenciada quanto à questão. No caso da Paraíba, há o entendimento de que a regra vale apenas para a composição e distribuição do Fundo. Não há problemas que o Estado aplique o FUNDEB com alunos de educação infantil ou que os municípios da Paraíba o apliquem com alunos do ensino médio, ressalvado que a aplicação não comprometa o amplo e irrestrito atendimento da rede às modalidades de ensino a qual se encontra legalmente vinculada (Resolução Normativa – TC nº. 03/10). No caso do Distrito Federal, adota-se a regra adaptada à especificidade prevista no parágrafo único do art. 10 da LDB, que responsabiliza o governo do DF por toda a educação básica.

No que concerne a sua composição, o FUNDEB é formado quase que em sua totalidade por impostos arrecadados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. São, desde 2009, 20% do montante das seguintes receitas, recolhidos das fontes de origem em operação direta do Banco do Brasil e com depósito em conta específica:

- I. Fundo de participação dos estados – FPE;
- II. Fundo de participação dos municípios – FPM;
- III. Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS;
- IV. Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;
- V. Desoneração das exportações (Lei Complementar nº. 87/96);
- VI. Imposto sobre transmissão causa mortis e doações – ITCMD;
- VII. Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA;
- VIII. Quota parte de 50% do Imposto territorial rural devida aos municípios – ITRm.

Ao FUNDEB ainda são acrescidos: parcela de recursos federais denominada de Complementação da União (transferida aos Estados em que o valor mínimo por aluno não alcançar o piso estabelecido nacionalmente, cujo valor não será menor que 10% do total do Fundo naquele ano) e as eventuais receitas de dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre qualquer das fontes primárias do FUNDEB.

No que diz respeito à Complementação da União, os valores são reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC e contabilizados onerando o percentual de 18% da receita de impostos da União vinculada à educação também por determinação do art. 212 da CF, com limite de 30% do valor da Complementação da União.

Para este repasse suplementar, a União (Governo Federal) não poderá utilizar recursos do Salário Educação (regido pela Lei 9.766/98) e, dos recursos reservados à referida contribuição, 10% pode ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade do ensino, como o faz com programas como o “Mais Educação”, por exemplo, que transfere recursos diretos aos caixas escolares para a realização de atividades suplementares ao ensino (reforço escolar, música, dança, teatro, xadrez, etc.), visando uma carga horária mínima de estudos de 7 horas, sob supervisão da equipe escolar.

Na tabela abaixo, podemos verificar a disponibilização, em bilhões de reais, dos valores da Complementação da União ao FUNDEB. Repare-se que, apesar de aparentemente vultosa, esta cifra compõem a menor parte do valor do Fundo e tem valor mínimo diante do potencial de participação que o Governo Federal tem perante a educação básica pública.

Tabela 03 – Evolução da Complementação da União ao FUNDEB entre os anos de 2007 e 2011

Valor da Complementação da União (em bilhões de R\$)				
2007	2008	2009	2010	2011
2,0	3,2	5,1	7,6	8,8

Fonte: FNDE (s.d.; com adaptação do autor)

A participação de recursos oriundos das três esferas administrativas da República gera um questionamento: o FUNDEB é federal, estadual ou municipal? Por se tratar de um fundo de natureza contábil, com essa particularidade de créditos de múltiplas esferas, tal condição o faz transcender uma classificação una, levando a conclusão de que o Fundo não é nem federal, nem estadual, nem municipal, ou ao mesmo tempo é dos três (CURY, 2007, p. 844). Dependendo de como for observado,

assume uma postura federal (a União compõe e distribui os recursos através dos agentes financeiros a ela vinculados), estadual (participam da arrecadação, distribuição, recebimento e aplicação dos recursos) e municipal (também participam da arrecadação, distribuição, recebimento e aplicação dos recursos).

A Emenda Constitucional que criou o FUNDEB, aquela de nº. 53/2006, estabeleceu para este um prazo de vigência de 14 anos, contados da sua promulgação até o ano de 2020, conforme reiterou o art. 48 da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007).

Os recursos são destinados às ações e às atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, abrangendo toda a educação básica, quer seja ela regular (nas já citadas idades e segmentos previstos pela LDB), especial (que atende aos alunos com necessidades educacionais especiais) ou educação de jovens e adultos (que atende aos alunos em distorção de idade-série ou que reingressam na educação básica após período de abandono escolar, adaptando o ensino às particularidades do mundo do trabalho e ao tempo disponível ao estudo pelos discentes desta faixa).

Não há exclusão para uso de recursos no tocante à área de localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), ao turno de atendimento (matutino, vespertino ou noturno) ou a disposição horária da grade (tempo parcial ou tempo integral).

Como já explicitado, os recursos do FUNDEB podem ser utilizados para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino básico público, independente de sua modalidade, da sua duração, da idade dos discentes, turno de atendimento e localização da escola, respeitados os âmbitos de ação prioritária definidos pelo art. 211 da CF/88, ou seja, municípios utilizam os recursos prioritariamente com a educação infantil e ensino fundamental e os Estados prioritariamente com os ensinos fundamental e médio.

Do montante percebido por cada ente federado, o mínimo de 60% deve ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, como dispõe o art. 22 da Lei do FUNDEB. O restante dos recursos deve ser aplicado em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecidos aos ditames dos artigos 70 e 71 da LDB, que foram aproveitados por analogia e os quais discutiremos mais adiante.

Vale lembrar que a implantação do Fundo e a integralização de suas receitas se deram de forma gradual, iniciada em 2007 (passando de 15% para 16,66% das receitas compositoras do montante), seguindo em 2008 (18,33% das receitas compondo) e se integralizando em 2009 (com 20% de receitas plenamente a disposição dos entes federados).

2.2 Operacionalização e movimentação financeira do FUNDEB

Devido ao fato da arrecadação dos recursos que compõem o FUNDEB ser realizada pelos Governos Federal e Estadual, sua disponibilização ocorre de maneira periódica ao Banco do Brasil, pelo Tesouro Nacional e pelas Secretarias e Órgãos das Fazendas Estaduais. O Banco então realiza sua redistribuição mediante crédito aos Estados e Municípios beneficiários utilizando-se de conta específica aberta exclusivamente para esta finalidade. As contas podem ser vinculadas às agências do próprio Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, conforme estabeleceu o art. 1º da Portaria nº. 317, de 16/06/2008, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Os créditos são realizados de forma automática, sem que haja a necessidade de autorização ou celebração de convênio para este fim. Para a distribuição financeira, será observado o Censo Escolar INEP/MEC do ano imediatamente anterior, sendo que os Municípios receberão os recursos com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental (incluídos os da modalidade EJA) e os Estados com base no número de alunos dos ensinos fundamental e médio (incluídos os da modalidade EJA).

Durante o período de implantação do FUNDEB, observou-se uma escala de inclusão das matrículas, sendo que 100% dos alunos no ensino fundamental compuseram o Fundo desde 2007, com os alunos da educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos passando a ser considerados numa escala ascendente de 33,33% em 2007, 66,66% em 2008 e 100% desde o ano de 2009.

O valor a ser repassado a cada beneficiário é diretamente proporcional ao montante da arrecadação. Pode haver, portanto, variações nos repasses em virtude da variação da arrecadação. Como as receitas dependem da oscilação da atividade

econômica, estas são bastante comuns, mas normalmente ditas como não significativas a ponto de desequilibrar o planejamento dos entes. Esta posição é questionável e a discutiremos em momento oportuno.

O valor arrecadado a ser distribuído nas contas específicas de um Estado e seus Municípios é multiplicado por um coeficiente de distribuição de recursos, calculado anualmente para vigorar naquele exercício financeiro em cada Estado e cada Município.

Ao coeficiente supracitado se chega com base na contagem dos alunos por cada unidade beneficiária do Fundo-Mãe. Com este cálculo, se obtém o valor devido a cada governo a partir daquele montante arrecadado. Este montante é rateado proporcionalmente entre o FUNDEB Estadual e os FUNDEBs Municipais. Tal procedimento se repete a cada quantia recolhida ao Fundo-Mãe e posteriormente distribuída.

A periodicidade em que são arrecadados os valores das fontes alimentadoras do FUNDEB (ICMS, FPE, FPM, IPlexp, ITRm, LC/87, IPVA e ITCMD) se repetem nos créditos ao Fundo. O montante repassado ao final de cada mês é o produto da soma de todos os créditos realizados no decorrer de um mês. Como a arrecadação varia, varia a periodicidade de alimentação do Fundo, ocorrendo como descreve a seguinte tabela:

Tabela 04 – Periodicidade de arrecadação dos valores das fontes alimentadoras do FUNDEB

Origem dos Recursos	Periodicidade dos Créditos
ICMS	Semanal
FPE, FPM, IPlexp e ITRm	Decendial
Desoneração das Exportações (LC 87/96) e Complementação da União	Mensal
IPVA e ITCMD	Conforme cronograma de cada Estado

Fonte: BRASIL, 2009b (com adaptação do autor)

Por se tratarem de repasses constitucionais e automáticos (sem necessidade de autorização ou celebração de convênios) os repasses do FUNDEB são sempre muito regulares. Tais créditos são sempre pontuais e sem atrasos, o que facilita o

planejamento de sua programação e utilização por parte de Estados e Municípios (DAVIES, 2008).

Os pagamentos das despesas e serem cobertas com os recursos do FUNDEB, por força do Decreto nº 7.507/2011, devem ser realizados por Estados e Municípios exclusivamente por meio eletrônico (transferências diretas, DOC ou TED) para a instituição financeira eleita para a realização do pagamento, levando-se em conta o prazo necessário à compensação do valor a ser transferido entre as instituições bancárias envolvidas. É vedada a movimentação por meio de cheques ou em dinheiro em espécie.

Na conformidade do art. 69, § 5º da Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fica estabelecido que o órgão responsável pela educação na sua esfera de governo seja o gestor dos recursos da educação. No caso, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação ou congêneres. O mesmo dispositivo prevê que o Secretário de Educação, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo (Governador ou Prefeito) e atuando através de delegação de competência deste, realize a movimentação dos recursos financeiros da pasta, atuando como ordenador de despesa. Na maioria dos casos, porém, ao dirigente da educação não é dado este poder.

Enquanto não estiverem sendo movimentados e utilizados em favor da educação, em obediência ao art. 20 da Lei nº. 11.494 (BRASIL, 2007), os recursos do FUNDEB devem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou mesmo de mercado aberto, sendo que as receitas apuradas devem ser igualmente direcionadas à educação básica pública (BRASIL, 2009a).

Também é lícito que os Estados e Municípios celebrem convênios de transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, bem como para o transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas que vier a assumir, na conformidade com o art. 18 da mesma Lei. Portanto, prefeituras e governos estaduais podem pactuar entre si utilizando-se dos recursos do FUNDEB, respeitados os parâmetros de convênios e a índice de aplicação de cada ente com a remuneração do magistério.

2.3 Censo Escolar: o funcionamento do fato gerador da distribuição do FUNDEB

O Censo Escolar da Educação Básica, chamado de EDUCACENSO, é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INPE/MEC, através de plataforma eletrônica e em parceria com os governos estaduais e municipais e seus órgãos gestores da rede escolar.

O sistema *on line* EDUCACENSO, disponibilizado via internet, levanta as matrículas e informações detalhadas de cada escola, seus alunos, professores, turmas e outros profissionais em efetivo exercício na educação básica pública. Cada ente se responsabiliza pelo preenchimento dos seus dados na plataforma, dados estes que tem como referência a última quarta-feira do mês de maio.

Finalizado o levantamento, cujo prazo de coleta geralmente se encerra no mês de julho de cada ano, as informações são processadas por sistema mantido pelo INEP/MEC e tem seus resultados publicados no Diário Oficial de União, em caráter preliminar, entre os meses de outubro e novembro. Da data desta publicação, Municípios e Estados têm 30 dias para apresentação de eventuais recursos para a retificação de dados que porventura foram encaminhados com erro ou mesmo os que foram publicados em desacordo com as informações comprovadamente enviadas.

Findo este prazo, o INEP analisa os recursos, realiza as correções justificadas e coerentes, publicando a versão final do Censo Escolar, para a qual não cabem mais recursos, ou seja, não há atualização de dados antes da edição do ano seguinte. O Diário Oficial de União traz esta súmula final geralmente entre os meses de novembro e dezembro (BRASIL, 2009a).

O Censo Escolar funciona mais ou menos como uma fotografia tirada da escola na última quarta-feira do mês de maio. Para fins de recepção de recursos do FUNDEB, aquela fotografia será a base, sendo a foto novamente tirada no mesmo período do ano subsequente. É muito importante que as datas de apresentação dos dados e de realização de eventuais correções sejam respeitadas, sob pena do Estado ou município ser prejudicado no rateio dos recursos do FUNDEB de forma irremediável.

A partir do levantamento do EDUCACENSO, cada Estado calcula um valor aluno/ano, com base na sua estimativa de receita, no número de alunos da educação

básica das redes públicas estaduais e municipais, além dos fatores de ponderação decretados pela Lei nº. 11.494 (BRASIL, 2007), para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da rede. O art. 10 da Lei do FUNDEB assevera que a distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças:

- I. Creche em tempo integral;
- II. Pré-escola em tempo integral;
- III. Creche em tempo parcial;
- IV. Pré-escola em tempo parcial;
- V. Anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI. Anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII. Anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII. Anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX. Ensino fundamental em tempo integral;
- X. Ensino médio urbano;
- XI. Ensino médio no campo;
- XII. Ensino médio em tempo integral;
- XIII. Ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV. Educação especial;
- XV. Educação indígena e quilombola;
- XVI. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Os índices de ponderação para cada uma das etapas do ensino acima descritas são tornados públicos através de Portaria ou Decreto anualmente, e o seu resultado é fruto de discussão de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade que acompanha e delibera sobre a operacionalização dos recursos do FUNDEB, regulada pelos artigos 12, 13 e 14 da Lei 11.494 (BRASIL, 2007). A referida comissão conta com membros representativos conforme podemos verificar na transcrição literal do caput e incisos do art. 12 supracitado:

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Mesmo com a obrigação de Complementação da União para os Estados que, no rateio, não atingirem o valor aluno/ano mínimo para si e todos os seus municípios, isto não implica que este valor mínimo deva ser praticado por toda a federação. Caso a arrecadação permita o gasto superior ao mínimo/ano estabelecido para o exercício, aquele deverá ser o valor considerado pelo respectivo Estado, não podendo este se eximir de utilizar-se da parcela a maior com a mesma finalidade dos recursos de todo o FUNDEB.

Acerca desta vinculação entre número de alunos e o seu correspondente “valor” para o fundo de sustentação do sistema de ensino, temos que perceber que:

“não se busca uma relação fria, adequada burocraticamente, entre vários fatores: aluno/ professor/ carga horária/meios materiais. O que se pretende é assegurar uma relação viabilizadora do ato pedagógico (a aula), do espaço pedagógico (a sala de aula) e do resultado pedagógico (a aprendizagem socialmente relevante)” (CARNEIRO, 2004, p. 90).

2.4. Aplicação dos recursos do FUNDEB

Em linhas gerais, os recursos do FUNDEB devem ser utilizados para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública brasileira, observando-se as zonas de atendimento prioritário de Estados (ensinos fundamental e médio) e Municípios (educação infantil e ensino fundamental). Este limite de prioridades encontra base no texto constitucional, mais precisamente nos §§ 2º e 3º do art. 211.

Sobre o total do FUNDEB de um ente federativo, nunca menos que 60% deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Segundo Moacir Carneiro (CARNEIRO, 2004), por profissionais do magistério

podemos entender os professores e os demais profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico como gestores/diretores escolares, inspetores, supervisores, coordenadores e orientadores pedagógicos. Por efetivo exercício, devemos compreender os que atuam diretamente nas atividades escolares, sendo excluídos servidores que, embora concursados para o magistério, estejam à disposição de outros órgãos, licenciados para exercício de cargos em comissão de outras áreas da administração ou aposentados.

A parcela restante, de no máximo 40%, poderá ser aplicada nas demais atividades e ações que influam diretamente na gestão e progresso do ensino, em conformidade com o que dispõe a legislação vigente.

Por se tratar de estabelecimento mínimo, é válido destacar que a parcela de remuneração pode ultrapassar a quota de 60%, podendo até mesmo atingir os 100%. Já a quota complementar de manutenção e desenvolvimento jamais poderá ultrapassar do limite de 40%, podendo ser reduzida até mesmo ao gasto zero, desde que a integralidade do recurso se reverta em prol da remuneração do magistério.

Ao definir o que são as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a LDB (Lei 9.394/96) afirmou serem estas as ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis; são as despesas relacionadas com a aquisição de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais envolvidos, aquisição de materiais didáticos, transporte escolar, entre outros. Para o FUNDEB, todas estas despesas tem que estar intimamente relacionadas à melhoria da educação básica (BRASIL, 2009b).

Os artigos 70 e 71 da LDB (Lei 9.394/96) fazem uma espécie enumeração do que pode e do que não pode ser considerada como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei do FUNDEB os incorpora e, neste ponto, é pertinente uma explicação pormenorizada do que dispõe a legislação, inciso a inciso. Notemos:

a) Art. 70 da LDB (Lei Nº 9.394/96) – São despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Inciso I – *Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação* – a nosso ver, estão incluídos neste grupo:

- As despesas realizadas com a habilitação de professores leigos (aqueles que foram concursados antes de CF/88 ou à época da chamada “década da educação” (primeiros 10 anos após a promulgação da LDB), períodos nos quais foi admitida a contratação de professores não pedagogos ou não licenciados em nível superior para a atividade do magistério, mas que os sistemas se responsabilizariam na sua gradativa formação, sob pena de consequente afastamento das salas de aula);
- As despesas com a capacitação/formação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica), por meio de programas de formação inicial e continuada (considerada por muitos estudiosos uma das maiores carências do Sistema de Ensino Brasileiro);
- Custeio da remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, a merendeira, o vigilante, o inspetor de disciplina, o secretário escolar entre outros, desde que lotados e em exercício nas escolas ou órgão gestor da educação básica pública (Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou congêneres).

Inciso II – Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino – para este tópico podemos elencar as seguintes despesas:

- Aquisição de equipamentos e mobiliário destinados ao atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino (carteiras, birôs, armários, estantes, retroprojetores, data shows, computadores, tablets, televisores, etc.);
- Feitura de reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, pintura, cobertura, pisos, muros, e manutenção em geral) de unidades de ensino do sistema educacional do ente federado.
- Financiamento de ampliação, conclusão e construção de prédios, muros e quadras de esportes no interior das escolas e outras instalações físicas, desde que se mantenham de uso exclusivo do sistema de ensino;

- Compra de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a creches, escolas, laboratórios e outros órgãos que venha a integrar sistema de ensino;
- E, por fim, manutenção dos equipamentos existentes (móveis, equipamentos eletroeletrônicos), seja através da aquisição de produtos/serviços imperativos ao pleno funcionamento desses bens (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja sob a forma de realização de consertos em geral (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, etc.).

Inciso III – *Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino* – em síntese, este tópico compreende a conservação das instalações físicas, a manutenção de bens e equipamentos, o pagamento de aluguel de imóveis e de equipamentos e, ainda, as despesas com fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, internet banda larga, telefone e afins.

Inciso IV – *Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino* – como já se autoexplica o inciso em tela, tratam-se das despesas com levantamentos estatísticos ligados ao sistema de ensino que tenha como finalidade a melhoria da qualidade e a expansão do atendimento no ensino prioritário daquele Estado ou Município; e ainda, nestes tempos de tecnologia da informação, para que cada unidade escolar e órgão gestor de educação possam fazer a organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos.

Inciso V – *Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino* – estando aqui incluídos os gastos de Estados e Municípios com o custeio das diferentes atividades relacionadas ao apropriado funcionamento da educação básica, em todos os seus níveis e modalidades, como: serviços de vigilância, de limpeza, de conservação, de aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, cartolinas, produtos de higiene e limpeza, etc.).

Inciso VI – Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas – situação ainda prevista na LDB, mas que, em virtude da universalização da oferta preconizada pela Constituição pátria, vem caindo em desuso e que não poderá ser realizada com recursos do FUNDEB, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública, ficando adstrita ao uso dos demais 5% de recursos de cada ente federado, a ser complementado no orçamento próprio.

Inciso VII – Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar – trata-se de mais um inciso autoexplicativo, que abarca a aquisição de:

- Materiais didático-escolares variados, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola, tais como material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola (livros paradidáticos), mapas, atlas, dicionários, revistas e outros.
- Compra de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997).

Programa criado no ano de 2009, o “Caminho da Escola”, gerenciado pelo FNDE, tem como finalidade apoiar os entes federados na seleção e aquisição destes meios de transporte escolar para que os veículos reúnam adequadas condições de utilização, estejam devidamente licenciados pelos órgãos encarregados da fiscalização e disponham de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que concerne aos itens de segurança, quer sejam terrestres, quer sejam hidroviários (neste último caso, relativos a diversos municípios principalmente da região Norte, de significativa quantidade de rios navegáveis e edilidades ribeirinhas).

Inciso VIII – Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima – Ou seja, podem os recursos do FUNDEB realizar a quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em educação, como, por exemplo, o financiamento para construção de escola ou creche.

b) Art. 71 da LDB (Lei Nº 9.394/96) – Não são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Inciso 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* – este inciso trata de excluir as pesquisas de cunho eleitoral que venha a ser do interesse dos governantes, medindo-lhe a popularidade, ou mesmo aquelas com finalidade de aferir promoção e publicidade da administração, que nada contribuam para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Inciso II – *Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural* – este dispositivo visa impedir a transferência de recursos do FUNDEB para órgãos ou entidades que realizam atividades de cunho assistencial de qualquer ordem, ou mesmo daquelas que atuam em atividades análogas ou complementares ao processo de educação, como as de caráter cultural e esportivo, evitando o desvio do recurso para qualquer ação que não seja vinculada a seu fim exclusivamente de promoção da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Inciso III – *Formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos* – o que aqui se quer coibir são os gastos com cursos para formação (inicial, continuada, especialização ou atualização) de profissionais integrantes da administração que não sejam aqueles que atuem diretamente em atividades voltadas diretamente para o ensino e a aprendizagem.

Inciso IV – *Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social* – este inciso veda o uso de recursos da Educação, inclusive do montante integral constitucional de 25%, com a alimentação escolar (obrigatória nas escolas públicas, mas a ser financiada com verba em separado do percentual legal para a educação); pagamento de tratamentos de saúde de quaisquer especialidades, inclusive medicamentos, mesmo quando o tratamento influenciar diretamente na qualidade da

aprendizagem de determinado aluno, por ser esta atividade daquelas custeadas com recursos do Sistema Único de Saúde; e ainda a proibição de destinação de verbas do FUNDEB para programas assistenciais de Estados ou Município, mesmo que os beneficiários diretos sejam os alunos e seus familiares, por ser esta atividade daquelas custeadas com recursos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Inciso V – *Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar* – evitando o emprego de recursos da educação com pavimentação de ruas, construção de pontes e novas vias, viadutos ou melhoramento de estradas e rodagens para acesso à escola; ou na iluminação de logradouros públicos no trajeto até a escola; ou ainda implantação da rede de água e esgoto na região onde se localiza a unidade de ensino.

Inciso VI – *Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino* – proibição do uso de recursos da educação para quitação da remuneração de profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação, em execução de tarefas alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino ou em funções comissionadas (de livre nomeação e exoneração) em áreas estranhas à atuação dedicada à educação.

Muito bem sintetizou o pesquisador Moacir Carneiro quando assim concluiu sobre o rol de delimitações contido nos artigos 70 e 71 da LDB:

Para dirimir quaisquer dúvidas a respeito do conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino*, o legislador resolveu o que não pode ser considerado como áreas de investimento da educação, através dos recursos constitucionais definidos para o ensino [...]. Fica evidenciado, de forma indubitável, que os recursos financeiros previstos na Constituição Federal [...] são de destinação exclusiva dos insumos para o ensino enquanto processo localizado no espaço escolar. (CARNEIRO, 2004, p. 166).

Dando seguimento, esclareça-se que com as verbas da parcela de 40% dos recursos do FUNDEB podem ser pagas todas as despesas não defesas pela LDB em seu artigo 71.

No que concerne às despesas de exercício anteriores, recomenda-se que recursos do FUNDEB devem ser utilizados dentro do exercício financeiro a que se referem. O Tribunal de Contas da Paraíba recomenda que eventuais débitos de exercícios anteriores devam ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundo, como a quota complementar de 5% para a educação (RN-TC 03/10).

As despesas com aquisição de material esportivo podem sim ser custeadas com recursos do FUNDEB desde que o material (como redes, bolas, bastões, alteres, etc.) seja destinado à utilização coletiva, pelos alunos da educação básica pública, nas atividades esportivas promovidas pelas respectivas escolas, dentro do componente curricular de educação física, ou praticadas nas competições esportivas internas dos alunos (jogos escolares). O mesmo não se pode dizer do fardamento escolar, pois estas despesas não são consideradas necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem o ensino básico. Compreendeu o legislador que, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB, tais despesas encontram-se mais próximas o que se considera assistência social, portanto é vedado o seu custeio com recursos do FUNDEB.

Nova dúvida surge quando nos questionamos se despesas com aulas de dança, língua estrangeira, informática, jogos, artes plásticas, teatro, folclore, canto e música, em benefício dos alunos da educação básica, podem ser custeadas com o Fundo. Desde que tais aulas integrem a estrutura curricular da escola e sejam desenvolvidas de acordo com as diretrizes e parâmetros curriculares do sistema de ensino e com as propostas político-pedagógicas da escola, como parte de um conjunto de ações educativas que compõem o processo de ensino e aprendizagem, não há óbice na legislação ao seu custeio com os recursos em discussão.

Igualmente a Lei do FUNDEB autoriza a quitação de despesas com pagamento de passagens, diárias e alimentação desde que estes custos sejam associadas à realização de atividades ou ações necessárias e com nexos de causa com a consecução dos objetivos das instituições educacionais, contemplando a educação básica. As quititações podem envolver servidores da escola ou do órgão gestor da educação.

Despesas com edificação, aquisição de acervo e manutenção de bibliotecas públicas são consideradas de natureza tipicamente cultural, portanto não integrantes do

conjunto de ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 - LDB, ainda que a biblioteca, pelo fato de ser pública, beneficie, também, a comunidade em que está inserida. Já no caso de biblioteca escolar (no interior da escola pública), destinada ao atendimento específico dos alunos da escola pode ser edificada ou ter seu acervo bibliográfico ampliado com recursos do FUNDEB.

Por fim, ressalte-se que não há limites de utilização dos recursos do FUNDEB, por modalidade e etapa de ensino. Os critérios determinados para utilização destes são os mesmos para todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive para a educação de jovens e adultos - EJA.

Reiteramos que, conforme o § 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, os recursos do FUNDEB poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Assim sendo, os Municípios utilizarão os recursos do FUNDEB prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A regra complementar, neste caso é que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico) que estejam em efetivo exercício na educação básica pública e a parcela restante (de patamar máximo de 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do magistério, emana da Constituição Federal, portanto está fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta (BRASIL, 2009a). A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao estabelecer o limite máximo de 54% do orçamento para o poder executivo municipal e 49% para o poder executivo estadual para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo diretamente contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB.

Observadas isoladamente, a LRF e Remuneração do Pessoal do Magistério são critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis, desde que o gestor público realize e obedeça ao planejamento financeiro de suas receitas e despesas. A prática dos municípios brasileiros, principalmente aqueles de menor potencial financeiro (o chamado coeficiente 0.6, destinado à distribuição dos fundos de participação das cidades com até 10.188 habitantes), pode demonstrar que estas leis podem sim entrar em conflito. Nos municípios da categoria supracitada, os serviços de educação e saúde respondem pela maioria dos servidores públicos contratados, e dentre os profissionais envolvidos, de fato, os mais numerosos são os professores.

O que este raciocínio sugere é que o dispositivo da LRF precisa ser revisto, não no seu princípio, mas no seu percentual, principalmente se o novo Plano Nacional de Educação – PNE vincular 10% do PIB – Produto Interno Bruto para a educação, mantido o percentual de 60% dos gastos com a remuneração do magistério.

É de se reconhecer o avanço trazido com o elenco das autorizações e vedações do uso dos recursos da educação trazido pela LDB, por sua vez emanado da Carta Constitucional de 1988 e ratificado pela Lei do FUNDEB. De fato, estes dispositivos legais nos colocam mais longe de períodos negros nas finanças públicas do país, nos quais a educação não tinha qualquer prioridade nos orçamentos e que o salário do magistério, embora ainda muito tenha que avançar, não mais é uma fração irrisória do salário mínimo, num menosprezo incontestado de uma profissão deveras importante para o progresso de qualquer nação.

Destarte as constantes asseverações sobre a necessidade de investimentos em educação, estes não têm ocorrido de forma a compensar todo um débito que este país tem com sua educação e seus educadores. E aqui cabe bem uma citação da pesquisadora Rissinholi (2008, p. 151):

Um país com o nível de desigualdades regionais existentes no Brasil dependerá obrigatoriamente de políticas públicas com verbas originadas de impostos federais bem utilizadas para tentar superar este problema tanto na educação como nos demais setores.

2.5 FUNDEB e remuneração do magistério da educação básica

O FUNDEB, em sua própria nomenclatura, mostrou que foi um fundo criado para dar continuidade à política de valorização dos profissionais do magistério, iniciada efetivamente com a promulgação da Lei 9.394 (LDB) e da Lei 9.424 (Lei do FUNDEF), ambas promulgadas no ano de 1996. Mais que uma lei reguladora do financiamento da educação, a legislação do novo Fundo que manter a ascendência da remuneração dos professores do ensino básico (SAVIANI, 2008). Essa propensão ganhou reforço no ano de 2008, quando veio à baila a Lei 11.738, de 16 de junho, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica.

Em 2013, o piso nacional do professor sofreu reajuste de 7,9% e teve seu valor nacionalmente estabelecido em R\$ 1.567,00 (hum mil quinhentos e sessenta e sete reais) para uma jornada de até 40 horas. A Lei 11.738/2008 prevê que o valor do piso seja reajustado anualmente, sempre no mês de janeiro, de acordo com o mesmo percentual de aumento do valor mínimo nacional por aluno ano do FUNDEB.

Neste íterim de estudar todos os aspectos da Lei do FUNDEB, mister é nos atermos aos aspectos relativos à remuneração do magistério e sopesar todas as garantias criadas ou reafirmadas na lei que nos propomos a estudar.

Antes, vale destacar a lição do professor Celso Vasconcelos, a ser incorporada antecedendo a qualquer luta da categoria por melhorias salariais. Notemos:

O professor não pode passar a dar aula de acordo com o que ganha, Ganhando pouco ou não, ele está lá para fazer o seu trabalho e fazer bem feito, que é ensinar. Além do mais, a melhoria salarial dos professores não é uma garantia de que haja melhoria da qualidade de ensino. Justificar o trabalho ruim pelo mísero salário que ganha é tornar-se mais miserável ainda (VASCONCELOS apud APOLINARIO, 2007, p. 94).

Para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc.) ao profissional do magistério, acrescidos dos encargos sociais (Previdência e, para os celetistas, FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses

recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (agora obrigatoriamente através de crédito em conta bancária, por força do disposto no Decreto nº 7.507/2011), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados para licença saúde, maternidade ou similar), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de cada ente da federação (BRASIL, 2009a).

Também foi a LDB a propulsora da elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. Mas a regulamentação do fundo praticamente tornou obrigatória tramitação legislativa para fins de legalização do uso das verbas do FUNDEB no tocante a quota 60%.

A criação e implantação de um Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério é uma obrigatoriedade prevista na Lei, cujo propósito é assegurar o necessário ordenamento da carreira de magistério, com estímulo ao trabalho em sala de aula, e a promoção da melhoria da qualidade do ensino e a remuneração condigna do magistério, na qual se deve incorporar os recursos do FUNDEB, inclusive os eventuais ganhos financeiros por este proporcionados.

Dados de 2013 da UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação revelam que sequer os sistemas e conselhos estão universalizados, o que nos leva a concluir que estes planos seguem na mesma direção.

A Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, ao estatuir o Plano Nacional de Educação – PNE, estabeleceu o prazo de um ano para implantação desses Planos de Carreira e Remuneração do Magistério aos Estados e Municípios brasileiros.

De leitura do art. 22 da Lei nº 11.494/2007, podemos extrair textualmente que são considerados profissionais do magistério todos aqueles que exercem atividades de docência ou que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Para que estes possam perceber suas remunerações com recursos do Fundo, esses profissionais precisam atuar na educação básica pública, no respectivo âmbito de ação prioritária dos Estados e Municípios, como estabelecem os §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/88. A cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos servidores integrantes do Regime Jurídico Único de cada Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Estão acobertados ainda aqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente em regime de excepcional interesse público.

Entre os profissionais do magistério estão incluídos todos os trabalhadores da educação básica de caráter público, sem que se diferencie 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 poderão ser remunerados com recursos da parcela dos 60% do FUNDEB.

Acrescente-se que a Resolução nº 01/2008 do Conselho Nacional de Educação – CNE considera que, dos profissionais que dão suporte pedagógico direto à atividade de docência, são considerados profissionais do magistério, para fins de recebimento da parcela dos 60%, somente os licenciados em Pedagogia, ou os formados em nível de pós-graduação e os docentes designados nos termos de legislação e normas do respectivo sistema de educação. Ou seja, para o exercício de cargos ou funções de suporte pedagógico há a necessidade de formação mínima em nível superior, diferentemente da docência direta de algumas etapas da educação básica.

Não há nenhuma exigência para que o professor da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental tenha formação de nível superior. A Lei 9.394/96 (LDB), em seu art. 62, estabelece a formação em nível superior para o exercício da docência na educação básica. No entanto, admite como formação mínima, para o magistério da educação infantil e para as séries iniciais do ensino fundamental, a de nível médio, na modalidade normal/magistério (DIDONET, 2006, p. 106).

Além dos integrantes do magistério, o FUNDEB pode custear a remuneração de outros profissionais da educação. A Lei nº 9.394/96 (LDB) refere-se a estes outros como trabalhadores da educação, aí incluídos aqueles que exercem atividades de

natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação, como, por exemplo, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, bibliotecário, nutricionista, vigilante, merendeira, porteiro, etc. Eles precisam estar lotados e em exercício nas escolas ou órgão administrativo da educação básica pública e poderão ser remunerados com recursos do FUNDEB, da parcela dos 40%.

Para ambos os casos de pagamento de remuneração com verbas do FUNDEB usamos a expressão “efetivo exercício”. Mas do que se trata? O efetivo exercício é um estado do trabalhador caracterizado pela existência de vínculo definido em contrato próprio, celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria e pela atuação, de fato, do profissional do magistério ou do apoio ao magistério na educação básica pública.

As despesas referentes aos pagamentos dos trabalhadores da educação continuam sob a responsabilidade financeira do Estado ou do Município quando dos afastamentos temporários previstos em lei (como férias, licença maternidade ou paternidade, licença para tratamento de saúde atestada por perícia do INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social e mesmo a licença-prêmio), pois estes não caracterizam suspensão ou ausência da condição do efetivo exercício. Com efeito, podem ser realizados com recursos do FUNDEB.

Há ainda os casos em que a remuneração não pode ser percebida com o uso dos recursos do FUNDEB, ou mesmo com a quota 60% do Fundo. Vejamos alguns casos defesos em lei.

Como a aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério está sempre subordinada ao efetivo exercício desses profissionais na educação básica pública, se o professor é redirecionado ou readaptado para outras atividades que não sejam afeitas aos profissionais do magistério (atividades técnico-administrativas, por exemplo), mas continua exercendo suas funções em escola da educação básica pública, sua remuneração poderá ser paga com recursos do FUNDEB, porém com a parcela dos 40%. Exemplo: professor que passou a atuar como Secretário Escolar. No entanto, se o professor é transferido para exercer suas funções fora da educação básica pública, sua remuneração não poderá ser paga com recursos do

Fundo. Exemplo: professor nomeado para a Secretaria Municipal ou Estadual de Ciência e Tecnologia.

No que tange aos profissionais do magistério em desvio de função, exercendo atividades em outros Órgãos da Administração, como bibliotecas públicas, outras Secretarias que não a de educação, por exemplo, esse professor deve ser remunerado com recursos de outras fontes, não vinculadas à educação, visto que seu pagamento não constitui despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. Se o seu desvio importar na vinculação a outra função dentro de uma escola da rede pública, vale a mesma regra dos professores readaptados.

Não podem ser pagos com recursos do FUNDEB sob nenhuma hipótese os servidores inativos e estagiários dos cursos superiores de formação de professores (licenciaturas) pelo simples fato de não estarem em efetivo exercício e não se caracterizarem ainda como profissional do magistério, respectivamente.

Em 1996, quando publicou livro intitulado “Como vencer na vida sendo professor depende de você”, o pesquisador Hamilton Werneck foi enfático:

nós professores devemos ser remunerados dentro de critérios de justiça. Hoje se comente grande injustiça com dois setores marcantes no desenvolvimento de uma nação: educação e saúde. Em muitos estados brasileiros os orçamentos destes dois setores são os mais sacrificados, isto é injusto (WERNECK, 1996, p. 75).

Com o advento do FUNDEB e sua vinculação percentual para remuneração do magistério, os salários dos professores tiveram um crescimento considerável, principalmente após a já mencionada fixação de valor determinada pela Lei Nº. 11.738/2008. O texto deste diploma, no ano de sua entrada em vigor, regulamentou as seguintes garantias (BRASIL, 2008):

- Limite mínimo de remuneração no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) para o professor com formação em nível médio, na modalidade Normal (art. 2º);
- Jornada semanal de no máximo 40 horas para o referido piso (art. 2º, § 1º);
- Reserva de apenas 2/3 (dois terços) da jornada para o desempenho de atividades de interação com os educandos, restando 1/3 terço do tempo para as atividades de departamento (art. 2º, § 4º);

- Garantia de complementação da União, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e em regulamento, para a integralização do montante exigido para o custeio dos ditames da lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (art. 4º); e,
- Correção, sempre no mês de janeiro, seguirá o reajuste do valor anual mínimo por aluno (Parágrafo único do art. 5º).

Após ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI por 5 estados contra alguns dispositivos da Lei 11.738/2008, em 06 de abril de 2011 o Supremo Tribunal Federal – STF declarou-a constitucional, por conseguinte, vinculando o Distrito Federal, os 26 estados e os 5.565 municípios a pagarem o piso conforme regulamentado, àquela altura já tendo o mesmo passado por sua terceira atualização.

No que tange ao posicionamento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, as auditorias de contas tem se restringido à verificação do percentual mínimo de 60% do FUNDEB com a remuneração do magistério (RN–TC 03/10). Não há notório ou regulamentado caráter fiscalizador do estabelecimento do Piso, que tem sido alvo de negociação entre gestores e sindicatos da categoria.

Na tabela abaixo, segue disposta a evolução dos valores até o ano de 2013. Acompanhe:

Tabela 05 – Evolução do Piso Salarial do Magistério 2008-2013 para uma jornada de 40 horas, conforme Lei Federal nº. 11.738/2008 e regulamentações posteriores do FNDE

Ano	Valor do Piso (em R\$1,00)	Acréscimo Real (em R\$1,00)	Acréscimo Percentual
2008	950,00	Ano de implantação da Lei 11.738	Ano de implantação da Lei 11.738
2009	993,98	43,98	4,62%
2010	1.024,67	30,69	3,08%
2011	1.187,00	162,33	15,84%
2012	1.457,00	270,00	22,74%
2013	1.567,00	110,00	7,55%
TOTAL DO ACRÉSCIMO EM 5 ANOS		617,00	<u>64,95%</u>

Fonte: Amaral, 2012. (com adaptação do autor).

Redundante afirmar que o piso de fato é mínimo. Mas da mesma forma inegável seu incremento nos últimos cinco anos, por força da aplicação da Lei do FUNDEB e das legislações correlatas dela decorrentes, como a Lei do Piso. Se todos os entes da federação o podem pagar sem arrocho fiscal e comprometimento financeiro, é outra discussão. E discussão controversa, que promete delongar-se pelos próximos sete anos de vigência do Fundo.

2.6 Controle social: a sociedade como cogestora do FUNDEB

A garantia de participação da sociedade nas ações governamentais foi uma inovação trazida pelo texto constitucional de 1988 às práticas de gestão da coisa pública no Brasil. No dizer de Rossinholi (2008), a legislação decorrente da CF instituiu definitivamente a atribuição para o acompanhamento da distribuição e aplicação dos recursos públicos, através de conselhos cujos membros somam integrantes representativos do Governo e da Sociedade Civil de forma paritária, dando-lhes poder consultivo, fiscalizador e, em alguns casos, deliberador.

Com a legislação reguladora do FUNDEB não foi diferente. Inclusive tratam-se, no texto da Lei 11.494/2007, dos dispositivos mais detalhados e cuja autonomia e poder quis o legislador deixar plenamente instituídos e que fossem formados por membros que garantissem a isenção quanto ao controle dos gastos dos recursos do Fundo.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, chamado de CACS, é um colegiado, cuja função principal, segundo o delimitado pelo art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal.

Conforme previsto no art. 34 do mesmo diploma legal, o prazo para criação dos Conselhos do FUNDEB foi de 60 dias contados da vigência do Fundo, ou seja, até 1º de março de 2007. Portanto, há a exigência de que todos os Estados e Municípios do Brasil já tenham instituídos os seus CACS e os mantenham em funcionamento regular.

Este Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, nem mesmo um órgão auxiliar, portanto, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo,

harmônica com os órgãos da Administração Pública local. Ao Poder Executivo cabe o oferecimento ao Conselho do necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais e equipamentos, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo desta forma as condições para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente satisfaça suas funções, é o que preconiza o Art. 24, § 10 da Lei nº11.494/2007.

O cadastramento dos Conselhos do FUNDEB junto ao Ministério de Educação – MEC é obrigatório e deve ser realizado por meio eletrônico, acessando o Sistema de Cadastro dos Conselhos na internet, no endereço eletrônico do FNDE, este, por sua vez providenciará a divulgação dos dados dos Conselhos, com o propósito de divulgar, não só a existência, mas, sobretudo, a composição dos Conselhos, facilitando à comunidade local o conhecimento de seus representantes no controle social.

Mister destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB junta-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Ainda assim, não devemos compreender o Conselho do FUNDEB como uma nova instância de controle, mas como uma unidade de representação social, não devendo, conseqüentemente, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, na forma das leis locais, nem com o controle externo, executado pelos Tribunais de Contas de Estados e Municípios, na condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem se incumbe a análise e julgamento prévio das contas do Poder Executivo.

O Conselho CACS deve atuar com autonomia e independência, visto que o colegiado não é subordinado ou vinculado ao Poder Executivo (conforme o art. 24, §7º da Lei nº 11.494/2007).

O controle a ser exercido pelo CACS-FUNDEB é o controle direto da sociedade, através do qual se garante a possibilidade daquele beneficiário mais direto do Fundo de apontar, às instâncias superiores, eventuais falhas ou mesmo irregularidades cometidas dolosa ou culposamente, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, possam adotar as providências que cada caso exija (OLIVEIRA, 2007, p. 55).

Além desta principal atribuição já discutida e prevista no caput do art. 24 da Lei do FUNDEB, o § 9º e o §13 do mesmo artigo, combinados com o Parágrafo Único do art. 27 acrescentam outras funções ao Conselho, sendo o seguinte o conjunto de atribuições do CACS:

- Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB;
- Supervisionar a realização do censo escolar anual;
- Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, inclusive opinando junto às devidas casas legislativas, conforme sua esfera de atuação;
- Instruir, com parecer conclusivo, as prestações de contas a ser apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas, emitindo o juízo de valor da maioria no tocante a gestão dos recursos. Este parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para apresentação da Prestação de Contas Anual – PCA ao Tribunal;
- Acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, averiguando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e apreciação da Prestação de Contas desse Programa, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, na plataforma específica do órgão na internet, acompanhado de parecer conclusivo aprovado pela maioria e, ainda, podendo notificar o órgão gestor do programa e o FNDE quando acontecer ocorrência de eventuais irregularidades no emprego dos recursos públicos.

No que se refere aos trâmites de concepção do CACS-FUNDEB, este deve ser criado por legislação específica, sendo recomendada a edição de Decreto ou Lei, editada no conexo âmbito governamental (Estado ou Município), observando-se os impedimentos contidos no § 5º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007. O próprio FNDE disponibiliza modelos destes atos de criação em seu sítio na internet (fnde.gov.br).

Os componentes do Conselho deverão ser indicados pelos segmentos que representam, sendo a indicação informada ao Prefeito ou Governador que, por ato oficial, os designará para o exercício de suas funções.

A Lei do FUNDEB tratou também de registrar os impedidos de compor o Conselho fiscalizador, na perspectiva de garantir, entre outros, a materialização nesta legislação dos princípios constitucionais tocantes à Administração Pública da moralidade e da impessoalidade (CF, art. 37).

O já mencionado § 5º do art. 24 da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007) elenca os que estão impedidos de compor o Conselho. São eles:

- Cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice- Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários estaduais, distritais ou municipais;
- Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;
- Estudantes que não sejam maiores de idade ou emancipados;
- Pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

No que concerne à vedação de participação no CACS de pessoas de diferentes graus de parentesco com o ordenador de despesas, o tesoureiro, o contador e o funcionário de empresa de assessoria vinculada à gestão, as lições do Código Civil Brasileiro (Lei Nº. 10.406/2001), contidas em seus artigos de 1.591 a 1595, foram muito bem explicitadas em tabela constante do documento FUNDEB: Perguntas frequentes (BRASIL, 2009a, p. 43), elaborado pela Coordenação do Operacionalização do FUNDEB – COPEF, vinculada ao MEC, que transcrevo abaixo, com adaptações, para deixar claro quem são estes impedidos de maneira direta de compor o CACS.

Tabela 06 – Especificação dos parentes até o 3º grau de acordo com o Novo Código Civil

Graus de parentesco consanguíneos e afins (De acordo com Código Civil - Lei nº 10.406, de 10/01/2002, artigos 1.591 a 1.595)		
1º grau	2º grau	3º grau
<ul style="list-style-type: none"> • Pai / Mãe (consanguinidade) • Sogro / Sogra (afinidade) • Filho/Filha (consanguinidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Avô / Avó (consanguinidade) • Neto/ Neta (consanguinidade) • Irmão / Irmã (consanguinidade) • Cunhado / Cunhada (afinidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisavô / Bisavó (consanguinidade) • Bisneto / Bisneta (consanguinidade) • Tio / Tia (consanguinidade) • Sobrinho / Sobrinha (consanguinidade)

Fonte: BRASIL, 2009a, p. 43 (com adaptação do autor)

Cabe ainda ressaltar que a afinidade civil com sogro e sogra não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável (§ 2º do art. 1.595 da Lei 10.406/2002).

No tocante à integração dos membros representantes dos alunos, que devem ser maiores de idade ou emancipados, o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 5º, dá-nos outra lição ao estabelecer que a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Além disso, assevera, aos menores será concedida emancipação nas seguintes situações:

- I. pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;
- II. pelo casamento;
- III. pelo exercício de emprego público efetivo;
- IV. pela colação de grau em curso de ensino superior;
- V. pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria”.

Somente cumpridos estes requisitos os estudantes da educação básica poderão compor com voz e voto o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Dando continuidade, vemos que a lei faculta ainda que os Municípios poderão integrar o CACS-FUNDEB ao seu Conselho Municipal de Educação – CME, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a

transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme prevê o art. 37 da Lei nº 11.494/2007. Entretanto, essa Câmara deve atender aos mesmos critérios e impedimentos estabelecidos para criação do CACS, na forma anteriormente descrita.

O presidente do Conselho deve ser eleito pelos próprios conselheiros em reunião do colegiado, observando-se, sempre, o que dispuser a lei municipal de criação do Conselho e o critério constante na Lei nº 11.494/2007, art. 24, § 6º, que estabelece que a função de presidente não deve ser exercida pelo representante da Secretaria de Educação ou qualquer outro representante do governo gestor.

Tal medida se dá para que a situação não venha a inibir o bom andamento dos trabalhos, posto que o Conselho existe exatamente para acompanhar e controlar o desempenho da aplicação dos recursos do Fundo, realizada pelo Poder Executivo local. Seria algo como se o próprio príncipe tivesse a opinião final sobre o usufruto de seus bens. Não foi isso que quis o legislador (OLIVEIRA, 2007, p. 58).

Quando o presidente do CACS se afasta, de forma precoce em relação ao final do seu mandato, o suplente assume sua vaga, mas quem deve assumir a presidência do Conselho é o vice-presidente. O suplente assumirá apenas a vaga aberta pela saída do representante titular daquele respectivo segmento.

No que diz respeito ao processo de indicação dos Conselheiros, o § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007) assim estabelece:

- I - pelos dirigentes dos órgãos estaduais e municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;
- II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;
- III – nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Realizadas as indicações dos conselheiros pelos seus respectivos segmentos de representação, o Poder Executivo designará os integrantes do Conselho, preferencialmente mediante decreto ou portaria específicos para este fim. Quando houver necessidade de renovação do Conselho, os novos membros serão indicados em até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, adotando-se os mesmos critérios já mencionados.

A atuação dos membros dos conselhos do FUNDEB goza de algumas particularidades dispostas no § 8º do art. 24 da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007). São características que simultaneamente estimulam a participação do cidadão, mas que ao mesmo tempo afastam parcela significativa de possíveis interessados. Vejamos:

- Não é atividade remunerada;
- Deve ser considerada atividade de relevante interesse social;
- Isenta o conselheiro da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades como tal, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;
- Veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato junto ao CACS: exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido nomeado;
- Veda ainda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no decorrer do seu mandato, a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

Como atribuições e averiguações a cargo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, podemos destacar os seguintes procedimentos a serem vivenciados pelo CACS na prática dos membros:

- Participar da elaboração a proposta orçamentária anual;
- Manter-se informado sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do Fundo, principalmente em relação ao emprego da parcela de recursos destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (que nunca deve ser menor que 60%), acompanhando o andamento do índice ao longo de todo o exercício financeiro;

- Exigir a elaboração (se ainda não houver promulgação) e o constante cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e dos demais trabalhadores da educação;
- Realizar as reuniões periódicas com vistas a examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEB, requerendo, se for o caso, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do Fundo junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal para conferência do movimento;
- Verificar e manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos que contenham informações relativas ao FUNDEB, a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado ou do Município;
- Cobrar dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão congênere, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, índice gerador dos recursos do FUNDEB.

No exercício de suas funções e responsabilidades, para evitar excessos de interferência no processo, é importante ressaltar que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. Sua missão é acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo (receita, despesa e uso desses recursos). A administração dos dinheiros do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo (Prefeito ou Governador) e do Secretário de Educação, estes sim, têm a responsabilidade de aplicá-los em favor da educação básica pública, na forma estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Segundo Davies (2008, p. 84), para que haja essa harmonia de atribuições, o Poder Executivo deve disponibilizar republicanamente ao Conselho as informações necessárias ao acompanhamento da aplicação de recursos do FUNDEB.

Entres estes documentos podemos citar, principalmente, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos à conta específica do Fundo, que deverão ficar, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social e

demais instâncias de controle interno e externo. O Poder Executivo tem obrigação de elaborá-los e disponibilizá-los ao respectivo Conselho. Se assim não proceder, o Conselho deve formalizar requerimento, com base no art. 25 da Lei nº 11.494/2007, conforme abordaremos mais adiante, quando tratarmos dos contatos com os organismos de controle externo.

Estamos no Brasil. E infelizmente somos constantemente bombardeados pelas notícias de desvio de dinheiro público. E a educação não está imune. Detectado um desvio, o CACS deve tomar providências para sanar o fato e mesmo tentar reaver os recursos desviados. Para isso, a Lei do FUNDEB também dispõe de um rito de ação para os conselheiros.

Na hipótese de constatação de irregularidades e desvios, relacionados à utilização dos recursos são recomendadas imediatas providências. Inicialmente, deve-se reunir elementos (denúncias, provas e justificativas) que possam tornar evidente a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses subsídios, formalizar pedido de providências ao gestor responsável, de modo a permitir que, no âmbito do próprio Poder Executivo responsável e ainda na esfera administrativa, os problemas sejam regularizados. Há sim, casos em que os gestores podem cometer erros e não o fazem necessariamente de má-fé. Criminalizar de início o fato pode não ser o melhor ponto de partida.

Caso seja necessário, um segundo passo seria procurar os vereadores do Município ou os Deputados, caso estejamos na esfera Estadual, para que estes, pela via da negociação ou adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante. São os membros eleitos para o Poder Legislativo os fiscais natos do dinheiro público nas esferas municipal e estadual, como bem claro deixa o texto constitucional.

A terceira via, em caso de não cessação das irregularidades é a busca ao Ministério Público, personificado pelo promotor de justiça, e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos comprobatórios reunidos ao longo da tramitação da denúncia de irregularidade. É importante, como representante

da sociedade, que o CACS seja ativo e atuante. O dinheiro público sempre será grato a um Conselho que cumpre com o seu dever legal.

Na conformidade com o inciso III do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, para cada uma das 26 unidades da federação, deverá ser composto por, no mínimo, 12 (doze) membros, sendo:

Tabela 07 – Composição mínima do CACS-FUNDEB em âmbito estadual

Descrição da representação	Número de integrantes
Representantes do Poder Executivo Estadual, dos quais pelo menos 01 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica	03 (três)
Representantes do Poder Executivo Municipal	02 (dois)
Representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um)
Representante da seccional da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME	01 (um)
Representante da seccional da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação – CNTE	01 (um)
Pais de alunos da educação básica pública	02 (dois)
Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas	02 (dois)
TOTAL MÍNIMO DE MEMBROS	12 (doze)

Fonte: Lei Federal Nº. 11.494 (BRASIL, 2007) (com adaptação do autor)

Amparado no inciso IV do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, por sua vez o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Município deverá ser composto por, no mínimo, nove membros, sendo:

Tabela 08 – Composição mínima do CACS-FUNDEB em âmbito municipal

Descrição da representação	Número de integrantes
Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente	02 (dois)
Professores da educação básica pública	01 (um)
Diretores das escolas básicas públicas	01 (um)
Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas	01 (um)
Pais de alunos da educação básica pública	02 (dois)
Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas	02 (dois)
TOTAL MÍNIMO DE MEMBROS	09 (nove)

Fonte: Lei Federal Nº. 11.494 (BRASIL, 2007) (adaptação do autor)

É necessário que para cada membro titular corresponda um suplente, que tem a função de completar o mandato do titular e substituí-lo em suas ausências e impedimentos.

No tocante aos procedimentos de escolhas dos membros do CACS-FUNDEB, vale o registro enumerativo de algumas informações adicionais:

- A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas, deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao Chefe do Poder Executivo para que, por ato oficial (preferencialmente portaria exclusiva), os nomeie para o exercício das funções de Conselheiros;
- Se no Município houver um Conselho Municipal de Educação e Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar obrigatoriamente o Conselho do FUNDEB;
- Ainda que exista o número mínimo de nove membros para a composição do Conselho, na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações, ou seja, governos e sociedade civil com número igual de representantes;

- Sempre que um conselheiro, por qualquer motivo, deixar de integrar o segmento que representa, deverá ser substituído pelo seu suplente ou por um novo representante indicado/eleito por sua categoria. Exemplo: mãe de um aluno que após cursar o 3º ano do ensino médio foi aprovado no vestibular ingressou no ensino superior, deixou sua mãe de possuir representatividade para o CACS.

A Lei do FUNDEB também explicita que cada Conselho deverá elaborar seu Regimento Interno, disciplinando sua organização e funcionamento, especialmente em relação a questões como composição, reuniões e forma de escolha do presidente e demais membros da mesa diretora.

Quanto aos procedimentos para renovação do CACS, este é autônomo e deve ser renovado apenas se o mandato de seus membros se encerrar ou se algum dos conselheiros deixar de compor ou representar o segmento que o indicou como representante, ou ainda se os membros, por motivos pessoais ou de outra ordem justificável, não tiverem mais interesse em integrar o Conselho e assim comunicar ao colegiado, preferencialmente por escrito ou tomando a termo em ata de reunião.

Na época de renovação do Conselho, as providências para eleição e indicação dos membros precisam acontecer em até vinte dias antes do final do mandato, para garantir que não haja descontinuidade do trabalho.

O que a sociedade deseja e precisa é justamente que os organismos de controle social funcionem e contribuam para uma melhor gestão dos recursos públicos. Se quisermos atingir os patamares de justiça social, além do aspecto econômico, as políticas públicas precisam efetivamente funcionar e mostrar resultados positivos.

2.7 Fiscalização e controle externo dos recursos do FUNDEB

Assim como todos os recursos públicos, as verbas do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação passa pela fiscalização dos órgãos de controle externo. Este processo tem função principal garantir a boa gestão do dinheiro público e seu efetivo

uso nas ações que permitam melhoria da qualidade do serviço e manutenção dos bens de usufruto comum da sociedade.

O controle externo é um agente que coíbe os desvios, o desperdício e a malversação dos impostos pagos pelo cidadão e que precisam ser revertidos em prol do bem comum (DI PIETRO, 2003, p. 41).

Assevera a Lei nº 11.494/2007, que a fiscalização dos recursos do FUNDEB é executada pelos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Na presença de recursos federais para a composição do Fundo em um determinado Estado que não atingiu o valor aluno/ano mínimo estipulado pelo Ministério da Educação – MEC, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) também atuam nessa fiscalização.

Este controle externo é um trabalho diferente daquele efetivado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo - CACS, na medida em que estas instâncias têm a prerrogativa assegurada em lei de examinar e aplicar penalidades, na hipótese da ocorrência de irregularidades.

O Ministério Público, mesmo não sendo uma instância considerada diretamente de fiscalização, tem a relevante papel de zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei e pode tomar parte nas questões que envolvem o FUNDEB. Nas palavras de Petrônio Braz (BRAZ, 2008, p. 83), o MP desempenha um papel, no que tange a eventuais irregularidades detectadas pelos Tribunais de Contas, que complementa a atuação destes, tomando providências formais que vão as raias do Poder Judiciário. O Ministério Público, no exercício da sua função institucional, também atua no sentido de garantir os direitos à educação, assegurados na Constituição Federal, tomando, quando necessário, as providências pertinentes à garantia desse direito.

No que diz respeito ao controle externo, o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia de gestão financeira do MEC, por intermédio da Diretoria Financeira, coordena, acompanha e avalia o Fundo nacionalmente, mas não realiza auditoria das contas. O órgão cumpre com o disposto no art. 26 da Lei nº 11.494/2007 que reza que a fiscalização dos recursos cabe aos Tribunais de Contas.

A ação do FNDE/MEC é exercida, como dito, pela Diretoria Financeira – DIFIN, que integra a estrutura administrativa da autarquia. Essa ação consiste apenas, como

dito, no acompanhamento das ações na esfera nacional; e se dá basicamente por meio da redação e publicação periódica de orientações técnicas e contábeis, relacionados ao Fundo. Orienta também a instituições e pessoas físicas que gerenciam os fundos beneficiários através de uma ouvidoria (que funciona em plataforma telefônica tipo *call center* ou *on line*, através de atendimento por e-mail) e realiza de avaliações de resultados decorrentes da implantação do Fundo. Todas estas são atribuições dispostas no art. 30 da Lei do FUNDEB (Lei 11.494/2007).

Adentrando no campo das prestações de contas, a legislação regulamenta a obrigatoriedade dos governos estaduais e municipais apresentarem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo em três oportunidades ao longo de cada exercício financeiro, como esclarece a tabela abaixo:

Tabela 09 – Periodicidade das modalidades de prestação de contas dos recursos do FUNDEB aos respectivos órgãos de controle e sua fundamentação legal

Periodicidade	Modalidade da Prestação de Contas	Dispositivo legal vinculante
Mensal	Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, mediante apresentação de relatórios gerenciais sobre o recebimento e emprego dos recursos do Fundo.	Art. 25 da Lei nº 11.494/2007
Bimestral	Relatório Resumindo da Execução Orçamentária – RREO, evidenciando as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em favor da educação básica, à conta do FUNDEB, que deve ser publicado e enviado ao Tribunal de Contas do Estado ou Município.	CF, art. 165, § 3º c/c art. 72 da LDB (Lei nº. 9.394/96).
Anual	Ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual/Municipal) através da Chamada PCA – Prestação de Contas Anual, documentação que deve ser instruída com parecer do Conselho.	Artigos de 56 a 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101, de 04/05/2000).

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (s.d.; com adaptação do autor)

Cumpre-nos informar que a desobediência no que se refere a legislação afeita ao FUNDEB carrega sanções de ordem administrativa, civil e criminal tanto para os

entes federados quanto para o Chefe do Poder Executivo, conforme o caso, cujas penalidades, para que se tenha um caráter mais didático, descrevemos na tabela que se segue:

Tabela 10 – Relação de sanções possíveis a entes federados e ordenadores de despesas em caso de malversação dos recursos do FUNDEB

Sanções aos entes federados (Estados e Municípios)
<ul style="list-style-type: none"> • Reprovação das contas, mediante parecer prévio emitido após auditoria do respectivo Tribunal de Contas, com o encaminhamento deste parecer ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja ratificada, envio também à autoridade competente e ao Ministério Público para as providências de praxe; • Vedação da celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (para os Municípios), em virtude da não emissão de certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; • Impedimento de consumação de operações de crédito junto às instituições financeiras públicas ou privadas; • Perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (para o Município), segundo determinam os artigos 76 e 87, § 6º, da LDB – Lei 9.394/96; • Autorização para intervenção da União no Estado (CF, art. 34, VII, e) e do Estado no Município (CF, art. 35, III) visando restabelecimento da ordem das finanças públicas, sem prejuízo das responsabilizações cabíveis.
Sanções ao Chefe do Poder Executivo e/ou ordenador de despesa solidário
<ul style="list-style-type: none"> • Abertura de processo por crime de responsabilidade, verificada as tipificações penais previstos no art. 1º, III (aplicar indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-Lei nº 201/67. Havendo condenação, a pena prevista é de detenção de três meses a três anos. • Abertura de processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino de caráter obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB). <ul style="list-style-type: none"> → <i>A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67).</i> • Sujeição a processo penal, se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei, mais precisamente o art. 315 do Código Penal, cuja pena varia de 1 a 3 meses de detenção ou multa. • Inelegibilidade, na esfera do Direito Eleitoral, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (art. 1º, alínea “g”, Lei Complementar nº 64/90).

Fonte: BRASIL, 2009a, p. 47-48 (com adaptação do autor)

O controle externo também pode ser exercido por qualquer cidadão, sempre o principal interessado na garantia do direito à educação? A resposta é positiva.

O primeiro passo, em caso de detecção de irregularidades pelo cidadão, é procurar membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no respectivo Município ou Estado e apresentar a irregularidade, para que o Conselho possa cientificar e pedir explicações aos gestores responsáveis, solicitando correções. Em seguida, deve procurar os vereadores do Município ou Deputados do seu Estado, conforme o caso, para que estes possam, também, buscar a solução junto ao governante. Por fim, permanecendo o caso sem solução, encaminhar as informações e documentos disponíveis: ao Ministério Público formalizando as denúncias visando que o Promotor de Justiça local ou o Procurador Estadual de Justiça promova a ação cabível; e ao Tribunal de Contas a que o Município ou Estado esteja jurisdicionado, buscando o atendimento no setor da Ouvidoria, que se obriga a tomar as providências de estilo.

Capítulo 3 – LEI DO FUNDEB: UMA VISÃO CRÍTICA DE SUA APLICABILIDADE

3.1 FUNDEB: entraves que persistem

O Sistema de Educação Brasileiro tem como base de financiamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regido pela Lei Federal de nº. 11.494, de 20 de junho de 2007 e pela EC nº. 53/2006. Ao longo dos dois primeiros capítulos deste trabalho, fizemos um apanhado dos dispositivos que a Lei do FUNDEB consolidou no seu âmbito de atuação, com suas similitudes e diferenças com o FUNDEF, assim como procedemos uma análise pormenorizada dos artigos e dos institutos regulamentados para a devida consecução dos objetivos da lei.

Neste terceiro e último capítulo, a prática do autor, adquirida na implantação e gestão do FUNDEB, quando entre os anos de 2005 e 2012 atuou como Secretário de Educação do município de Barra de Santana, localizado no Cariri Oriental da Paraíba, distante 162 km da capital João Pessoa, vai expressar-se, por meio de suas impressões e opiniões advindas do fato de já ter “colocado a mão na massa”, como diz o ditado popular.

Barra de Santana e, em alguns aspectos o Estado da Paraíba, servirão de microcosmo para uma sucinta apreciação sobre as vantagens do FUNDEB que ficaram restritas ao texto do diploma legal, mas que na *práxis* converteram-se em aspectos negativos, que a letra fria da lei não consegue contornar no cotidiano das escolas e dos órgãos gestores da educação. Tratam-se daquelas particularidades que, mesmos os administradores mais comprometidos não conseguem suplantar com o trabalho árduo.

Neste sentido, não vou me ater aos entraves do serviço público, que freiam o desenvolvimento de qualquer nação, e que nunca ocupam as primeiras páginas dos jornais e revistas, mesmo sendo chaga irmanada àquela dos políticos corruptos e descompromissados que insistimos em eleger. Em ambos os casos, são investidos recursos públicos que vão direto para o ralo; e o dinheiro da educação também se inclui neste montante desperdiçado.

Não posso me ater também à supressão cotidiana e cruel do direito inerente à existência humana que é aquele de ser educado, para a vida em sociedade (dever de família) e para a secularização do conhecimento e para o mundo do trabalho (dever da escola). É matéria deveras ampla e que transborda ao tema proposto e mesmo ao que se requer de um Trabalho de Conclusão de Curso.

Para a conclusão do raciocínio ao pensar o FUNDEB nesta pesquisa, queremos nos ater em 09 (nove) elementos que considero aviltantes do poderio que firmaria a Lei nº. 11.494/2007 como segurança jurídica do financiamento da educação, mas dos quais a norma não se desfez, mesmo que parte deles já incorporados ao FUNDEF, do qual o novo Fundo foi considerado uma progressão.

Para fins didáticos, os enumeramos e em seguida teço os comentários:

1. O incremento da receita do FUNDEB foi desproporcional ao número de matrículas que passaram a partilhar do fundo;
2. A complementação da União é irrisória diante do poder real de colaboração deste ente federado;
3. A remuneração dos trabalhadores do magistério, com a promulgação da Lei nº. 11.738/2008 (Lei do Piso), compromete quase que a totalidade dos recursos do Fundo nas cidades de pequeno e médio portes, levando, inclusive, a confronto direto com os índices de gasto com pessoal delimitados pela LRF;
4. A elaboração de planos de carreira e remuneração dos profissionais de apoio à docência foi inibida com a reserva legal restrita ao magistério;
5. Como está posto, o FUNDEB não permite a reserva de recursos para a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, assim como esmaga o poder de investimento nas redes pelas secretarias estaduais e municipais;
6. O FUNDEB mostrou-se insuficiente para a universalização da educação infantil e do ensino médio;
7. A inclusão da EJA – Educação de Jovens e Adultos no Fundo, com índice de ponderação atrofiado, não contribuiu para redução significativa dos índices de analfabetismo no país;
8. Avanços pouco significativos das escolas rurais e carência de políticas de atendimento das turmas multisseriadas.

9. O Controle Social, na prática, pouco funciona.

Quanto ao primeiro problema descrito, que se refere ao incremento desproporcional das receitas, no corpo deste trabalho já me posicionei sobre a carência de verbas novas na composição do FUNDEB em relação ao FUNDEF. De certa forma o argumento de ampliar de 15% para 20% a reserva automática para a educação atuou como um embuste, que veio para disfarçar a junção ao Fundo de uma massa significativa de novos alunos e profissionais vinculados à Educação Infantil e Ensino Médio (ARELARO E GIL, 2006).

Os 5% agora “carimbados” já pertenciam à pasta, foram apenas apartados direto na fonte. As novas contribuições têm arrecadação flutuante ou de pequena monta: o ITCMD se arrecada ao sabor do mercado imobiliário e das partilhas de heranças; o IPVA é imposto que o cidadão só recolhe aos cofres do Estado uma vez por ano e há um número significativo de cidades cuja frota de carros emplacados é bem reduzida, e, por fim, o ITRm, por seu fato gerador não tem substância monetária para custeio de uma área que carece de recursos para funcionar diuturnamente.

No que tange à Complementação da União, reitera-se, esta figura como um recurso que visa suplementar o montante a ser redistribuído entre os entes beneficiários nos Estados que não atingirem o valor aluno anual mínimo. A União não participa diretamente da movimentação Fundo, além de ser sua menor contribuinte (PINTO, 1999). Fato é que, contudo, alardeia nas propagandas institucionais as qualidades do FUNDEB como se fosse um fundo da União.

De acordo com Oliveira (2007), as críticas à participação do Governo Federal se dão basicamente pelo montante insignificante do aporte da União diante do seu real potencial, aliado a este caráter do suplemento ínfimo. O ponto central reside no fato da Complementação da União não existir como forma de dar um padrão de qualidade à educação nacional, na busca de tornar mais equilibrado o ensino oferecido por todas as unidades da federação. Como hoje estabelecida, esta Complementação existe, unicamente, para nivelar por baixo, pelo mínimo que o Governo Federal pode contribuir.

Outra questão que tem se verificado na prática é o confronto direto da aplicabilidade do art. 22 da Lei 11.494/2007 (mínimo de 60% dos gastos com a

remuneração do magistério) com os índices de gastos com pessoal, delimitados pelo art. 19 da LRF. Para os municípios de pequeno e médio portes, nos quais a Secretaria de Educação compõe quase sempre a maior estrutura entre as secretarias de governo, a chamada folha dos professores tem tomado para si parcela muito significativa do importe com pessoal.

As estruturas da administração pública necessitam de outros profissionais para se manterem ativas. E mesmo a educação requer servidores cuja atividade é dar apoio ao exercício do magistério e que não estão contemplados nesta porcentagem (merendeiras, porteiros, auxiliares de serviços gerais, secretários escolares e outros).

A Lei 11.738, em vigor desde o ano de 2008, prevê que o valor do piso nacional da remuneração do magistério seja reajustado anualmente, sempre no mês de janeiro, de acordo com o mesmo percentual de aumento do valor mínimo nacional por aluno ano do FUNDEB. Em 2013, esse piso sofreu reajuste de 7,9% e teve seu valor nacionalmente estabelecido em R\$ 1.567,00 (hum mil quinhentos e sessenta e sete reais) para uma jornada de até 40 horas.

A remuneração, mesmo não sendo condigna com a função social e a labuta diária do professor, ou mesmo adaptado proporcionalmente às jornadas de trabalho contratadas por cada ente federativo (de 20h, 25h, 30h etc.) tem onerado significativamente as folhas de pagamento, principalmente das Prefeituras. No mais das vezes, o FUNDEB apenas cobre, ou sequer cobre a folha de pessoal. Os demais 5% da manutenção e desenvolvimento do ensino precisam custear todas as demais despesas da pasta, praticamente zerando o potencial de investimentos dos órgãos gestores nas respectivas redes de ensino.

Daí as imagens na mídia de escolas sucateadas, sem mobílias e equipamentos condignos e sem materiais atraentes para suprir as necessidades educacionais dos alunos, cuja vastidão aumentou ainda mais com as obrigatoriedades advindas das políticas de inclusão do Ministério da Educação.

Os investimentos, de certa forma, precisam ser “mendigados” junto ao Governo Federal. Enfrentar a burocracia para acessar estes recursos é outra tarefa árdua para Estados e Municípios, entraves que poderiam se evitados se a União, por sua vez, ingressasse com aporte realmente significativo ao complementar o FUNDEB.

Vejam os exemplos do Estado da Paraíba. Na tabela abaixo os municípios estão divididos pelo coeficiente populacional. Observe:

Tabela 11 – Relação de Municípios do Estado da Paraíba por População

Número de habitantes	Quantidade de municípios
Mais de 500.000	01
Mais de 100.000 até 500.000	02
Mais 50.000 até 100.000	06
Mais de 25.000 até 50.000	12
Mais de 10.000 até 25.000	60
Mais de 5.000 até 10.000	65
Até 5.000	77
TOTAL	223

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (s.d.; com adaptação do autor)

Note que 220 dos 223 municípios da Paraíba são considerados de pequeno porte, àqueles com população de até 100.000 (cem mil) habitantes. Somente Campina Grande e Santa Rita são considerados como de médio porte, com população entre 100.000 (cem mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes. E apenas a capital, João Pessoa é considerada cidade de grande porte no Estado.

Em síntese, quase que a totalidade de nossos municípios sofre cotidianamente as agruras da escassez de recursos descrita até aqui. Suas receitas para além do FUNDEB não dão cobertura à dimensão da rede de ensino. Inclua-se aí Campina Grande, a maior cidade do interior do Nordeste e expoente regional na área de educação.

Os obstáculos apontados nos itens 4 e 5 vêm na esteira desta pululante insuficiência de recursos. São consequências diretas do aprisionamento de gestores para o planejamento de práticas e ações educacionais realmente inovadoras e eficazes.

Levantamento da UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, datado de 26 de março de 2013, registra que 4.718 dos 5.565 municípios do Brasil possuem Conselho Municipal de Educação, algo em torno de 84,7% do total.

Quando este número parte para o Sistema Municipal de Ensino formalizado legalmente, este número cai para 2.048, o que nos aponta para um índice de 36,8%.

O órgão não mantém atualizações estatísticas no que concerne aos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, mas tomando como base os números acima, podemos acreditar que também estão longe da universalização, mesmo sendo garantia contida na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que estatuiu o Plano Nacional de Educação – PNE, com prazo de um ano para implantação desses planos por Estados e Municípios brasileiros.

3.2 Essencialidade da política de financiamento em educação

Verificada a carência de recursos e o comprometimento do potencial de investimentos dos entes da federação para a remuneração do magistério, sendo esta uma política de valorização salarial regulamentada por Lei Federal, os demais trabalhadores da educação viram inibidas suas possibilidades de obter benefício similar. E é o caso de dizer que, até para os que o obtiveram, as progressões planejadas são acanhadas, revelando incapacidade de tornar atraentes aos bons servidores as funções de apoio ao magistério.

Esse achatamento dos orçamentos, segundo Apolinário (2007), tem uma consequência direta: cada vez menos os bons profissionais se interessam pelo magistério ou pelas carreiras que lhe dão suporte, dado deveras preocupante para um país que quer assumir uma posição estratégica na economia mundial.

Não é redundante dizer que, sem garantias de recursos para os investimentos nas redes de ensino, a primeira, e talvez mais essencial necessidade do trabalho na educação, é quem sofre com os cortes: a formação inicial e continuada dos profissionais.

Sabe-se que, em um ambiente educacional, a formação não abrange apenas o professor, mas também inclui os outros profissionais da educação, como os diretores, os orientadores educacionais, os supervisores pedagógicos, os administradores escolares e mesmo o pessoal de apoio. A construção conjunta, entre os trabalhadores

da escola, de novos conhecimentos é essencial para a formação de um ambiente propício ao conhecimento e à descoberta.

Neste sentido, António Nóvoa (1992) afirma que:

A formação não se constrói por acumulação de cursos, conhecimentos ou técnicas, mas sim através de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal. Por isso é tão importante investir na pessoa e dar um estatuto de saber a experiência (NÓVOA, 1992, apud ARELARO E GIL, 2006 p. 75).

A Formação Continuada tem, entre outros, o objetivo de propor discussões teóricas e reflexões sobre a prática que possam colocar os profissionais atualizados em termos de novas metodologias de ensino e formas de organização do trabalho escolar como um todo e, com isto, contribuir para as mudanças que se fazem necessárias para a melhoria da ação pedagógica na escola e, conseqüentemente, da educação, envolvendo para isto professores e demais trabalhadores que diretamente lidam com o discente.

Philippe Perrenoud conclui nosso raciocínio ao dizer que:

Conhecer novas teorias faz parte do processo de construção profissional, mas teorias não bastam. Faz-se necessário que estas mobilizem o professor a relacioná-las com seu conhecimento prático construído no seu dia-a-dia, com suas experiências (2001, p.89).

Feito este recorte pela importância que tem o tema, resta-nos concluir que a não regulamentação dos tempos e espaços da formação continuada – mesmo na Lei do Piso, de nº. 11.738/2008, que reservou 1/3 da jornada para atividades que não concorressem com a interação com os educandos (Art. 2º, § 4º) – sujeita esta nobre e essencial atividade aos mesmos índices de desenvolvimento pífios de qualidade da educação como um todo, especialmente quando avaliados os seus resultados, caso dos exames aplicados pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

O FUNDEB também, pelo menos até o ano de 2013, quando alcançou metade de sua vigência, não conseguiu cumprir a meta de universalização também da educação infantil e do ensino médio. Vejamos o comparativo dos números de matrículas dos anos de 2006 (último ano de vigência do FUNDEF) e 2012 (sétimo ano de vigência do FUNDEB, último com Censo já publicado).

Tabela 12 – Matrículas totais do Brasil na educação básica nos anos de 2006 e 2012

Modalidades do Ensino	Matrículas Totais Ano 2006	Matrículas Totais Ano 2012
Educação Infantil	7.016.095	7.295.512
Ensino fundamental	33.282.663	29.702.498
Ensino médio	8.906.820	8.376.852
Ensino profissional	744.690	1.063.655
Educação especial	375.488	820.433
EJA	5.616.291	3.906.877
TOTAL	55.942.047	50.545.050

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais A. Teixeira – INEP (s.d.; com adaptação do autor)

A tabela que sintetiza os números do Censo Escolar mostra uma primazia do número de alunos do ensino fundamental nas escolas brasileiras e nos leva a uma conclusão perturbadora: menos de 40% dos alunos que concluem esta etapa do ensino repetem o feito no ensino médio.

Os dados também nos mostram que os melhores índices de crescimento com a implantação do FUNDEB nestes últimos 7 anos pertencem ao ensino médio profissionalizante e a educação especial (frente a inclusão das pessoas com deficiência e a junção aos números, neste caso, das escolas indígenas e quilombolas, posto que essa medida era a comum no Censo de 2006, e não houve como separar com precisão os dados daquele ano).

A leitura dos dados também deixa uma pergunta inquietante: a queda do número de matrículas na educação é proporcional ao crescimento populacional brasileiro, mesmo em que pese o envelhecimento cada vez maior do nosso povo (aumento da expectativa de vida)? Pertinente seria um estudo deste tema.

No tocante ao Controle Social dos recursos do FUNDEB, realizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS, amplamente detalhado no capítulo anterior, a crítica se enraíza na existência, no mais das vezes, ficcional. No papel os conselhos existem, mas na realidade estão muito aquém da nobre missão que lhes foi confiada.

E assim o é não apenas pela omissão das informações e do apoio instrumental que lhes é negado pelo poder público. Mas principalmente por seu caráter voluntário que se associa, na interpretação de diversos Ministérios Públicos Brasil afora, a um viés de responsabilização solidária para com o bom uso dos recursos. Já há registros de cidadãos que temem pela participação nos CACS devido a possibilidade de se corresponsabilizar pela gestão do FUNDEB, quando na realidade devem exercer apenas o controle social.

Faltam estrutura e mobilização de cunho nacional suficientes para que os pais de alunos se interessem por esta atribuição. Falta maturidade à maioria dos alunos da educação básica – principalmente nos municípios cuja rede se encerra no 9º ano do ensino fundamental – para partilhar dos subsídios e decisões. Falta conhecimento técnico a imensa maioria dos brasileiros, dos mais longínquos rincões, para se aperceber os desvios de verbas; e se os vêem, falta autonomia cidadã e segurança jurídica para a denúncia bem cunhada, com arcabouço de provas que permitam levar as questões adiante. E, claro, falta aos professores que compõem o CACS, em sua maior parte, exercerem o papel fiscalizador dos recursos para além da quota de sua verba remuneratória.

Examinado em detalhes, este tema subsidiaria vasta e importante pesquisa para os operadores do FUNDEB e os estudiosos da educação brasileira em geral. À sociedade urge entender as engrenagens de funcionamento da educação, sem por aqui em discussão o analfabetismo funcional.

No que tange às escolas do campo brasileiras, pode-se, de fato, afirmar que há um verdadeiro vazio pedagógico e infraestrutural entre estas e as escolas localizadas no perímetro urbano. Mesmo com os índices de ponderação para captação de recursos superiores aos do ensino urbano, a legislação do Fundo não cumpriu propositura de oferecer maior suporte às escolas do meio rural. Pesquisa publicada pela Fundação Victor Civita – FVC, através de edição especial da revista Gestão Escolar no ano de 2010 revela dados alarmantes que valem a pena transcrição, adaptada na tabela abaixo:

Tabela 13 – Especificação dos principais equipamentos que faltavam nas escolas rurais em 2012

Carências graves das escolas do campo	
Percentual	Especificidade da condição escolar rural
56%	Não têm DVD ou videocassete
56%	Não têm aparelho
56%	Não têm televisor
66%	Não têm computador
68%	Não têm impressora
70%	Não têm biblioteca
74%	Não têm máquina fotocopadora (Xerox)
82%	Não têm antena parabólica
86%	Não têm projetor de slides ou retroprojetor

Fonte: AUGUSTO, 2010.

Outra questão que permeia a escola rural e que não se apresentou até hoje uma saída viável foi à questão da manutenção das turmas multisseriadas. A junção de alunos de diferentes anos e níveis de aquisição da leitura e da escrita numa mesma sala de aula não pode ser considerada um impedimento à aprendizagem (AUGUSTO, 2010, p. 08). Mas a falta de vinculação de recursos para os processos de formação continuada dos profissionais que atuam no campo nunca permitiu o estabelecimento de uma política nacional de enfrentamento da questão.

A cada nova medição do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2005 pelo INEP/MEC para medir a eficiência da educação nacional e mesmo considerando a sua forma de financiamento (com medição bienal), os resultados da rede rural são inferiores aos da urbana, apesar da quota maior no FUNDEB. Distribuir recursos, sem influir na gestão destes, está comprovado, não oferecerá os resultados que se esperam e precisam ser alcançados.

Para conclusão do raciocínio proposto neste capítulo, cumpre-nos mencionar a questão da manutenção das altas taxas de analfabetismo no Brasil. Segundo o Censo IBGE do ano 2000, existem quase 30 milhões de brasileiros analfabetos.

O número significativo de cidadãos que chegaram aos 60 (sessenta) anos de idade sem o domínio da leitura e da escrita, na sua maioria já aposentados, e que

resistem em retornar a escola, de fato, faz persistir índice considerável na percentagem final. Mas por si só esta não é uma justificativa para taxas tão elevadas.

A escola por sua vez não tem conseguido, nos espaços e tempos padrões, cumprir universalmente o papel de alfabetizar, que é, de maneira bastante simplificada, ensinar a ler e escrever com autonomia, interpretando textos, gráficos, tabelas e afins, dominando, pelo menos, as quatro operações básicas da matemática. Relatos cada vez mais comuns de professores do Ensino Médio dão conta de alunos que chegam à terceira etapa da educação básica sem consolidar tais domínios (DAVIES, 2008).

A EJA, com recursos financeiros reduzidos, não tem sido eficiente sequer para atrair de volta o aluno à sala de aula. Falta a EJA o cuidado, da lei e dos gestores, tratando-a como uma importante modalidade do ensino e, no caso do Brasil, vital para a transformação da realidade que vivemos. Manter o índice de ponderação da EJA em 0.80 (oitenta décimos) do valor aluno referencial se assemelha mais à compactuar que operar as mudanças radicais de que ela precisa.

Cabe ressaltar o papel de medidas correlatas à instituição do FUNDEB, que são louváveis e asseguraram outros benefícios aos Sistemas de Ensino, caso do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica e, de quebra, em seu art. 3º, formalizou o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que avalia os sistemas de ensino bienalmente e serve de baliza para ações e investimentos governamentais.

São destacáveis as metas do Compromisso Todos pela Educação (s.d.), entre elas aquela de número 5 referenda as conclusões deste trabalho, e, se perseguidas, tem muito a contribuir com avanços que urgem no que se refere à educação pátria. Pelo menos no que diz respeito à adesão, 100% dos Estados e Municípios brasileiros firmaram esta convenção. Em síntese, são as seguintes as metas:

- **Meta I** – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola: trata do atendimento a um direito básico: o acesso à Educação. Até o ano de 2022, almeja-se que 98% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos devam estar matriculados e frequentando a escola.
- **Meta II** – Toda criança plenamente alfabetizada aos 8 anos: até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final da 2ª série ou 3º ano do Ensino Fundamental, etapa que convencionou-se chamar de Ciclo de Alfabetização.
- **Meta III** – Todo aluno com o aprendizado adequado ao seu ano (combate severo da distorção idade-série): até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é essencial para o seu ano.
- **Meta IV** – Todo jovem de 19 anos com o ensino médio concluído: até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental, e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio.
- **Meta V** – Investimento em Educação ampliado e bem gerido: até 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em Educação Básica deverá ser de 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PIB). A nossa esperança é de que prevaleçam os acenados 10% em tramitação no Congresso.

Para Cury (2007), dentre as cinco metas do Todos Pela Educação, de destaque é a relevância e o enorme desafio apresentados pelas Metas 3 e 5. Elas estabelecem objetivamente o que seria uma Educação de qualidade e os indicadores que devem ser alcançados para atingir esse nível.

Dito isso, arrematamos afirmando que financiamento da educação passa por toda e qualquer solução para o efetivo desenvolvimento deste país. Não basta dizer que já gastamos percentualmente igual aos países que estão na ponta deste processo. Comparar percursos históricos distintos parece demasiado grosseiro quando temos uma história inteira pela frente para construir um Brasil diferente.

Mais digno. Mais justo. Mais humano. E, para isso, muito mais **EDUCADO!**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar e discutir educação, durante muito tempo, não foi prática comum no Brasil. E este trabalho nos mostrou o quão recentes são as políticas afirmativas quanto à fixação de normas de organização técnico-pedagógicas e de financiamento para a educação pátria.

O reduzido comprometimento do Governo Federal com a Educação Básica e as desigualdades regionais existentes no Brasil são dificuldades antigas e que repercutem de forma direta no desenvolvimento econômico e social efetivo do país. Neste intento, este trabalho objetivou pesquisar o financiamento da educação no Brasil através de uma análise pormenorizada do atual fundo de manutenção e desenvolvimento.

Ao concentrar-se no FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, em vigor desde o ano de 2007, o trabalho apurou que se trata da segunda tentativa de regular o financiamento da educação básica desde a promulgação da Constituição de 1988. E como seus antecessores, tem virtudes e falhas.

No decorrer da pesquisa, foi nosso objetivo a análise dos dispositivos contidos na Lei do FUNDEB (Lei Federal nº 11.494/2007), avaliando os principais impactos de sua implantação e as decorrências desta nos últimos sete anos, revelando seus avanços e insuficiências para a melhoria qualitativa substancial da educação básica pública no Brasil.

Cada uma das políticas implantadas na soleira do FUNDEB, e conseqüentemente da educação, reflete no restante da Administração Pública, principalmente, como visto, naqueles municípios de pequeno e médio porte, que sentem mais fortemente o impacto da vinculação de determinadas verbas. Nosso estudo se ateve a perceber que o potencial de investimento destes em sua rede de ensino no mais das vezes é irrisório.

Também não é exatamente uma novidade a conclusão do reduzido investimento em educação pública no Brasil. Tal assertiva se confirma pela comparação dos percentuais comparados aos orçamentos totais, pelo montante dos valores reais gastos, e os resultados aferidos pelos próprios órgãos do governo. Entretanto, em um

país no qual a atividade econômica e, conseqüentemente, a arrecadação de impostos apresenta-se concentrada em alguns Estados, torna-se extremamente difícil desenvolver uma educação de qualidade e com padrões equinômicos sem recursos federais de forma homogênea por todo o território.

E, reiterando, não uma complementação para “nivelar por baixo”, mas para garantir o custo aluno mínimo com qualidade para todo o solo pátrio. Se somos uma federação, que mal se tem em os entes federados unirem-se pelo padrão das políticas públicas essenciais? E entenda-se aqui padrão não como uma reprodução em série e em larga escala, mas como um controle de qualidade do qual sairá aprovado cada aluno do sistema de educação do país.

O baixo envolvimento da União, associado à desigualdade regional historicamente existente no Brasil e, acrescente-se, a uma estrutura tributária que estabelece valores diferenciados para os Estados no que se refere à receita *per capita* da arrecadação e participação nas transferências federais têm feito com que os recursos para a educação se apresentem com cada vez menos padrão entre as regiões.

O FUNDEF foi estabelecido, em 1996, com o objetivo declarado de diminuição das desigualdades regionais e entre os Municípios de um mesmo Estado no oferecimento da Educação, da melhoria da qualidade e da universalização do Ensino Fundamental. Por conseguinte, a mesma sistemática foi estendida a toda educação básica com o FUNDEB, em 2007.

São inegáveis algumas das qualidades da Lei 11.494/2007: estabelecimento de gastos com a remuneração do magistério, fixação de aumento anual da complementação da União para o Fundo, estabelecimentos de regras claras para o controle social e para aqueles que podem tomar parte no conselho responsável, inclusão de toda a educação básica na política de financiamento da escola pública, demarcação de valor mínimo a ser praticado por aluno anualmente em todo o Brasil, carimbo de 80% das verbas constitucionais da educação para um fundo que retém valores direto na fonte.

Por outro lado, fica sem resolução a necessidade de um montante maior de recursos para a educação. Todos temos ciência de que o aumento de recursos não

garante um ensino de qualidade, mas lógico também é que sem recursos não há ou haverá educação com qualidade. O financiamento da educação é base para a discussão desta qualidade almejada e ainda dos demais problemas existentes na educação brasileira. E eles não são poucos.

Em síntese, assim poderíamos enumerar as conclusões deste estudo:

- a) O FUNDEB, mesmo mantendo a lógica do FUNDEF, trouxe avanços importantes quanto à garantia de mais recursos carimbados para a educação, mesmo não sendo novas tais fontes;
- b) Institutos contidos na norma, como o Controle Social, a valorização do magistério e a inclusão na partição do Fundo dos alunos de toda a educação básica foram deveras importantes para lançar novos olhares e tratamentos à escola brasileira e sua urgente necessidade de avanços;
- c) Na prática, a lei inclui, mas não conseguiu universalizar a educação infantil e o ensino médio;
- d) A qualidade do ensino no Brasil ainda é sofrível, o que nos faz concluir que regular apenas o financiamento é insuficiente para os avanços pretendidos;
- e) Notadamente louvável a política de valorização dos profissionais do magistério, mas por se restringir a estes trabalhadores, as demais carreiras de apoio à docência foram esquecidas pela Lei, gerando o pequeno ingresso de bons servidores para dar o suporte ao trabalho dos professores, e inibindo a preparação pelos entes federados de planos de carreira e remuneração para estes últimos;
- f) Em municípios de pequeno porte, a necessidade de cumprir simultaneamente o art. 22 da Lei do FUNDEB (60% com remuneração do magistério) e o piso nacional referendado pela Lei nº. 11.738/2008 tem anulado o poder de investimento de Estados e Municípios nas suas respectivas redes de ensino, tanto na infraestrutura como nas ações pedagógicas relevantes;
- g) Mesmo sendo reajustada ano a ano, e com um montante previsto em 10,3 bilhões de reais para 2013, a contribuição da União é irrisória frente ao seu poder de investimento na educação pátria, coadunando-se com uma visão de

nivelamento através de metas inferiores na participação do Governo Federal na educação básica;

- h) A ausência de regulamentação de recursos para a formação inicial e continuada na Lei do FUNDEB (11.494/2007) e a falta de especificidade de tempo desta atividade na lei correlata que regula piso e jornada dos professores (Lei nº. 11.738) joga para segundo plano a atividade mais importante de um sistema de ensino, depois daquela de interação entre alunos e professores (a aula);
- i) O controle social do Fundo, mesmo bem regulamentado, não funciona a contento, pois a gratuidade de sua prestação, aliada ao nível de responsabilidades dos membros, não torna atrativa a participação nos CACS;
- j) A ponderação reiteradamente reduzida da EJA – Educação de Jovens e Adultos desemboca num avanço lento no tocante ao combate ao analfabetismo e a distorção entre idade e série;
- k) O FUNDEB não conseguiu corrigir ou amenizar significativamente as distorções regionais do Brasil no tocante à educação, pois segue a lógica tributária de dividir os fundos por Estado, sendo aqueles de atividade econômica potencialmente mais fortes geram maiores investimentos que aqueles de menor arrecadação. Tal lógica dificulta o traçar de metas de qualidade em nível nacional.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Aurélio. Equilíbrio difícil. Conheça os desafios que três redes de ensino enfrentam para ampliar os investimentos e garantir mais salário e tempo para a formação em serviço. **Revista Nova Escola – Gestão Escolar**, São Paulo, ano IV, n. 20, p. 22-28, jun./jul. 2012.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2009.

APOLINARIO, Maurício. **A arte da guerra para professores**. Brasília: Thesaurus, 2007.

ARAUJO, L. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, Maria José R.; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica, Brasília: INEP, 2006, p. 105-115.

ARELARO, L. R. G., GIL, Juca. Política de Fundos na Educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica, Brasília: INEP, 2006, p. 71-78.

AUGUSTO, Agnes. Recursos materiais ainda preocupam. Escolas rurais têm salas de aula adequadas, mas faltam banheiros, cozinha e muitos outros equipamentos complementares à velha dupla giz e lousa. **Revista Nova Escola – Gestão Escolar, Edição Espacial Estudos e Pesquisas**. São Paulo, p. 06-09, set. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério**: Manual de orientação. Brasília, DF, 2004.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de junho de 2007.

_____. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de julho de 2008.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Operacionalização do Fundeb – COPEF. **FUNDEB**: perguntas frequentes. Brasília, DF, 2009a.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**: Manual de orientação. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Atualizada até a EC nº. 70, de 29 de março de 2012. Brasília, DF: Senado, 2012a.

_____. Ministério da Educação. **Educação do Campo**: marcos normativos. Brasília, DF, 2012b.

_____. Leis, Decretos-Leis, Decretos, Instruções e Portarias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em 13 de junho de 2013.

_____. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. FUNDEB. Legislação, Funcionamento, Publicações, Notícias e Dados Estatísticos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>, Acesso em: 31 de julho de 2013.

_____. INEP – Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar, Educacenso, Legislação e Documentos, Publicações e Resumos técnicos. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica-censo>, Acesso em: 05 de agosto de 2013.

BRAZ, Petrônio. **Manual do Assessor Jurídico do Município**: teoria e prática. Campinas: Servanda, 2008.

CALLEGARI, César. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground; APEOSP, 2007.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CARREIRA, Denise. PINTO, J. M. Rezende. **Custo Aluno - Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

Compromisso Todos pela Educação. Plano de Metas. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 26 de julho de 2013.

CURY, C. R. J. Estado de Políticas de Financiamento da Educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIDONET, Vital. A educação infantil na educação básica e o FUNDEB. In: LIMA, Maria José R.; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**, Brasília: INEP, 2006, p. 105-115.

GOUVEIA, Andréa B.; SILVA Isabelle F. Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB. In: CZERNISZ, Eliane C. da S.; PERRUDE, Marleide R. da S.; AOYAMA, Ana L. F. (orgs.). **Política e gestão da educação: questões em debate**. Londrina: UEL, 2009.

GUIMARÃES, Flávio Romero. **Como fazer? Diretrizes para a elaboração de trabalhos monográficos**. 5. ed. Leme-SP: Edijur, 2014.

LAKATOS, M. MARCONI, M. de D. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito a educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PARAÍBA, Tribunal de Contas do Estado. Legislação. Sagres *on-line*. Disponível em <http://www.tce.pb.gov.br>, acesso em 22 de julho de 2013.

PERRENOUD, Philippe. **Ensinar: agir na urgência, decidir na incerteza**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.) **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados, 1999.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. 2008. 173f. (Doutorado em Educação) – UNIMEP, Piracicaba, SP, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCACHETTI, Ana Ligia. Ensino com catecismo. As primeiras salas de aula em nossa terra foram criadas pelos jesuítas para evangelizar os índios. **Revista Nova Escola**, São Paulo, ano XXVIII, n. 263, p. 100-102. Jun./jul. 2013.

SEVERINO, A. Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VERHINE, Robert Evan. ***Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica.*** Brasília: INEP/MEC, 2006.

WERNECK, Hamilton. **Como vencer na vida sendo professor: depende de você!** 14. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

APÊNDICE

Apêndice A

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo 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 art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1o do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3o desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

Seção I Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar no 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Seção II Da Complementação da União

Art. 4º A União complementarará 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.

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3º O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

CAPÍTULO III DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Seção I Disposições Gerais

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.

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder público e que atendam a crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 606, de 2013)

§ 4º Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§ 5º Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o §1º deste artigo serão aplicadas na criação de infraestrutura da rede escolar pública.

§ 6º Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei.

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX- ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;

- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

Seção II

Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV

do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

CAPÍTULO IV DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar

nº 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

§ 7º Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

CAPÍTULO V DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

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.

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.

CAPÍTULO VI DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL, COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS

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.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;

- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

VI - na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Seção I Disposições Transitórias

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I - para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II - para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e
- c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I - para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;
- b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;
- c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

§ 3º A complementação da União será de, no mínimo:

I - R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II - R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e

III - R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

§ 4º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão atualizados, anualmente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, de forma a preservar em caráter permanente o valor real da complementação da União.

§ 5º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período compreendido entre o mês da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e 1º de janeiro de cada um dos 3 (três) primeiros anos de vigência dos Fundos.

§ 6º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano.

§ 7º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, a complementação da União não sofrerá ajuste quanto a seu montante em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, observado o disposto no § 2º do art. 6º desta Lei quanto à distribuição entre os fundos instituídos no âmbito de cada Estado.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

Art. 34. Os conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação desta Lei.

Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

- I - creche - 0,80 (oitenta centésimos);
- II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);
- III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);
- IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
- V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

- I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);
- IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

Seção II Disposições Finais

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 39. A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Parágrafo único. A União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação:

I - que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios;

II - aos quais tenham sido aplicadas medidas socioeducativas nos termos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 42. (VETADO)

Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União.

Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União prevista no inciso I do § 3º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro.

Art. 45. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Lei.

Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos da alínea a do inciso I e da alínea a do inciso II do § 1º do art. 31 desta Lei e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto neste artigo, será pago no mês de abril de 2007.

Art. 46. Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2007, os arts. 1º a 8º e 13 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 12 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

José Antonio Dias Toffoli.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.6.2007 e retificado no DOU de 22.6.2007.
(Anexo suprimido)