



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V - CCBSA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ADJAILTOM MUNIZ DE SOUSA

Financiamento da educação básica brasileira: uma análise da utilização dos recursos do FUNDEB no custeio das políticas públicas educacionais

JOÃO PESSOA  
2016

ADJAILTOM MUNIZ DE SOUSA

Financiamento da educação básica brasileira: uma análise da utilização dos recursos do FUNDEB no custeio das políticas públicas educacionais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães

JOÃO PESSOA  
2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S725f Sousa, Adjailton Muniz de  
Financiamento da educação básica brasileira [manuscrito] :  
uma análise da utilização dos recursos do FUNDEB no custeio das  
políticas públicas educacionais / Adjailton Muniz de Sousa. -  
2015.  
81 p. : il. color.  
  
Digitado.  
Monografia (Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da  
Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à  
Distância, 2015.  
"Orientação: Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães, PROEAD".

1. Educação básica. 2. FUNDEB. 3. Financiamento  
educacional. I. Título.

21. ed. CDD 370

ADJAILTOM MUNIZ DE SOUSA

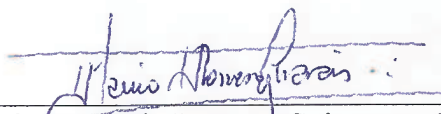
Financiamento da educação básica brasileira: uma análise da utilização dos recursos do FUNDEB no custeio das políticas públicas educacionais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Aprovada em: 28 / 03 / 2015 .

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Inácio de Araújo Macêdo  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Gláucio Barreto Xavier  
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB)

A minha família, pela torcida, apoio,  
companheirismo e amizade, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual da Paraíba – UEPB e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB pela oportunidade oferecida, possibilitando, através do convênio firmado, o acesso ao curso de Gestão Pública, área de formação tão carente de profissionais qualificados prontos para atuar em benefício da sociedade.

À Rochane Villarim, coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública, por seu empenho ao longo dessa jornada.

Ao tutor da turma JP02, Edilon Mendes, que em nenhum momento nos permitiu perder o foco e relaxar no cumprimento das atividades relacionadas ao curso.

Ao professor Flávio Romero Guimarães pela sua dedicação e disponibilidade sempre que foi procurado ao longo dessa orientação.

Aos professores Inácio de Araújo Macêdo e Gláucio Barreto Xavier por terem aceitado prontamente participar da Banca Examinadora, contribuindo decisivamente para o engrandecimento deste trabalho.

À minha esposa Juciliana Domingos e às minhas filhas Ana Gabriela e Ana Vitória, pela compreensão, torcida e incentivo que sempre me motivaram a persistir na busca pelo alcance do objetivo final, materializado na conclusão deste trabalho.

Aos meus pais Aury Muniz e Francisco Adonias, a minha avó paterna Izabel, aos meus irmãos Adjailsa Muniz e Adijailson Muniz, aos meus sogros Francisca e Jubé Domingos, aos meus cunhados e cunhadas, em especial a minha sobrinha Maria Eduarda, e aos demais familiares, pela compreensão por minha ausência em algumas reuniões familiares.

Aos meus avós Francisca, Bianor e Adonias (*in memoriam*), embora fisicamente ausentes, sempre os tive como referência nesse caminho, a presença de todos eles permanece viva em minha vida e em vários momentos me serviram de inspiração para continuar.

Aos professores do Curso de Especialização em Gestão Pública da UEPB que contribuíram ao longo do curso, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários da UEPB pela presteza e atendimento das nossas demandas sempre que foram requisitados ao longo dessa empreitada.

Aos colegas de curso, em especial Adriana Falcão do Rêgo, Adriano Wagner de Sousa e Claudemberg de Sousa Santos, pelos momentos de amizade e apoio, ainda que alguns desses momentos tenham sido vividos à distância, através do ambiente virtual, foram sempre

carregados de companheirismo e colaboração, tendo a união na busca pelo aprendizado como traço caracterizador.

Aos meus amigos, em especial aos meus colegas de trabalho no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que souberam entender as minhas ausências em alguns momentos de vivência coletiva e, mais que isso, sempre torceram pelo meu sucesso nessa empreitada.

A Deus por ter me permitido trilhar esse caminho, dando-me forças para alcançar a vitória ao final.

“Não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

Paulo Freire



## RESUMO

No Brasil, o acesso à educação básica pública e gratuita é assegurado pela própria Constituição Federal de 1988. O referido direito foi elevado ao status de direito social fundamental, integrando o rol dos direitos subjetivos do indivíduo. Essa qualificação viabiliza, inclusive, a intervenção judicial para garantir a sua regular efetivação. A responsabilidade pelo provimento desse direito recai sobre os entes federados, nos termos e na extensão determinados no texto constitucional. Nesse cenário, torna-se indispensável o planejamento do financiamento educacional e a atuação coordenada e cooperativa dos diversos atores estatais envolvidos nesse processo. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado em 2007 para vigorar até 2020, é, na atualidade, a principal fonte de financiamento da educação básica pública, no entanto, essa fonte dá sinais de esgotamento e de incapacidade para atender às demandas por recursos. As políticas públicas voltadas para a educação básica, tais como: valorização salarial dos professores com a instituição de um piso nacional, incremento da oferta de matrículas em tempo integral, intensificação da atuação na educação infantil, entre outros fatores, tem tornado evidente a insuficiência dos recursos disponíveis. O atual Plano Nacional de Educação – PNE, admite serem insuficientes os recursos aportados para o financiamento da educação ao incluir entre as metas a serem alcançadas durante a sua vigência uma considerável elevação da aplicação em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB. Portanto, a discussão acerca da repactuação das responsabilidades financeiras dos entes federados quanto ao provimento da educação básica pública é inadiável.

Palavras-chave: Educação Básica. FUNDEB. Financiamento Educacional.

## **ABSTRACT**

In Brazil, access to public and free basic education is guaranteed by the 1988 Constitution. That right was elevated to the status of fundamental social right, integrating the role of subjective rights of the individual. This qualification enables even judicial intervention to ensure their regular enforcement. The responsibility for the provision of this right lies with the federal entities, the terms and the extent determined in the Constitution. In this scenario, it is essential to the planning of educational funding and coordinated action and cooperative of several state actors involved in this process. The Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - FUNDEB, created in 2007 to last until 2020, is currently the main source of funding for basic public education, however, this source shows signs of exhaustion and inability to meet the demands for resources. The public policies for basic education, such as: salary value of teachers with the introduction of a national minimum, increase the supply of full-time enrollment, intensification of activities in early childhood education, among other factors, has made evident the inadequacy of available resources. The current National Education Plan - PNE, admits that insufficient resources provided for the financing of education by including among the goals to be achieved during the term a considerable increase in application in education as a proportion of Gross Domestic Product - GDP. Therefore, the discussion about the renegotiation of the financial responsibilities of federal entities regarding the provision of basic public education is unavoidable.

Key-words: Basic Education. FUNDEB. Educational Funding.

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Composição da receita do FUNDEB mediante a vinculação das receitas de impostos e transferências de impostos: percentuais/valores a serem destinados ao fundo no período 2007 – 2020.....	33
Quadro 2 – Percentual de matrículas passível de inclusão como parâmetro para a obtenção de recursos do FUNDEB no período 2007 – 2020.....	41
Quadro 3 – Fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do FUNDEB em função das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.....	44
Quadro 4 – Evolução do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério da educação básica, no período 2009 – 2015.....	59
Quadro 5 – Metas firmadas para o IDEB versus valores observados para as diferentes etapas da educação básica.....	62

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Valores nominais da receita consolidada do FUNDEB período 2007 - 2013.....	53
Gráfico 2 – Valores reais da receita consolidada do FUNDEB período 2007 - 2013 (2007 = 100 – Deflator INPC) .....	54
Gráfico 3 – Evolução nominal e real da receita do FUNDEB período 2007 – 2015 (2007 = 100 – Deflator INPC) .....	55

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPiexp	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para Avaliação de Alunos
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
STF	Supremo Tribunal Federal
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
<b>Capítulo 1 - Responsabilidades constitucionais relacionadas à educação atribuídas aos entes federados</b> .....	16
1.1. Direito à educação e cidadania.....	17
1.2. Direito social fundamental à educação.....	18
1.3. Financiamento público da educação básica.....	21
1.4. Judicialização do direito à educação.....	23
1.5. Teoria da “reserva do possível”.....	26
<b>Capítulo 2 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB</b> .....	31
2.1. Origem dos recursos.....	32
2.2. Transferência e gestão dos recursos.....	37
2.3. Repartição dos recursos.....	41
2.4. Utilização dos recursos.....	48
<b>Capítulo 3 – Financiamento das políticas públicas estatais na área da educação básica: alguns parâmetros e os desafios para o futuro</b> .....	52
3.1. Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.....	57
3.2. Metas relacionadas ao IDEB e o desempenho dos alunos brasileiros no PISA.....	61
3.3. Metas relacionadas ao PNE 2014 – 2024.....	66
3.4. Perspectivas de repactuação das responsabilidades dos entes federados em relação ao financiamento da educação básica.....	70
<b>Considerações Finais</b> .....	73
<b>Referências</b> .....	75
<b>Anexos</b> .....	78
Anexo A – Mapa dos países e economias participantes do PISA 2012.....	79
Anexo B – Desempenho dos participantes no PISA 2012.....	80
Anexo C – Gastos em instituições educacionais como percentual do PIB para todos os níveis de educação (2000, 2008 e 2011) .....	81

## **Introdução**

A educação é a mais eficiente ferramenta de viabilização da liberdade do indivíduo, seja no campo econômico, seja no campo ideológico, entre tantos outros. A importância atribuída ao direito à educação assume, nos dias atuais, patamares cada vez mais altos e crescentes, indicando que os governos devem priorizar a atuação na viabilização do suprimento desse direito. A atuação governamental deve ser direcionada ao desenvolvimento de ações que possibilitem o acesso à educação na forma e no tempo adequados, oportunizando a formação de verdadeiros cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 tratou o direito à educação como direito social fundamental, atribuindo enorme relevância a sua efetiva concretização, provendo, inclusive, o titular desse direito de diversos “remédios constitucionais”, passíveis de serem utilizados, individualmente ou através do Ministério Público, em caso de violação à sua regular efetivação.

As políticas públicas estatais desenvolvidas e implementadas pelo Estado brasileiro, a exemplo da criação de fundos específicos para o financiamento da educação básica pública, indicam a preocupação estatal em atender às demandas relacionadas ao suprimento do direito dos indivíduos em ter acesso a uma educação de qualidade. No entanto, a dinâmica do mundo moderno exige constantes adaptações e adequações nos métodos, nos conteúdos, entre outros aspectos relevantes, o que implica em alterações nos custos dessas políticas que passam a demandar volumes cada vez maiores de recursos para a sua regular implementação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é hoje a principal fonte financiadora da educação básica pública. No entanto, sua vigência expira no ano de 2020, daí a importância de se discutir as virtudes e deficiências desse fundo, bem como sua capacidade financeira para o custeio da educação básica, pois somente conhecendo a atual estrutura e mecanismos de funcionamento, poderemos oferecer subsídios para o aprimoramento do referido fundo, bem como para o planejamento daquele que venha a ser seu substituto.

Nosso principal objetivo neste trabalho é estudar o funcionamento do FUNDEB e avaliar a sua capacidade de financiamento frente às demandas por recursos financeiros

desencadeadas pela implementação de políticas públicas educacionais voltadas para a educação básica pública no Brasil. A necessidade de recursos para atender a diferentes projetos, sobretudo, àqueles direcionados a busca de melhorias na qualidade do ensino, a exemplo das metas contempladas no Plano Nacional da Educação – PNE, é crescente, enquanto o montante dos recursos aportados ao fundo de financiamento da educação básica, apresenta comportamento tendente a estabilização em certo patamar.

O trabalho foi desenvolvido partindo-se de uma abordagem mais abrangente acerca do direito à educação, em particular a educação básica, quanto a sua previsão legal, às garantias a sua efetivação, bem como identificação dos responsáveis pelo provimento desse direito. Na sequência foi analisado o funcionamento do FUNDEB, nosso foco neste trabalho por ser a principal fonte de financiamento da educação básica pública, baseando-se, essencialmente, nos comandos constantes da Lei nº 11.494/07 que comporta os regramentos básicos acerca do funcionamento do fundo. Por último, depois de transcorridas as fases anteriores, nos detivemos em analisar o comportamento das receitas do fundo e traçar um paralelo com as despesas a serem custeadas com os recursos a ele aportados, buscando apurar a capacidade do fundo suportar a demanda financeira decorrente das políticas públicas implementadas pelo Estado, voltadas para a educação básica.

Este trabalho está organizado em três capítulos, os quais foram divididos, quando necessário, em seções e subseções com o interesse de facilitar a compreensão, pelo leitor, do conteúdo trabalhado. No primeiro capítulo foram analisadas questões mais gerais acerca do direito à educação, a partir da abordagem de temas fortemente correlacionados a esse direito, tais como: o direito à educação e sua importância para a formação da cidadania, a classificação do direito à educação como direito social fundamental previsto no próprio texto constitucional, a atribuição das responsabilidades pelo financiamento da educação básica pública, a possibilidade de utilização da via judicial para reivindicar a regular prestação do direito à educação quando o ente público responsável se omitir ou prestá-lo de forma inadequada, além de uma breve introdução acerca da aplicação da Teoria da “reserva do possível” às demandas relacionadas ao provimento dos direitos sociais, em especial do direito à educação.

No segundo capítulo foram esmiuçadas questões relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Entre as questões abordadas estão a origem dos recursos que compõem o fundo, a forma como se dá a transferência e a gestão dos recursos no âmbito de cada fundo estadual, os



critérios utilizados para a implementação da repartição dos recursos, além das regras a serem observadas para a utilização dos recursos obtidos à conta do fundo.

No terceiro e último capítulo foram analisadas as demandas por recursos financeiros decorrentes da implementação de políticas públicas voltadas para a educação básica, cuja fonte de financiamento, na atual estruturação do financiamento da educação básica pública, recai sobre os recursos do FUNDEB. Nesse sentido, foram analisadas a política de valorização salarial dos professores da educação básica, as metas de desempenho a serem atingidas pela educação básica, aferidas através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, além do desempenho dos alunos brasileiros no Programa Internacional para Avaliação de Alunos – PISA. Foram analisadas ainda questões relacionadas às metas constantes do Plano Nacional de Educação – PNE, tendo em vista o impacto financeiro decorrente da implementação das ações necessárias para o alcance dos objetivos traçados. Por fim, foram esboçadas algumas perspectivas para a repactuação das responsabilidades dos entes federados em relação ao financiamento da educação básica, a partir da utilização de novas fontes de financiamento.

## **1. Responsabilidades constitucionais relacionadas à educação atribuídas aos entes federados**

De acordo com o posicionamento de Oliveira; Santana (2010), o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa. O art. 1º da Constituição Federal de 1988 afirma o seguinte: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

A opção pela organização do Estado na forma de República Federativa consta já do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, além de aparecer em vários outros comandos constantes do texto constitucional, a exemplo do art. 3º, do art. 4º, do art. 12, do art. 13, do art. 18 e do art. 95. Importante destacar que o art. 60, em seu parágrafo 4º, inciso I, proíbe terminantemente qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado. Portanto, na vigência da atual CF, é impossível afastar a forma federativa de Estado, tal mudança só seria possível no âmbito de um novo processo constitucional originário.

Para Oliveira; Santana (2010), a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o traço distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos, através da cooperação. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem deixar de considerar as incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais, determinadas pelo pacto federativo.

De acordo com os citados autores, a República Federativa do Brasil, nos termos da Carta Maior de 1988, recusou tanto um federalismo centrípeto<sup>1</sup> como um modelo de

---

<sup>1</sup> Para OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. “O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do Poder da União em que, na relação concentração – difusão de poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal.” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p.153).

federalismo centrífugo<sup>2</sup>, optando por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das diversas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse modelo de federalismo político e cooperativo está fortemente atrelado a nossa atual Carta Constitucional (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Esse modelo é caracterizado pela presença marcante da atribuição da responsabilidade pela execução de inúmeras políticas públicas aos municípios. No entanto, nem sempre os recursos disponibilizados no âmbito da repartição das receitas da federação são condizentes com as responsabilidades assumidas por esses entes federados. Esse descompasso acarreta a insatisfatória prestação de serviços públicos em várias áreas, incluindo o atendimento educacional básico, comprometendo a formação dos cidadãos e, conseqüentemente, o desenvolvimento do próprio Estado.

### 1.1. Direito à educação e cidadania

Ao tratar do aspecto constitucional da declaração dos direitos dos cidadãos, Chauí (1989), falando da prática, tão pertinente às Constituições, de declarar esses direitos, argumenta que esse é um procedimento de grande importância, tendo em vista que nem todas as pessoas sabem que são portadoras de direitos e que esses direitos, por sua vez, precisam ser reconhecidos por seus portadores para que sejam validados e exigidos por todos.

Segundo Benevides (1991), explicitar os direitos e deveres dos indivíduos é uma condição indispensável para as sociedades democráticas que objetivam a formação de cidadãos ativos e participativos. Carvalho (2008), em pesquisa realizada no Rio de Janeiro nos anos noventa, apresenta a seguinte conclusão: quanto maior a escolarização do indivíduo, maior é o seu conhecimento sobre seus direitos. Isso demonstra não apenas a importância da educação, mas indica também um possível comportamento diferenciado dos cidadãos frente ao exercício de seus direitos. Além disso, ao reconhecer seus direitos, os cidadãos têm a possibilidade de conhecer/reconhecer, também, os mecanismos disponíveis para sua exigibilidade, inclusive a via judicial.

---

<sup>2</sup> Ibid., p. 153. “O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão de poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros.”

Marshall (1967), ao definir a cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, atribui ao conceito de cidadania três direitos, compreendidos dentro de uma linha de desenvolvimento, em sua análise da sociedade inglesa: no século XVIII, direitos civis; no século XIX, direitos políticos; e no século XX, direitos sociais. De acordo com o autor, a exceção a essa regra, foi o direito à educação popular. Embora se constitua como um direito social, antes mesmo do século XX ele já era declarado, na sociedade inglesa.

Para Marshall (1967), a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvidas, as exigências e a natureza da cidadania. O Estado está tentando estimular o desenvolvimento dos cidadãos em formação, os adultos em perspectiva.

Ao longo do desenvolvimento constitucional brasileiro, conforme destacado por Oliveira (1995), somente a partir da Constituição Federal de 1934 a educação foi declarada como um direito social, gratuito e obrigatório em nosso país. Essa declaração foi produto e símbolo da convergência de diversos fatores que ocorriam no Brasil e no mundo, dentre os quais se destacam: a absorção dos direitos sociais após a Primeira Guerra Mundial, como consequência das transformações do capitalismo e consolidação do imperialismo; a preocupação com a construção de nossa nacionalidade e, entre outros, o compromisso de profissionais da educação que se dispuseram a construir um novo país.

Nos dias atuais, de acordo com Oliveira (2011), nossa Carta Constitucional prevê o direito de acesso à educação seguido de duas obrigações: a obrigação do Estado em garanti-lo, e a obrigação do pai ou responsável em promovê-lo. Prevê, ainda, aparato jurídico para imputar ação contra o Estado que, agindo em desacordo com o mandamento constitucional, deixe de garantir esse direito.

## 1.2. Direito social fundamental à educação

A Carta de 1988 avançou na proteção ao exercício do direito à educação, colocando-o em posição de destaque. Pela primeira vez o direito ao ensino obrigatório e gratuito assumiu a condição de direito público subjetivo nos termos do art. 208, § 1º, da Carta Magna. A Constituição de 1988 foi também pioneira ao prever a possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, bem como pela sua oferta de forma irregular, possibilitando assim, a reivindicação judicial do direito estabelecido, atribuindo eficácia plena e imediata ao mandamento constitucional.

De acordo com Fachin, (2013, p. 225):

Se os direitos de primeira dimensão impõem a abstenção do Estado, os de segunda exigem que o Estado atue positivamente para ativá-los. O Estado pode atuar diretamente em favor desses direitos, mas pode, também, ensejar a participação de outras instituições e mesmo de pessoas da coletividade, que deverão atuar com o propósito de concretizá-los.

Segundo Cury; Ferreira (2009), a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve se desenvolver em regime de colaboração entre ambos. A União fica responsável pelo financiamento e organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, bem como pela assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Esse ponto é muito importante, tendo em vista que numa ação judicial deve ser julgado o ente público federado, União, Estado, Distrito Federal ou Município, responsável pelo direito negligenciado.

De acordo com Oliveira (2011), a Carta de 1988 previu a vinculação orçamentária para o desenvolvimento da educação. A União fica responsável por investir nunca menos que 18% de suas receitas oriundas de impostos e os Estados e Municípios, nunca menos que 25% dessas mesmas receitas no provimento da educação obrigatória. É importante destacar que os recursos públicos para a educação, foram definidos no art. 213 como destinados às escolas públicas. No entanto, foi estabelecida a possibilidade de se investir recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que estas escolas não tenham fins lucrativos, apliquem seus excedentes na educação e, em caso de encerramento de suas atividades, destinem seu patrimônio a outra escola.

O art. 205 do atual texto constitucional dispõe que a educação é um direito de todos, sendo dever do Estado e da família assegurá-lo, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Oliveira (2011) destaca que pela primeira vez, o Estado ganha primazia em relação à família no provimento do direito à educação. Além disso, o artigo reafirma o dever do Estado em garantir a educação, previsto na Emenda Constitucional de 1969 que alterou o texto constitucional de 1967.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 206, inciso II, conforme destaca Oliveira (2011), ressalta significativa importância para a Educação, ao tempo em que define as diretrizes que o ensino deve seguir, tais como: a igualdade das condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais e, entre outros, a garantia de padrão de qualidade do ensino oferecido.

De acordo com a mesma autora o art. 208, ao tratar da questão do direito à educação, também inova. Cita inicialmente os incisos de I a III, nos quais são garantidos, respectivamente, o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria, progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio e, por fim, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Na sequência destaca os incisos IV e V, os quais asseguram, respectivamente, o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

A referida autora destaca ainda o conteúdo dos incisos VI e VII do art. 208, que tratam, respectivamente, da oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e do atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Com relação aos parágrafos que se seguem ao art. 208, Oliveira (2011) indica que se referem aos mecanismos de exigibilidade do direito à educação. No § 1º, é estabelecido que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo do indivíduo, no § 2º, que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente pela negligência e, no § 3º, que compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Os dois primeiros parágrafos do art. 208, no entendimento de Oliveira (2011) são os de maior relevância em relação à efetivação da educação como direito de todos e dever do Estado. A declaração da educação como direito público subjetivo cria a possibilidade de o indivíduo reivindicar o cumprimento desse direito social, podendo, individualmente ou através do Ministério Público, denunciar e impetrar ação contra o poder público que esteja agindo inconstitucionalmente, exigindo a garantia do acesso, permanência e qualidade no ensino enquanto direito social fundamental. Segundo Cury; Ferreira (2009), o direito público subjetivo a educação possibilita a exigência de seu cumprimento por parte do seu titular contra o Estado quando este não cumpre a prestação prometida. A reivindicação encontra apoio no texto constitucional que assegura à efetiva disponibilização dos meios necessários a concretização do direito à educação, essa visão é compartilhada também por Piovesan (2010).

Cury; Ferreira (2009) destacam que a educação está regulamentada por meio do capítulo de educação na Constituição Federal de 1988, por meio de leis, tais como: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96), Lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei n. 11.494/07), o Plano Nacional de Educação – PNE, além de inúmeros decretos e resoluções que orientam a atividade educacional, com reflexos diretos para os estabelecimentos escolares e os sistemas de ensino. Destaque-se que a subordinação aos mandamentos legais alcança todas as instituições educacionais, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos.

Conforme já mencionado anteriormente, a educação se caracteriza como um direito social fundamental, declarado na Constituição, que demanda do Estado a implementação de políticas públicas que assistam aos princípios por ela estipulados. No entanto, demanda também condições para que esse direito seja efetivado, caso haja falhas na aplicação dessas políticas. Nesse aspecto, a Constituição de 1988 inovou ao garantir os mecanismos de exigibilidade para a efetivação desse direito social.

Conforme destacado por Oliveira (2011), a declaração da educação como direito público subjetivo na Constituição de 1988, como já mencionado, autoriza o indivíduo a exigir dos Poderes Públicos a efetiva concretização desse direito social, ainda que de forma individual. O cidadão conta com o Sistema Judiciário, bem como com o Ministério Público que podem atuar em seu favor em caso de desrespeito ao provimento do direito à educação em toda a sua amplitude protegida. Dessa forma, são solucionados os impasses diante da inércia dos governos no desenvolvimento das políticas públicas.

### 1.3. Financiamento público da educação básica

Considerando a organização do Estado brasileiro sob a forma federativa, conforme já estudamos em momento anterior, e a distribuição das responsabilidades pelo provimento do direito à educação constante da Constituição Federal de 1988, percebemos que o financiamento público da educação básica é matéria que encontra no próprio texto constitucional o núcleo de seu disciplinamento.

A Constituição Federal, em seu art. 208, preceitua que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia, entre outras coisas, do provimento do direito à educação básica gratuita, compreendendo o ensino fundamental e médio, devendo para tanto empreender as ações necessárias sob pena de responsabilização dos agentes e do próprio ente estatal que der causa ao não suprimento desse direito.



De acordo como o art. 208, da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O § 1º do artigo retro mencionado, prevê que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, portanto, compõe a esfera jurídica dos direitos individuais, sendo assim, nos termos do § 2º do mesmo artigo da Carta Magna, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, ensejando, inclusive, a possibilidade de responsabilização pela via judicial. Destacamos ainda, com base no § 3º do artigo sob estudo, que compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

O texto constitucional disciplina, no caput do art. 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino e nos parágrafos que seguem o mencionado artigo temos que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Municípios terão como prioridade a atuação no ensino fundamental e na educação infantil. Já os Estados e o Distrito Federal terão como prioridade a atuação no ensino fundamental e médio.

O § 4º, do art. 211, da Constituição Federal, prevê que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, enquanto o § 5º do mesmo artigo determina que a educação básica pública atenda, prioritariamente, ao ensino regular.



O art. 212, da Constituição Federal, vinculou a aplicação de uma parcela dos recursos provenientes da arrecadação de impostos à aplicação na Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE, de acordo com o comando constitucional, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE.

Para efeito do cálculo previsto no artigo citado, o § 1º do referido artigo prevê que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada na base de cálculo.

O § 2º, do art. 212, da CF, aponta que para verificação do cumprimento do disposto no caput do mencionado artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213, ou seja, os recursos públicos destinados as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, e que atendam aos requisitos para recebimento desses recursos.

O § 3º, do art. 212, da CF, prevê que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE.

Ainda no mesmo artigo, em seu § 4º, encontramos a previsão de que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no art. 208, VII, da CF, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Os §§ 5º e 6º, do art. 212, da CF, disciplinam que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei e que as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

#### 1.4. Judicialização do direito à educação

Ao analisarmos a evolução constitucional do direito a educação no Brasil, constatamos que ao longo do tempo esse direito sofreu transformações quanto a sua garantia, sua abrangência, bem como quanto à responsabilidade do Estado em prover sua efetivação. O atual texto constitucional é claro, conforme visto anteriormente, ao estabelecer as

responsabilidades do poder público, relacionadas à oferta das condições necessárias a concretização desse direito, apontando, inclusive, a possibilidade de responsabilização daquelas autoridades que derem causa, no exercício de funções públicas, ao não atendimento ou ao atendimento irregular ao suprimento desse direito.

Segundo Cury; Ferreira (2009) a partir da atual Constituição e das leis que se seguiram, a educação passou a ser efetivamente regulamentada, de tal forma que o cidadão dispõe do instrumental jurídico necessário para garantir a viabilização de ações concretas por parte do poder público com vistas ao cumprimento do que foi constitucionalmente garantido.

Segundo Abramovich; Curtis (2011), o que qualificará a existência de um direito social como direito pleno será a existência de algum poder jurídico que o faça ser garantido ao seu titular e não apenas a simples conduta exercida pelo Estado. Sendo assim, deverão existir meios jurídicos que possibilitem a atuação do titular do direito em caso de descumprimento da obrigação imputada ao Estado com base nas garantias constitucionais.

No caso da Constituição Brasileira de 1988, a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário é uma das maneiras de fazer valer este direito, pois de acordo com o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Sendo assim, está assegurado ao titular do direito o amparo judicial em caso de descumprimento da obrigação por parte do ente estatal responsável pelo seu provimento.

Destacamos que a Constituição Federal de 1988 disponibiliza vários “remédios constitucionais”, a exemplo do mandado de segurança, utilizado com grande frequência na defesa do direito à educação, entre outras ações, que podem ser juridicamente manejadas com vistas a garantir o exercício pleno dos direitos constitucionais, nos termos e na extensão da garantia desses direitos.

Para Abramovich; Curtis (2011), existem entendimentos de que o direito à educação por estar contido no conjunto dos direitos sociais, econômicos e culturais e corresponder a uma obrigação de fazer por parte do Estado, ou seja, implicaria o cumprimento de uma obrigação positiva, não estaria sujeito a judicialização. No entanto, estes autores entendem que embora possam ser percebidas algumas possíveis limitações a judicialização dos direitos sociais, econômicos e culturais e em particular ao direito à educação como integrante deste rol, em função da complexa estrutura assumida por esses direitos, não existe direito social, econômico ou cultural que não apresente pelo menos uma característica que permita sua exigibilidade judicial em caso de violação ao seu efetivo cumprimento.

Segundo Ledur (2009), na função de prestação, em vez de uma omissão ou de uma obrigação de deixar de fazer, exige-se do Estado uma atividade, da qual deve resultar uma prestação positiva. A afirmação da função de prestação dos direitos fundamentais pode ser compreendida melhor dentro da transição do Estado Liberal para o Estado Social de Direito. Do Estado não se exige mais a abstenção ou a ausência, mas sim um fazer, a presença em diferentes domínios da vida para garantir prestações que a ordem jurídica considera essenciais. Nisso a função de prestação se distingue da função de defesa, a qual exige um deixar de fazer.

Em que pese à existência da possibilidade jurídica do agente público, em alguns momentos, agir de maneira discricionária, quanto à implementação das ações estatais a seu cargo, tal possibilidade não deverá ser utilizada com a finalidade de se furtar ao cumprimento de mandamentos constitucionais, sob pena de responsabilização desse agente, além da possibilidade de provocação do Judiciário para que este atue com vistas a dar efetividade a um direito constitucionalmente garantido.

Posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello ao proferir decisão em Recurso Extraordinário nº 848.331 (927)/AC, publicada em 27 de novembro de 2014, esclarece a relação da discricionariedade administrativa e o Poder Judiciário, senão vejamos:

É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “ Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois , nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, contudo, que a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário , se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- -jurídicos que sobre eles incidem em caráter vinculante, vierem a comprometer , com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame.(Recurso Extraordinário nº 848.331 (927)/AC, decisão publicada em 27 de novembro de 2014).

O eminente ministro do STF destaca ainda, na mesma oportunidade, a posição de Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Procuradora Regional da República e então Conselheira do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, adotada em seu livro “Políticas Públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público”, p. 59, 95 e 97, 2000, Max Limonad, cujo ensinamento, a propósito da limitada discricionariedade governamental em tema de concretização das políticas públicas constitucionais, assegura que no atual contexto

constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando a possibilidade do não fazer.

Com base no que foi exposto, percebemos que a obrigação prestacional do Estado em relação à garantia e oferta dos direitos sociais, em especial do direito à educação ora analisado, encontra amparo no aparato constitucional, possibilitando sua judicialização, tendo em vista que sua não efetivação poderá ser questionada no Poder Judiciário. Dessa forma, o Poder Judiciário e o Ministério Público, assumem papéis relevantes no processo de concretização da garantia ao exercício pleno do direito à educação, sobretudo quando houver omissão injustificada do ente estatal responsável pela prestação.

Analisando os casos práticos de questionamento judicial do direito à educação, tendo em vista o negligenciamento estatal na prestação devida em decorrência do desrespeito aos mandamentos constitucionais, constatamos em Cury; Ferreira (2009) bem como em Oliveira (1999) inúmeros exemplos de utilização dos “remédios constitucionais”, em especial do mandado de segurança, na proteção do direito à educação. Portanto, não há dúvida que na vigência da atual Constituição Federal brasileira o direito à educação dispõe de sólida proteção constitucional e infraconstitucional, de tal maneira que o titular desse direito dispõe dos meios necessários a sua exigibilidade em caso de desrespeito integral ou parcial à sua efetivação.

### 1.5. Teoria da “Reserva do Possível”

A aplicação da Teoria da “Reserva do Possível” tem sido requisitada com certa frequência pelo Estado, através dos diversos entes federados, seja em demandas de natureza meramente administrativas, mas, sobretudo, em demandas judiciais que visam o provisionamento dos meios para que um direito seja devidamente efetivado no plano concreto.

Ancorando-se nas lições de Andreas Krell<sup>3</sup>, mencionadas no trabalho de Ingo Sarlet<sup>4</sup> apud Ávila (2013), destacamos que a construção da Teoria da “Reserva do Possível” teve origem na Alemanha, notadamente a partir dos anos 70. Com essa nova visão que surgia à

---

<sup>3</sup> Trata-se da obra de KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

<sup>4</sup> Trata-se da obra de SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

época, a Corte Constitucional alemã proferiu célebre decisão que marcou a aplicação da Teoria da “Reserva do Possível”, tal decisão ficou conhecida como o caso “*numerus clausus*”, tendo em vista que discutia a limitação do número de vagas nas universidades públicas alemãs.

Naquele caso, conforme destacado por Ávila (2013), a Corte alemã proferiu decisão em demanda judicial ajuizada por estudantes que não haviam sido aceitos em universidades de medicina localizadas nas cidades de Hamburgo e Munique em razão da política de limitação de vagas em cursos superiores imposta pela Alemanha na época. Conforme destacado por Fernando Mânica<sup>5</sup> apud Ávila (2013), a pretensão dos estudantes baseou-se no artigo 12 da Lei Fundamental Alemã, segundo o qual “*todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação*”.

Para decidir a questão, a Corte Constitucional alemã compreendeu, aplicando a Teoria inovadora da “Reserva do Possível”, que o direito à prestação positiva, ou seja, a disponibilização de vagas nas universidades públicas, encontrava-se dependente da “reserva do possível”, firmando posicionamento no sentido de que o cidadão só poderia exigir do Estado aquilo que razoavelmente se pudesse dele esperar. Dito de outra forma, o posicionamento da Corte Alemã encontrou respaldo na razoabilidade da pretensão frente às necessidades da sociedade considerada em seu conjunto.

Nas palavras de Ingo Sarlet<sup>6</sup> apud Ávila (2013, p. 1), o Tribunal alemão entendeu, no tocante a aplicação da Teoria da “Reserva do Possível”, que:

[...] a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. (SARLET, 2003, p. 265).

Percebe-se, nesse sentido, que a teoria da “Reserva do Possível”, na sua origem alemã, não se relaciona exclusivamente ou diretamente à existência de recursos orçamentários e financeiros em montante suficiente para serem utilizados na efetivação dos direitos sociais, mas, está atrelada diretamente à razoabilidade da pretensão proposta frente à sua concretização, considerando o corpo social.

A Corte alemã afastou a ideia de que o Estado deveria estar obrigado a oferecer uma quantidade suficiente de vagas nas universidades públicas com vistas ao atendimento de todos

---

<sup>5</sup> Trata-se da obra de MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169 186, jul./set. 2007.

<sup>6</sup> Trata-se da obra de SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

os estudantes por considerar desarrazoado o provimento dessa demanda frente a sociedade como um todo do qual fazem parte os demandantes. Portanto, a decisão considerou a razoabilidade do provimento da demanda e não a disponibilidade/ausência de recursos suficientes para prover o direito buscado na esfera judicial.

No Brasil, por outro lado, conforme destacado por Ávila (2013), a interpretação e introdução da teoria em questão, ao ser adequada à realidade pátria, provocou uma transformação dessa teoria, em verdade, em uma teoria da reserva do financeiramente possível, sendo considerada como limite à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais em decorrência da constante alegação da inexistência de recursos financeiros disponíveis para tanto.

Ávila (2013), firmando-se nos posicionamentos de Andreas Krell e de Ingo Sarlet, explica que a efetividade dos direitos sociais materiais e prestacionais, de acordo com a interpretação da Teoria da “Reserva do Possível” adotada no Brasil, estaria condicionada à reserva do que é possível financeiramente ao Estado, posto que se enquadram como direitos fundamentais dependentes das possibilidades financeiras dos cofres públicos. Assim, caberia aos governantes e aos parlamentares a decisão – uma expressão do poder discricionário – sobre a disponibilidade dos recursos financeiros do Estado.

A possibilidade financeira e a previsão orçamentária, tornaram-se argumentos dessa distorção da teoria Alemã. Nesse sentido se posiciona Ingo Sarlet<sup>7</sup> apud Ávila (2013, p. 2), senão vejamos:

Sustenta-se, por exemplo, inclusive entre nós, que a efetivação destes direitos fundamentais encontra-se na dependência da efetiva disponibilidade de recursos por parte do Estado, que, além disso, deve dispor do poder jurídico, isto é, da capacidade jurídica de dispor. Ressalta-se, outrossim, que constitui tarefa cometida precipuamente ao legislador ordinário a de decidir sobre a aplicação e destinação de recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos diretos na questão orçamentária, razão pela qual também se alega tratar-se de um problema eminentemente competencial. Para os que defendem esse ponto de vista, a outorga ao Poder Judiciário da função de concretizar os direitos sociais mesmo à revelia do legislador, implicaria afronta ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao postulado do Estado de Direito. (SARLET, 2003, p.286).

Embora se constatem alegações no sentido de caracterizar a atuação do Poder Judiciário, quando exerce sua força com o intuito de fazer o Estado atuar positivamente para a efetivação dos direitos sociais, como atentatória a separação dos poderes, inúmeros são os posicionamentos de natureza doutrinária ou jurisprudencial que afirmam que essa atuação do

---

<sup>7</sup> Trata-se da obra de SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Judiciário se restringe aos casos em que os direitos sociais instituídos pelo próprio Estado, através do Executivo e do Legislativo, estiverem sendo negligenciados em sua efetivação e, desse modo, não implica invasão das competências de outros poderes, mas a efetivação de sua própria competência nos limites constitucionalmente definidos.

Com vistas à efetivação dos direitos sociais, a jurisprudência tem se firmado no sentido de que não basta a simples alegação da insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para que o Estado se exima de sua responsabilidade em prover tais direitos.

Conforme destacado por Ávila (2013), não basta, portanto, que o Estado invoque genericamente a reserva do possível para se opor à concessão judicial de prestações sociais, como, infelizmente, tem ocorrido na maior parte das ações nesta matéria. É preciso que ele produza prova suficiente desta alegação.

Nesse sentido, atualmente, graças ao forte posicionamento da jurisprudência pátria, a “teoria do financeiramente possível” tem sido constantemente afastada, abrindo espaço para que o Estado seja obrigado a desempenhar o papel que lhe conferiu a própria Constituição Federal.

As mais recentes decisões dos Tribunais Superiores têm exigido além da alegação de inexistência de recursos, a comprovação dessa inexistência, vejamos na sequência a transcrição de um trecho do posicionamento do Ministro Celso de Mello quando do julgamento da ADPF nº 45 no Supremo Tribunal Federal:

[...] É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente usando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] (STF, ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04).

Sendo assim, a teoria da “reserva do possível” só pode ser invocada, como mecanismo limitador para a efetivação dos direitos sociais, no caso de comprovação de insuficiência de recursos financeiros para tanto. Esse entendimento é, senão, o reflexo da



própria essência da Teoria, já que, indiscutível que as necessidades são ilimitadas e os recursos para supri-las são escassos.

Posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello ao proferir decisão em Recurso Extraordinário nº 848.331 (927)/AC, publicada em 27 de novembro de 2014, esclarece acerca da possibilidade de invocação pelo Estado da cláusula da “reserva do possível” destacando que tal alegação não deverá ter por finalidade a intenção de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações, justificando-se, apenas, ante a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível, senão vejamos:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (Recurso Extraordinário nº 848.331 (927)/AC, decisão publicada em 27 de novembro de 2014).

A Teoria da “Reserva do Possível”, em sua origem alemã, estava vinculada a ideia de razoabilidade do atendimento da demanda judicial no bojo da sociedade, relegada ao segundo plano a discussão acerca da existência/disponibilidade de recursos materiais para atendê-la. No Brasil os entes estatais têm adotado uma interpretação distinta acerca da aplicação dessa teoria, invocando-a para justificar o não provimento de direitos sociais em função da inexistência de recursos financeiros suficientes para tanto.

No entanto, o Poder Judiciário tem entendido, reiteradamente, que a alegação da inexistência de recursos suficientes para dar provimento aos direitos não efetivados pelo Estado deve ser demonstrada objetivamente, sob pena de condenação do ente estatal em dar suprimento ao direito não provido em decorrência de sua não atuação ou de sua atuação insatisfatória.



## **2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, surgiu no ano de 2007 e sucedeu ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigeu no período de 1997 a 2006. O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, no ano seguinte foi editada a Lei 11.494/07. O FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até o ano de 2020.

Os fundos são de natureza contábil e são constituídos por unidade da federação, ou seja, em cada estado da federação existe um fundo constituído pela contribuição de recursos do estado e dos municípios que o compõem. Quanto à complementação da União ao fundo, seu objetivo é distribuir recursos com vistas à redução das desigualdades regionais e ao financiamento de iniciativas voltadas para a melhoria na qualidade da educação, de tal maneira que o dinheiro aplicado pela União no fundo seja direcionado às regiões nas quais o montante dos recursos disponíveis para investimento seja insuficiente para financiar o valor mínimo fixado por aluno/ano.

O FUNDEB tem como um de seus principais objetivos promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação, sobretudo os recursos disponíveis no âmbito estadual, já que os fundos têm sua abrangência delimitada pela extensão territorial de cada estado da federação, ressalvada a possibilidade do aporte de recursos por parte da União, através da complementação aos fundos estaduais.

O fundo atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio, incluindo a educação especial e a educação de jovens e adultos que não tiveram acesso à educação básica na época própria. Nesse sentido o FUNDEB avançou em relação ao FUNDEF, pois este não abrangia a educação infantil, tampouco a educação especial e a educação de jovens e adultos.

A participação da União no âmbito do FUNDEB, em termos de contribuição com recursos para formação do referido fundo, configura uma ampliação em relação ao que era aportado ao FUNDEF, no entanto, em termos percentuais, ainda é muito reduzida à contribuição do governo central com o financiamento da educação básica, embora tenha

ampliado significativamente, como já foi dito, o volume anual dos recursos federais direcionados ao FUNDEB comparativamente ao que se direcionava ao FUNDEF.

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, conforme será detalhado em tópico próprio, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos<sup>8</sup> criados especificamente para esse fim. A capacitação dos integrantes dos conselhos é de responsabilidade do Ministério da Educação – MEC.

O FUNDEB concentra o maior volume de recursos utilizados pelos estados e municípios no financiamento da educação básica pública, correspondendo a 80% da aplicação mínima obrigatória exigida destes entes federados que é de 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos, na forma do art. 212, da Constituição Federal.

## 2.1. Origem dos recursos

Os recursos destinados a composição do FUNDEB são oriundos da vinculação de um percentual da receita de impostos obtida pelos estados e municípios, diretamente ou através de transferências, além dos recursos aportados pela União, a título de complementação, quando o montante dos recursos disponíveis for insuficiente para atender ao valor mínimo a ser aplicado por aluno no decorrer de cada ano.

As duas principais fontes provedoras de recursos para o financiamento da educação são o salário educação (contribuição social correspondente a 2,5% da folha de pagamento das empresas), responsável por 20% do montante dos recursos e o recolhimento de impostos através da vinculação de recursos, responsável pelos 80% restantes, conforme aponta Borin (2011).

De acordo com o inciso I do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, que

---

<sup>8</sup> CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. A composição dos CACS, nas três esferas de governo, tem sua regulamentação básica no art. 24 da Lei nº 11.494/07, mas é também disciplinada nas legislações locais que tratam da matéria.

compreenderá os valores aportados pelo respectivo estado, pelos seus municípios, além da complementação da União, quando houver.

De acordo com o inciso II do art. 60 do ADCT, os Fundos referidos no inciso I do caput do mesmo artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. Nesse mesmo sentido é a previsão constante da Lei nº 11.494/07, em seu art. 3º.

A incidência do percentual de 20% sobre os recursos que compõem o FUNDEB não ocorreu de forma imediata, mas sim de maneira graduada. No caso dos impostos que já faziam parte da base para composição do FUNDEF, cujo percentual incidente era de 15%, foi estabelecida uma graduação de tal maneira que a contribuição no exercício de 2007 foi de 16,66% e em 2008 foi de 18,33%, atingindo o percentual de 20% somente no exercício de 2009. Com relação aos impostos que passaram a integrar a base de financiamento do FUNDEB, mas que não compunham o FUNDEF, as contribuições foram de 6,66% no exercício de 2007, primeiro ano de vigência do fundo, de 13,33% no ano de 2008 e de 20% a partir de 2009.

Quanto à complementação da União para o fundo, a EC nº 56 de 2006, fixou a contribuição em valores expressos em unidades monetárias para os exercícios de 2007 a 2009, conforme demonstrado no quadro a seguir e em termos percentuais em relação à contribuição de estados e municípios a partir do exercício de 2010, sendo fixado o percentual de 10% que será aplicado entre os exercícios de 2010 a 2020.

No quadro a seguir apresentamos os percentuais ou os valores monetários que deverão ser carreados ao fundo por cada ente da federação ao longo de sua implementação:

**Quadro 1 – Composição da receita do FUNDEB mediante a vinculação das receitas de impostos e transferências de impostos: percentuais/valores a serem destinados ao fundo no período 2007 – 2020**

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%

Desoneração de Exportações	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3,2 bilhões	5,1 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

Fonte: art. 3º da Lei nº 11.494/07.

Também compõem o referido fundo as receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos comprometidos na constituição deste, bem como juros e multas incidentes sobre as mesmas fontes, conforme determina o inciso IX do art. 3º da Lei nº 11.494/07.

No tocante a complementação da União aos fundos estaduais é importante destacar, conforme previsão constante do art. 4º da Lei nº 11.494/07, que a União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno 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. Ou seja, o valor anual mínimo a ser aplicado por aluno no âmbito do FUNDEB, 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, nos termos do comando constante do § 1º do art. 4º da Lei nº 11.494/07.

Com base no exposto, torna-se indispensável chamar a atenção para o fato de que o cálculo do valor anual mínimo a ser aplicado por aluno não leva em consideração, para a definição deste valor, as variações dos custos efetivos verificados em função das variações de preços no mercado, mas, trata-se de definição baseada em critério exclusivamente contábil que leva em conta os recursos disponíveis no âmbito dos fundos estaduais e o montante dos recursos a serem aportados pela União a título de complementação.

Dessa forma, caso seja verificada a redução do montante arrecadado, referente aos impostos que custeiam o fundo, o valor mínimo a ser aplicado por aluno sofrerá uma variação negativa, ou seja, será inferior àquele do ano anterior, mesmo que tenha havido uma variação positiva de preços. Na prática essa metodologia implica na possibilidade dos valores mínimos a serem aplicados por aluno em determinado exercício financeiro serem não apenas menores em valores reais, como também menores em valores nominais em relação ao exercício imediatamente anterior, desde que respeitados os comandos constantes dos arts. 32 e 33 da

Lei nº 11.494/07, que estabelece como valores de referência, a serem observados ano a ano, os valores mínimos por aluno do ensino fundamental praticados no âmbito do FUNDEF, no ano de 2006, em cada fundo estadual bem como o valor mínimo por aluno fixado nacionalmente, atualizados pelo INPC. Os valores praticados no âmbito do FUNDEB não poderão ser inferiores a estes valores de referência<sup>9</sup>.

Nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 11.494/07, o valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, levando-se em consideração a complementação da União após a dedução da parcela relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do art. 7º da mesma lei. De acordo com o art. 7º da lei retro mencionada, uma parcela de até 10% da complementação da União, poderá ser distribuída para os fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

A parcela da complementação da União utilizada para atender a programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica, na forma do art. 7º da Lei nº 11.494/07, deverá ser destinada aos fundos dos Estados ou do Distrito Federal, somente se estes forem beneficiários da complementação da União para o fundo. Entendimento em sentido contrário implicaria na possibilidade de desvio de recursos da complementação da União, até o montante correspondente a 10% dessa complementação, dos entes federados que efetivamente necessitam desses recursos para outros que não sejam beneficiários desses valores, contrariando a própria essência da complementação da União que visa equilibrar as disponibilidades financeiras e a capacidade de investimento na educação básica em todas as unidades da federação.

O parágrafo único, incisos I a IV, do art. 7º da Lei do FUNDEB, determina que para a distribuição da parcela de recursos da complementação da União, a que se refere o caput do mesmo artigo, aos fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º da citada Lei, levar-se-á em consideração o atendimento das seguintes condições: a) a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais; b) 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; c) o esforço fiscal dos entes federados e; d) a vigência de plano estadual ou municipal de

---

<sup>9</sup> A Lei nº 11.494/07, em seus arts. 32 e 33, determina que: “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. 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.”

educação aprovado por lei.

De acordo com o inciso V do art. 60 do ADCT, é vedada a utilização dos recursos oriundos da contribuição social do salário-educação, a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, para fins de composição da complementação da União ao FUNDEB. Os recursos da contribuição social do salário-educação serão utilizados como fonte adicional para o financiamento da educação básica pública, portanto, não poderá ser computada para a desincumbência da União em relação à obrigação constante do art. 6º da Lei nº 11.494/07, bem como do inciso VII do art. 60 do ADCT.

O comando constante do inciso VIII do art. 60 do ADCT, determina que a vinculação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se os valores previstos no inciso VII do caput do mesmo artigo. Portanto, o valor mínimo da complementação da União poderá ser financiado, até o limite de 30% (trinta por cento) do total, por recursos da União vinculados à MDE.

Conforme já mencionado neste trabalho, a Complementação da União ao FUNDEB será de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos aportados ao fundo por estados e municípios. Para o repasse desses recursos a União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará repasses 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.

De acordo com o comando constante do § 2º do art. 6º da Lei 11.494/07, a complementação da União quando realizada a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita efetivamente realizada no exercício de referência, será ajustada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos fundos, conforme o caso, ou seja, as distorções verificadas entre os repasses realizados e o valor que efetivamente deveria ter sido repassado, será ajustado no primeiro quadrimestre do exercício seguinte àquele a que se refere o ajuste.

A omissão por parte da União em repassar recursos para o FUNDEB, cuja soma corresponda a, no mínimo, 10% (dez por cento) dos valores aportados pelos estados e municípios, nos termos do § 3º do art. 6º da Lei 11.494/07, importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

De acordo com o inciso X do art. 60 do ADCT, aplica-se à complementação da

União ao FUNDEB o disposto no art. 160 da CF, ou seja, é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Vale destacar, no entanto, que esta vedação não é absoluta, pois, nos termos do parágrafo único do art. 160 da CF, tal previsão não impede que a União e os Estados condicionem a entrega desses recursos: I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias ou II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III, da Constituição Federal que trata da exigência de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 11.494/07 reproduziu vários comandos constantes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tendo em vista a natureza detalhista deste comando normativo.

## 2.2. Transferência e gestão dos recursos

A Lei nº 11.494/07 normatiza a transferência de recursos pelos entes federados para o FUNDEB, além de regular a gestão dos valores aportados aos fundos e sua aplicação nas ações compreendidas no âmbito do fundo.

O art. 15 da Lei do FUNDEB, determina que o Poder Executivo federal publique, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente, os seguintes elementos: a) a estimativa da receita total dos Fundos; b) a estimativa do valor da complementação da União; c) a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado e; d) o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Para que a União possa realizar o ajuste anual da complementação por ela aportada aos fundos estaduais, conforme previsto no § 2º do art. 6º da Lei que normatiza o fundo, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º da mesma Lei, referentes ao exercício imediatamente anterior.

O comando constante do art. 16 da Lei do FUNDEB determina que os recursos dos fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou a Caixa Econômica Federal. As mencionadas instituições financeiras realizarão a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. As unidades transferidoras compreendem 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.

Nos termos do art. 17 da Lei nº 11.494/07, os recursos dos fundos, oriundos 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 no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

Portanto, os Estados ou o Distrito Federal e os Municípios deverão manter conta bancária exclusiva para recebimento dos recursos do FUNDEB, junto a uma instituição financeira oficial, seja o Banco do Brasil S.A. ou a Caixa Econômica Federal, devendo movimentar os recursos a partir dessa conta bancária para que a fiscalização da aplicação dos recursos pelos órgãos de controle, em especial pelos CACS, bem como pela sociedade, seja facilitada, permitindo maior transparência quanto ao montante dos recursos aportados ao fundo e sua destinação.

O art. 20 da Lei do FUNDEB determina que os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas do fundo, 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 mesma instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

O parágrafo único do art. retromencionado prevê que os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações dos recursos do fundo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do fundo. Trata-se, de fato, de receita do fundo que deverá ser contabilizada e computada, inclusive, na base de cálculo para apurar a aplicação do percentual mínimo de 60% das disponibilidades na remuneração dos profissionais vinculados ao magistério.

De acordo com o comando constante do § 1º do art. 17 da Lei 11.494/07, os repasses aos fundos advindos das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158<sup>10</sup> e as alíneas a e b do inciso I do caput<sup>11</sup> e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal<sup>12</sup>,

---

<sup>10</sup> CF, art. 158. *Pertencem ao Municípios: II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.*

<sup>11</sup> CF, art. 159. *A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.*

<sup>12</sup> CF, art. 159. *A União entregará: II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.*



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 87/96, 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 o mencionado 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.

Nos termos do § 2º do art. 17 da Lei 11.494/07, 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<sup>13</sup>, constarão dos orçamentos anuais dos Estados e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63/90, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput do art. 17 da Lei do FUNDEB.

O § 3º do mesmo art. 17 prevê que a instituição financeira de que trata o caput do referido artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º do referido artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas, 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.

De acordo com o § 4º do art. 17 da Lei do FUNDEB, os recursos dos fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados – IPI, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal<sup>14</sup>, serão creditados pela União em favor dos Estados e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as

---

<sup>13</sup> CF, art. 155. *Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores.* CF, art. 158. *Pertencem aos Municípios: III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.*

<sup>14</sup> CF, art. 159. *A União entregará: II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.*

finalidades estabelecidas na mencionada Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61/89.

O comando normativo delineado no § 5º do art. 17 da Lei do FUNDEB, determina que do montante dos recursos do IPI 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 61/89, será repassada pelo Estado ao respectivo fundo e os recursos serão creditados na conta específica, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

De acordo com o § 6º do art. 17 da Lei do FUNDEB, a instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 da mesma Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo. Os conselhos aqui mencionados são os CACS no âmbito dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios.

A previsão constante do art. 17, § 7º, da Lei nº 11.494/07, informa que os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput do referido artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394/96. O comando normativo em questão, § 5º do art. 69, da LDB, determina que o repasse dos valores referidos no próprio art. 69 do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: a) os recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; b) os recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia e; c) os recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia até o último dia de cada mês, até o décimo dia do mês seguinte.

O art. 18 da Lei do FUNDEB faz menção a possibilidade de implementação do comando constante do § 4º do art. 211 da Constituição Federal no âmbito do fundo, o mencionado comando normativo possibilita que os Estados e os Municípios celebrem convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, bem como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado que agrega o encargo.

O comando normativo em questão tem em vista a viabilização da transferência de valores entre os entes federados nos montantes correspondentes às matrículas transferidas com base em convênios celebrados para atender a essa finalidade. Os recursos são obtidos em função das matrículas escolares realizadas pelo ente federado no âmbito de sua atuação prioritária, portanto, correta a norma que possibilita a transferência dos recursos

correspondentes ao número de matrículas transferidas a outro ente federado, caso contrário, aquele ente que assumisse as matrículas transferidas, desamparadas dos valores indispensáveis a cobertura dos custos gerados, seria penalizado e, dificilmente, seriam viabilizados convênios com essa finalidade.

Os recursos disponibilizados aos fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, devem ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências, possibilitando a identificação dos valores carreados aos fundos por cada um dos entes, é o que exige a norma constante do art. 19 da Lei nº 11.494/07.

### 2.3. Repartição dos recursos

A repartição dos recursos do FUNDEB ocorre de forma automática, sem necessidade de autorização ou convênios firmados entre os entes federados para essa finalidade, e periódica, mediante o crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal dos valores que lhes cabem com base nos critérios de distribuição dos recursos.

A Lei nº 11.494/07, em seu art. 8º, prevê que 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.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com os dados do censo escolar do ano anterior, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio, observada a escala de inclusão apresentada no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Percentual de matrículas passível de inclusão como parâmetro para a obtenção de recursos do FUNDEB no período 2007 – 2020**

Etapa/modalidade de ensino	Exercício		
	2007	2008	2009 a 2020
Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos	33,33%	66,66%	100%

Fonte: art. 31, § 2º, I e II, da Lei nº 11.494/07.

Preceitua o art. 9º da Lei do FUNDEB que para os fins da distribuição dos recursos de que trata a referida 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, conforme analisaremos na sequência deste trabalho. Para a educação especial, serão consideradas as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

As matrículas no âmbito do ensino fundamental regular e especial que já serviam de base para a repartição dos recursos do FUNDEF também servirão de base para a distribuição dos recursos no âmbito do FUNDEB e, desde o primeiro ano de vigência do novo fundo, serão consideradas em sua integralidade. No tocante às matrículas na educação infantil, no ensino médio e na educação de jovens e adultos, as quais não serviam de parâmetro para a distribuição de recursos no âmbito do FUNDEF, já que não se enquadravam nas finalidades de aplicação dos recursos do referido fundo, foram incluídas como parâmetro para rateio dos recursos do FUNDEB de forma gradual, sendo 33,33% no ano de 2007, 66,66% no ano de 2008 e só a partir do ano de 2009 é que passaram a ser consideradas em sua integralidade.

Nos termos do § 1º do art. 8º da Lei nº 11.494/07, será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, ou seja, os recursos do FUNDEB, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos de idade e; b) na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento.

De acordo com o § 2º do art. 8º da Lei do FUNDEB, para que possam ser consideradas as matrículas realizadas nas instituições a que se refere o § 1º do mesmo artigo, tais instituições deverão obrigatória e cumulativamente:

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

b) comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º da Lei do FUNDEB;

c) 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;

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

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

De acordo com o disciplinamento constante do § 3º do art. 8º da Lei 11.494/07, 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 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º do mesmo artigo mencionado, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

A atuação estatal no suprimento da educação infantil não era financiada pelos recursos do FUNDEF. O FUNDEB, tomando outra direção, incorporou a educação infantil, no entanto, em função dos poucos investimentos que eram destinados a esse nível educacional antes da existência dessa fonte de financiamento, havia muito a ser feito, inclusive com relação à disponibilização de equipamentos escolares que pudessem atender às metas planejadas para essa área. Tal situação motivou a abertura da possibilidade de abarcamento das matrículas realizadas pelas pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, referentes às crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Nos termos do § 4º do art. 8º da Lei do FUNDEB, considerando-se o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394/96, e no § 2º do próprio art. 8º da Lei do fundo, 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. A atuação preferencial do poder público será no sentido de viabilizar o atendimento, na própria rede pública, daqueles que necessitem de educação especial, no entanto, tal atuação não inviabiliza o apoio às instituições privadas mencionadas anteriormente.

As eventuais diferenças no valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas no art. 8º da Lei nº 11.494/07 e as instituições a que se refere o § 1º desse mesmo artigo, ou seja, instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, serão aplicadas na criação de infraestrutura da rede escolar pública.

Determina o § 6º do art. 8º da Lei do FUNDEB, que os recursos destinados às

instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º do referido artigo, quais sejam: instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394/96<sup>15</sup>. Trata-se de previsão um tanto quanto inócua, desnecessária, pois é evidente que as despesas a serem custeadas pelo poder público no âmbito das instituições privadas, com vistas ao alcance da mesma finalidade das despesas realizadas no âmbito das instituições públicas, não poderia abranger categorias diferenciadas de despesas em relação àquelas constantes do comando legal constante do art. 70 da LDB.

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, tendo em vista que serão esses dados que servirão de base para a distribuição dos recursos do FUNDEB e, portanto, devem corresponder a realidade.

A distribuição proporcional dos recursos dos fundos leva em conta também, além do número de matrículas, fatores de ponderação, tais como: diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Esses fatores são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, cuja composição e atuação serão tratadas na sequência deste trabalho, e variam de acordo com os desdobramentos da educação básica, conforme regramento do art. 10 da Lei nº 11.494/07. Na sequência apresentamos os desdobramentos considerados para a distribuição dos recursos do FUNDEB para o ano de 2015 acompanhados dos respectivos fatores de ponderação:

**Quadro 3 – Fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do FUNDEB em função das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica**

<b>Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica</b>	<b>Fatores de ponderação</b>
Creche em tempo integral	-
a) Pública	1,30
b) Conveniada	1,10
Pré-escola em tempo integral	1,30

<sup>15</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em seu art. 70, prevê que só poderão ser consideradas como despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, e, por consequência, poderão ser financiadas com recursos do FUNDEB, as seguintes: *I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

Creche em tempo parcial	-
a) Pública	1,00
b) Conveniada	0,80
Pré-escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,30
Ensino médio urbano	1,25
Ensino médio no campo	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	1,20

Fonte: art. 10 da Lei 11.494/07 e Resolução do MEC nº 01/2014 com vigência para o exercício de 2015.

De acordo com o § 1º do art. 10 da Lei do FUNDEB, a ponderação entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observando sempre a fixação de valor não inferior àquele praticado no âmbito do FUNDEF no último ano de sua vigência, atualizado anualmente pelo INPC acumulado em 12 meses até o mês de junho do ano anterior, conforme determinam os §§ 1º e 2º do art. 32 da Lei do FUNDEB.

A Lei nº 11.494/07, em seu art. 32, § 1º, prevê que caso o valor praticado 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, ou seja, proceder-se-á o ajustamento apenas quanto à distribuição dos recursos em função das matrículas no ensino fundamental, mantendo-se inalterada as demais ponderações em relação às demais matrículas.

O § 2º do art. 10 da Lei do FUNDEB, determina que a ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino será resultado da multiplicação do fator de referência, ou seja, valor praticado nos anos iniciais do ensino fundamental urbano, 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 da mesma Lei. O mencionado art. 11 da Lei nº 11.494/07, limita a aplicação de recursos dos fundos a no máximo 15% desses recursos na modalidade de educação de jovens e adultos.

As variações decorrentes da aplicação das ponderações de valores em relação ao valor de referência, acarreta variação para mais ou para menos, nos valores praticados nas demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de, no máximo, 30% em relação ao valor tomado como base.

A Lei nº 11.494/07, em seu art. 10, § 4º, prevê que o direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade. Portanto, o ente federado com atuação prioritária nessa faixa etária, no caso os municípios, deverá garantir o acesso da criança à educação infantil até o final do ano letivo em que estas completarem seis anos de idade. Tal medida visa garantir a continuidade de acesso à escola pela criança, evitando a descontinuidade entre a educação infantil e o ensino fundamental.

Importante destacar, no tocante a implementação da distribuição dos recursos do FUNDEB, a atuação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, cuja composição e atuação encontram-se reguladas, basicamente, na Lei que rege o fundo.

A comissão em questão foi instituída no âmbito do Ministério da Educação - MEC, sendo composta da seguinte forma: a) 1 (um) representante do MEC; b) 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 e; c) 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.

Nos termos do § 1º do art. 12 da Lei 11.494/07, as deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

Uma das mais importantes funções desempenhadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade consta do § 2º do art. 12 da Lei que regula o fundo, trata-se das deliberações relativas à especificação das ponderações que serão aplicadas para a distribuição dos recursos dos fundos e serão estabelecidas anualmente. As deliberações em questão serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.



O art. 13, incisos I a VI, da Lei 11.494/07, trata de elencar as funções a serem desempenhadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, no exercício de suas atribuições. A mencionada Comissão deverá:

a) especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 da Lei do fundo, 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 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP;

b) 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 da Lei que rege o fundo;

c) 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 da Lei que normatiza o fundo;

d) elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

e) elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

f) 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, todos da Lei do FUNDEB, de acordo com o número de matrículas efetivamente realizadas.

As decisões da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão tomadas, adotando-se como base os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo INEP.

De acordo com o § 2º do art. 13 da Lei do FUNDEB, 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 - PNE.

Nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 11.494/07, 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. De acordo com o art. 14 da mesma Lei, as despesas decorrentes da atuação da Comissão correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação - MEC.

#### 2.4. Utilização dos recursos

O comando constante do inciso IV do art. 60 do ADCT determina que os recursos recebidos à conta dos fundos instituídos nos termos do inciso I do caput do mesmo artigo, ou seja, os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em cada Estado, serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária de cada um deles, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

O art. 211 da Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. No § 1º do citado artigo estabeleceu-se que caberá a União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

No tocante à atuação dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios temos, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF, que estes atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto aqueles atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Portanto, essa normatização é que guiará a aplicação dos recursos do FUNDEB.

Cada Estado ou o Distrito Federal e cada Município deverá aplicar os recursos obtidos a conta do FUNDEB exclusivamente no âmbito de sua atuação prioritária. Nesses termos, a aplicação, ainda que no financiamento da educação básica, desde que fora da área de atuação prioritária do ente federado, caracterizará desvio de finalidade da aplicação dos recursos do fundo, devendo o gestor ser responsabilizado, sem prejuízo da recomposição do fundo, mediante o retorno dos valores indevidamente aplicados em objetos estranhos, utilizando-se, para isso, recursos de outras fontes.

A Lei nº 11.494/07 – Lei do FUNDEB, nos arts. 21 a 23, disciplina a utilização dos recursos do fundo. Cabe aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social– CACS, aos órgãos de Controle Interno e Externo, bem como a sociedade de maneira geral, fiscalizar a

regular aplicação dos recursos do fundo, intervindo diretamente ou através da provocação do Poder Judiciário, para que haja o realinhamento da aplicação as finalidades precípua, quando se constatar desvios de valores ou aplicação em finalidades diversas daquelas legalmente estabelecidas.

De acordo com o comando constante do art. 21 da Lei nº 11.494/07, 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 forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96<sup>16</sup>.

O § 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/07, prevê que os recursos do fundo 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, já mencionado anteriormente.

O comando legal ora analisado flexibiliza a aplicação dos recursos obtidos pelos entes federados a conta do fundo. A obtenção dos recursos se dá em função das matrículas realizadas pelo ente beneficiário da transferência e de acordo com os coeficientes de ponderação atribuídos a cada matrícula, dependendo do ano, da localização da escola entre outros fatores. No entanto, para a aplicação dos recursos obtidos não será observada vinculação do gasto dos recursos às matrículas que lhe deram origem. Portanto, o critério de ponderação em função das características das matrículas é seguido para definir a distribuição dos recursos, mas não gera vinculação para a aplicação, limitando-se a restrição à aplicação dos recursos ao comando do art. 211, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, ou seja, deverá ser observada, quanto à aplicação, a área de atuação prioritária do ente.

Os recursos obtidos à conta do fundo deverão ser aplicados dentro do mesmo exercício financeiro em que foram creditados, a exceção a essa regra é a previsão constante do

---

<sup>16</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em seu art. 70, prevê que só poderão ser consideradas como despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, e, por consequência, poderão ser financiadas com recursos do FUNDEB, as seguintes: *I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

§ 2º do art. 21 da Lei 11.494/07 que franquia a possibilidade de utilização, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional de 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 da citada Lei.

A limitação imposta pelo comando normativo mencionado não abrange os recursos financeiros disponíveis na conta do fundo que estejam comprometidos com despesas já realizadas. Portanto, a regra em questão alcança apenas os recursos disponíveis e não comprometidos, aqueles já compromissados serão tidos como aplicados, desde que respeitadas as demais exigências relativas à aplicação dos recursos do fundo.

No art. 22 da Lei do FUNDEB foi mantida a exigência que já constava da Lei do FUNDEF, qual seja, a obrigatoriedade de aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Essa previsão legal implica que do valor mínimo a ser aplicado anualmente na MDE, pelo menos 48% deve, obrigatoriamente, ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. De outro ponto de vista, a mencionada vinculação implica que pelo menos 12% da receita de impostos e transferências de impostos obtidas pelo ente federado será destinada a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

De acordo com a previsão constante do § 3º do art. 9º da Lei do FUNDEB, 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 da mesma Lei, quais sejam: instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 da Lei que rege o fundo.

Para evitar divergências de interpretação acerca dos termos empregados no caput do art. 22 da Lei nº 11.494/07, o legislador tratou de conceituar alguns desses termos no parágrafo único, incisos I a III, do mencionado artigo.

De acordo com o comando legal mencionado, temos que: **remuneração** corresponde ao 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 decorrentes dessas contratações; **profissionais do magistério da educação** compreende os docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício

da docência, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica e; **efetivo exercício** se caracteriza pela atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 11.494/07, 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.

O art. 23 da Lei do FUNDEB trata de enumerar, em seus incisos, algumas vedações a utilização dos recursos do fundo. O comando normativo determina que tais recursos não poderão ser utilizados no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme relaciona o art. 71 da Lei nº 9.394/96<sup>17</sup>. Determina ainda que tais recursos não poderão ser utilizados 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 MDE para a educação básica.

Aspecto importante a ser enfatizado, no tocante à aplicação dos recursos do FUNDEB, trata-se da desvinculação dos recursos a aplicação no nível das matrículas que serviram de base para a sua obtenção. Temos então que o Estado ou o Município obtém recursos em função das matrículas realizadas na sua área de atuação prioritária, no entanto, no momento da aplicação desses valores não será exigida a vinculação das despesas realizadas àquelas matrículas que deram origem a arrecadação da receita, desde que a aplicação continue dentro da sua área de atuação prioritária, nos termos da Constituição Federal. Esse procedimento não implica desvio de finalidade porque não há vinculação entre as matrículas que deram origem a arrecadação dos recursos e sua aplicação, desde que respeitadas às demais exigências para utilização dos valores dos fundos.

---

<sup>17</sup> De acordo com o art. 71 da LDB, não poderão ser consideradas como despesas para fins da apuração da aplicação em MDE e, portanto, não poderão ser custeadas com recursos do FUNDEB, as seguintes despesas: *I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI – pessoal docente e demais trabalhadores de educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.*

### **3. Financiamento das políticas públicas estatais na área da educação básica: alguns parâmetros e os desafios para o futuro**

A criação de um fundo específico para viabilizar o financiamento da educação básica pública brasileira é, sem dúvida nenhuma, um grande avanço no sentido da valorização e da busca de melhorias para essa fase da formação educacional que por ser a base da aprendizagem, torna-se indispensável para o desenvolvimento adequado das demais etapas da formação dos indivíduos.

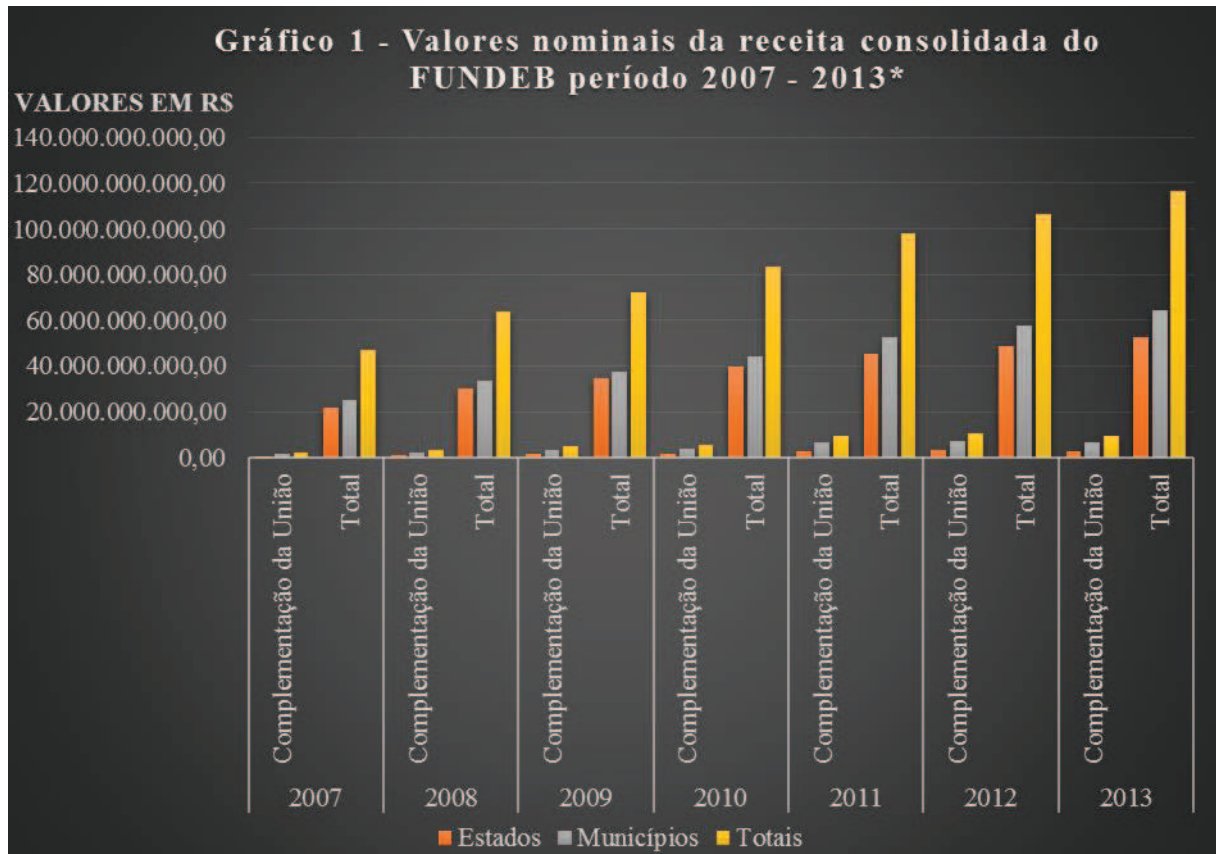
Primeiro com o FUNDEF e posteriormente com o FUNDEB, a vinculação de recursos para a aplicação na educação básica e a subvinculação de parte desses recursos para a remuneração do pessoal efetivamente vinculado ao magistério, indicam a preocupação do Estado em obter avanços nessa área, mediante a implementação de políticas públicas, sobretudo através da disponibilização de recursos públicos, com vistas a superação de problemas históricos, tais como o alto índice de analfabetismo, a evasão escolar, a melhoria na remuneração e no nível de qualificação dos profissionais ligados ao magistério, a melhoria na qualidade do ensino, melhoria das estruturas física e didática oferecidas pelas escolas públicas, entre outros fatores.

O FUNDEB conseguiu avançar em relação ao FUNDEF em termos de abrangência, pois passou a incorporar a educação infantil, a educação de jovens e adultos, além do ensino médio. O FUNDEB avançou também no tocante as fontes financiadoras passando a abranger, através de novas vinculações ao fundo, as receitas de alguns impostos não compreendidos na estrutura do FUNDEF, tais como: ITCMD, IPVA e ITR. Além dos novos impostos, no âmbito do FUNDEB, os percentuais de vinculação dos impostos atrelados ao fundo passaram de 15% para 20% das receitas desses impostos, implicando um acréscimo das receitas arrecadadas pelo fundo.

O aporte de recursos pela União ao FUNDEB, na forma de complementação aos fundos, também sofreu considerável incremento se comparado com os valores aportados no âmbito do FUNDEF, no entanto, é inegável que essa contribuição poderia ser bem mais significativa, considerando a capacidade financeira da União frente aos demais entes federados.



No gráfico a seguir apresentamos o comportamento das receitas do FUNDEB desde a sua criação no ano de 2007 até o ano de 2013, último ano cujos dados consolidados já foram disponibilizados pelo MEC:



Fonte: MEC/Dados Financeiros (SIAFI) e Matrículas (INEP). Elaborado pelo autor.

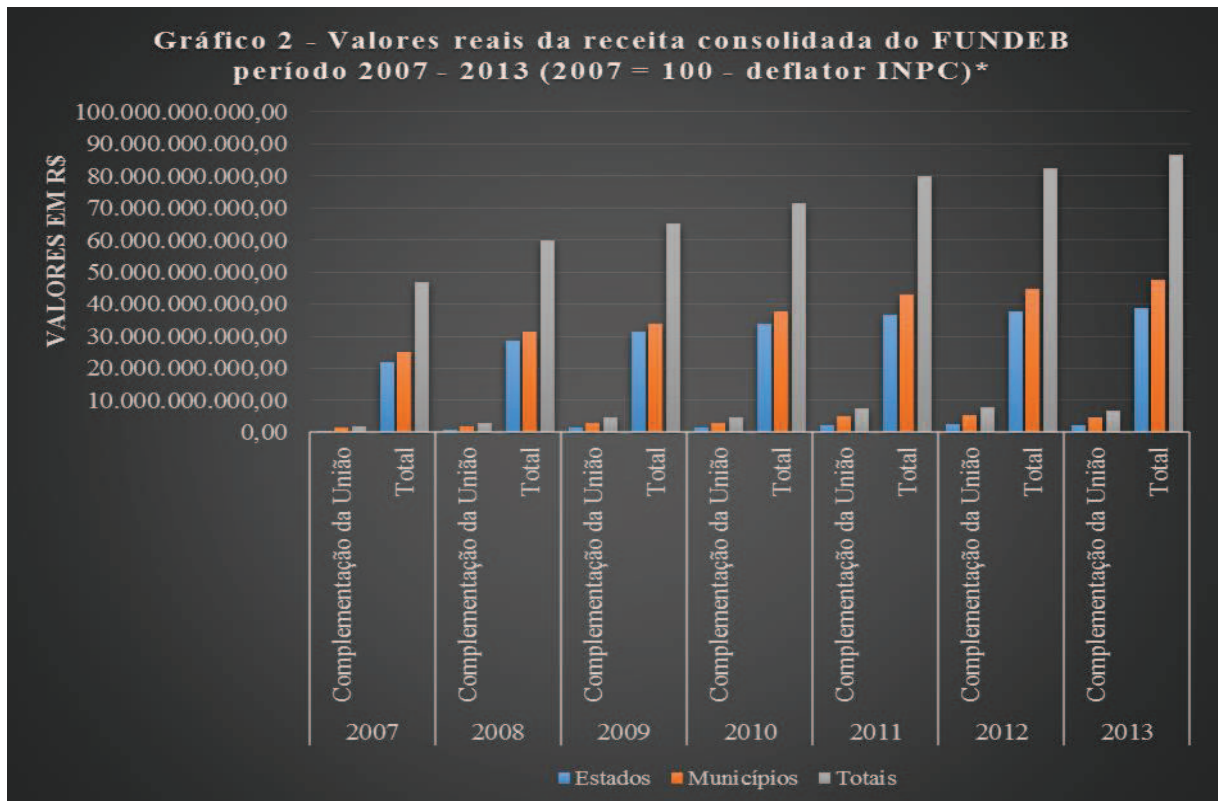
(\*) Não incluem os valores referentes ao ICMS do Distrito Federal.

Analisando o gráfico 1, percebemos que a receita nominal<sup>18</sup> arrecadada ao FUNDEB, no período de 2007 a 2013, apresenta uma trajetória ascendente e tem crescido mesmo após a estabilização dos percentuais de vinculação dos impostos em 20% destes e da complementação da União no percentual de 10% do total arrecadado por estados e municípios.

Observando o comportamento das receitas destinadas a estados e municípios, constatamos que em todo o período analisado os municípios receberam, ano a ano, maior volume de recursos, comparativamente aos valores destinados aos estados. Tal fato se deve ao número de matrículas realizadas por cada ente federado na sua área de atuação prioritária, aplicados os fatores de ponderação já apresentados neste trabalho.

<sup>18</sup> Receita nominal corresponde aos valores expressos em moeda corrente sem levar em consideração os efeitos das variações de preços ocorridas no período.

No entanto, quando consideramos os valores reais<sup>19</sup> das receitas obtidas a conta do FUNDEB, constatamos que no período de 2007 a 2013 o comportamento apresentado pela receita do fundo, assim como verificado em relação aos valores nominais, é crescente. No entanto, os valores reais apresentam uma trajetória de crescimento menos acentuada do que aquela constatada em relação a evolução dos valores nominais, esse comportamento se deve ao fato de a receita nominal está crescendo a taxas cada vez mais próximas, porém ainda um pouco acima, das taxas de variação de preços, ou seja, do índice de inflação mensurado. No gráfico a seguir apresentamos o comportamento da receita do FUNDEB, considerando os valores reais:



Fonte: MEC/Dados Financeiros (SIAFI) e Matrículas (INEP). Elaborado pelo autor.

(\*) Não incluem os valores referentes ao ICMS do Distrito Federal. O deflacionamento dos valores foi feito com base no INPC do período, acumulado ano a ano.

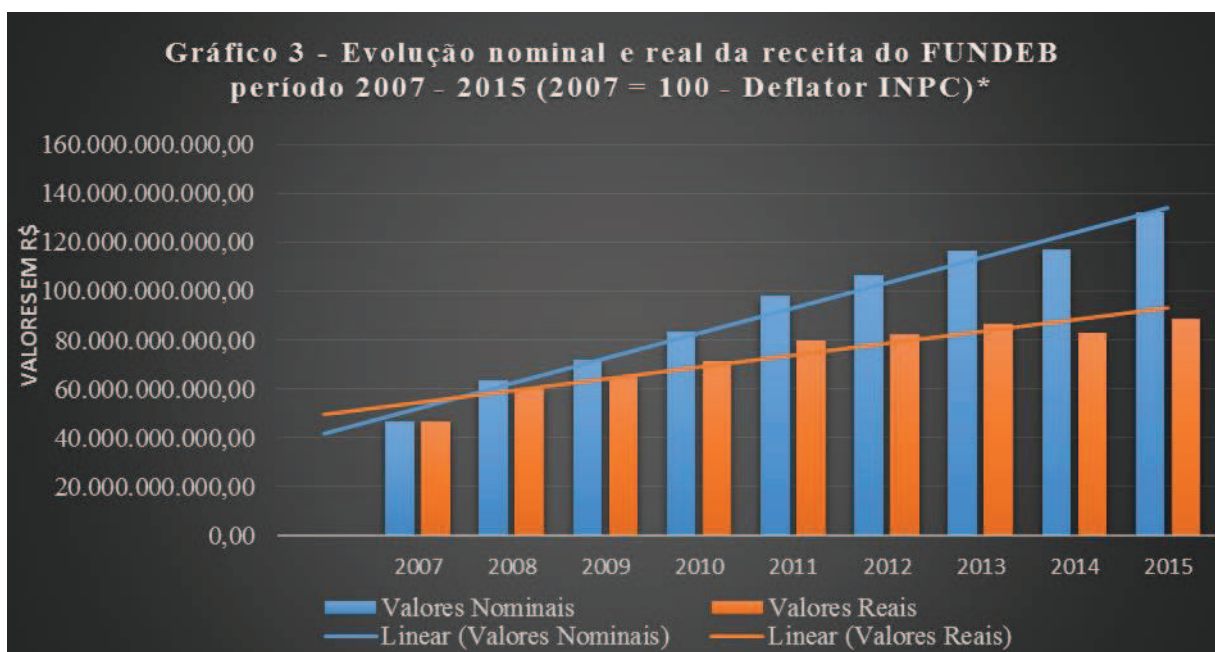
Analisando conjuntamente as informações apresentadas nos gráficos 1 e 2, constatamos que embora o valor nominal da receita do FUNDEB para o ano de 2013 tenha sido de aproximadamente R\$ 120.000.000.000,00 (cento e vinte bilhões de reais), em valores reais, considerando o valor de 2007 como base, temos que a receita correspondeu a pouco

<sup>19</sup> Receita real corresponde aos valores expressos em valores constantes, ou seja, ao invés de considerar os valores expressos em moeda corrente para cada ano do período, toma-se um ano como base e calcula-se os valores das receitas dos demais anos em relação a essa base, levando-se em consideração os efeitos das variações de preços ocorridas no período. Dessa forma, obtemos valores comparáveis em termos de poder aquisitivo.



menos de 90.000.000.000,00 (noventa bilhões de reais), após a diminuição do valor decorrente dos efeitos da variação positiva de preços no período.

Nos gráficos 1 e 2 trabalhamos com os dados já consolidados referentes as receitas do fundo, no entanto, esses dados foram trabalhados isoladamente e apenas para o período de 2007 a 2013. No gráfico 3 a seguir, apresentamos os valores nominais e reais da receita do FUNDEB no mesmo gráfico e para o período de 2007 a 2015, considerando os valores estimados da receita para os dois últimos anos do período, já que não dispomos dos valores consolidados. Observemos então a evolução dessas receitas:



Fonte: MEC/Dados Financeiros (SIAFI) e Matrículas (INEP). Elaborado pelo autor.

(\*) Não incluem os valores referentes ao ICMS do Distrito Federal. Para os exercícios de 2007 a 2013 trabalhamos com os valores consolidados, já para os exercícios de 2014 e 2015 trabalhamos com os valores estimados. O valor do INPC considerado para 2015 foi o valor acumulado nos últimos doze meses (março de 2014 a fevereiro de 2015).

O pensamento que apresentamos antes se torna ainda mais evidente quando observamos o gráfico 3, percebe-se claramente que os valores nominais apresentam uma tendência crescente, embora tenha apresentado em 2014 valor praticamente idêntico ao apurado em 2013. No entanto, quando o foco são os valores reais, verificamos que há uma tendência a estabilização do valor em torno do montante de R\$ 80.000.000.000,00 (oitenta bilhões de reais), essa tendência é facilmente constatada quando observamos os valores do período 2011 a 2015.

Essa estabilização dos valores reais ocorre justamente após a estabilização das fontes de recursos do fundo, pois, a partir do ano de 2010, a União passou a contribuir para o fundo com o montante equivalente a 10% dos recursos aportados a este por estados e municípios.

Os dados analisados indicam que o FUNDEB alcançou determinado patamar e não consegue ultrapassá-lo já que a receita é vinculada a arrecadação de impostos, os quais dependem, essencialmente de crescimento econômico para que possam ter seus valores elevados. No entanto, o produto interno bruto – PIB brasileiro, tem apresentado pequenas variações nos últimos anos, contribuindo para a estabilização da arrecadação dos tributos que compõem a base do FUNDEB.

Deixando um pouco de lado o estudo do comportamento da receita do FUNDEB, temos que considerar o impacto dos instrumentos de planejamento de metas voltadas para a área educacional sobre as receitas disponíveis, em especial do Plano Nacional de Educação - PNE<sup>20</sup> por ser o mais importante de todos, cuja previsão consta do art. 214 da Constituição Federal de 1988, o qual deve ser instituído por Lei e ter duração decenal. O objetivo do PNE é viabilizar a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam aos resultados planejados.

O PNE deve traçar metas que visem, entre outros aspectos, o alcance dos seguintes objetivos: a) a erradicação do analfabetismo; b) a universalização do atendimento escolar; c) a melhoria da qualidade do ensino; d) a formação para o trabalho; e) a promoção humanística, científica e tecnológica do País e; f) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

As metas estabelecidas através do PNE são monitoradas e acompanhadas ao longo da vigência de cada plano e as ações implementadas com vistas ao alcance dos objetivos traçados acarretam despesas de custeio que demandam recursos financeiros para seu regular financiamento. Portanto, além de outros fatores que também devem ser considerados quando da definição das metas a serem atingidas na vigência de cada PNE, a disponibilidade de recursos financeiros desponta como um dos fatores de maior relevância, pois dada a limitação dos recursos econômicos, pouco importa quais sejam as metas traçadas se não houver recursos em montante suficiente para viabilizá-las financeiramente.

---

<sup>20</sup> O atual PNE foi aprovado em 2014, trata-se da Lei nº 13.005/14, cuja vigência compreenderá o período de 2014 a 2024.

Na sequência trataremos de alguns temas relacionados ao planejamento de metas e à implementação de políticas públicas voltadas para a educação básica, considerando as disponibilidades de recursos do FUNDEB e a capacidade de financiamento das ações indispensáveis ao alcance dessas metas e ao sucesso dessas políticas públicas.

### 3.1. Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica

No momento da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, através de Emenda Constitucional nº 56 de 2006, estabeleceu-se no art. 60, III, do ADCT, que observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal de 1988 e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação – PNE, a lei disporá sobre, entre outras coisas, conforme consta do inciso mencionado em sua alínea e, prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Ainda, de acordo com o inciso XII do art. 60 do ADCT, proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput do mesmo artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, mantendo-se nesse sentido o mesmo percentual adotado na vigência do FUNDEF.

A Lei nº 11.494/07 – Lei do FUNDEB, atendendo a determinação constante do art. 60, III, do ADCT, em seu art. 41, determinou que o poder público deveria fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

No entanto, apesar do prazo máximo fixado na lei do FUNDEB ser o dia 31 de agosto de 2007, a lei específica exigida para fixação do piso salarial profissional nacional para profissionais do magistério público na educação básica só foi editada no ano de 2008, tendo sido publicada no Diário Oficial da União em 17 de julho de 2008, quase um ano após a expiração do prazo inicialmente determinado, trata-se da Lei nº 11.738/08.

A Lei do FUNDEB determinou ainda, em seu art. 40, que 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 – a integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

O parágrafo único do mesmo artigo determina ainda que os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas a melhoria da qualidade do ensino.

A edição da Lei nº 11.738/08, com vistas a fixação de um piso salarial mínimo para os profissionais do magistério vinculados a educação básica pública em todos os níveis de governo com aplicação em todo o território nacional, enfrentou severas resistências, tendo, inclusive, sido alvo de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADIN<sup>21</sup>, impetrada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Ceará.

O valor inicialmente fixado para o piso foi de R\$ 950,00, nos termos do art. 2º, da Lei nº 11.738/08, devendo este valor ser atualizado anualmente, na forma do art. 5º da mesma lei que determina que o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. De acordo com o parágrafo único do referido artigo, a atualização de que trata o caput do artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494/07 – Lei do FUNDEB.

Em que pese a previsão legal, o método utilizado pelo MEC tem sido diferente, conforme destacado por Mazzioni (2014), pois o Ministério tem considerado a variação entre os dois anos anteriores e não a variação do custo aluno/ano do mesmo ano para o qual terá validade o novo piso. Segundo o mencionado autor, a posição do MEC apresenta dois problemas: o primeiro decorre da utilização do índice de crescimento do custo aluno/ano do FUNDEB entre os dois anos anteriores e não do valor do mesmo ano e o segundo compreende a não atualização anual pelos valores consolidados, ou seja, valores efetivamente realizados, usando diferentes projeções, fato que cria uma confusão e descola o valor da realidade da economia.

O valor do piso corresponde ao vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica para uma jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Destacamos que o entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADIN 4167, já mencionada, foi de que o valor em questão compreende apenas o vencimento inicial a ser pago, devendo este e não a remuneração considerada em sua totalidade, ser igual ou superior ao piso fixado.

---

<sup>21</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167.

A Lei nº 11.738/08, em seu art. 2º, § 3º, possibilitou a fixação de jornada de trabalho com carga horária inferior a 40 (quarenta) horas semanais, desde que os vencimentos iniciais, referentes a essa jornada de trabalho, sejam, no mínimo, proporcionais ao valor fixado para a jornada de 40 (quarenta) horas, que funcionará como valor de referência.

Em relação a jornada de trabalho, a lei do piso determina que na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, lido de outra forma, o comando legal determina que no mínimo 1/3 (um terço) da jornada deverá ser dedicado ao desempenho de atividades extraclasse.

De acordo com o comando constante do art. 2º, § 5º, da lei do piso, as disposições relativas ao piso salarial de que trata a referida lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Portanto, a proteção da lei abrangerá não apenas os profissionais em atividade, mas também os beneficiários de aposentadorias e pensões.

No quadro a seguir apresentamos a evolução dos valores do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério da educação básica, no período 2009 – 2015:

**Quadro 4 – Evolução do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério da educação básica, no período 2009 - 2015**

Ano	Valor R\$(*)	Varição em relação ao ano anterior (%)
2009	950,00	-
2010	1.024,00	7,79
2011	1.187,00	15,92
2012	1.451,00	22,24
2013	1.567,00	8,00
2014	1.697,00	8,30
2015	1.917,00	12,96

Fonte: MEC com adaptações do autor.

(\*) Valor para uma carga horária de 40 horas semanais.

Conforme demonstrado no quadro anterior, o piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, após a vigência da lei do piso,

apresenta uma variação nominal acumulada de 101,79% ao longo do período 2009 – 2015. O valor nominal que inicialmente era de R\$ 950,00, neste exercício de 2015 é de R\$ 1.917,00.

A Lei 11.738/08, que trata do piso salarial nacional do magistério, não prevê nenhuma punição expressa para o estado ou município que descumprir a norma. Com isso, vários estados e municípios, por dificuldades diversas, ainda não cumprem o pagamento do piso salarial nacional do magistério. Em alguns casos os entes até pagam o piso, no entanto, não asseguram ao docente cumprir 1/3 de sua jornada com atividades extraclasse. Essa informação consta do site do próprio Governo Federal ([www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)).

No mesmo sentido, tem sido uma constante as reclamações da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, de que a lei do piso tem sido desrespeitada. De acordo com as informações constantes do site da organização ([www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)) governos de vários estados e de centenas de municípios ainda não cumprem o pagamento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério, além de descumprirem vários outros pontos da lei do piso. A principal alegação dos entes estatais para o não pagamento do piso é a indisponibilidade de recursos em montante suficiente para essa finalidade.

Vale destacar, no entanto, que apesar da ausência de punição para os entes estatais em decorrência do descumprimento da Lei nº 11.738/08, no texto da própria lei, os profissionais da educação que se sentirem lesados podem recorrer à Justiça e entrar com uma ação contra o estado ou município que estiver descumprindo a mencionada legislação, pois, de acordo com a Constituição Federal em seu art. 5º inciso XXXV, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

O art. 4º da lei do piso, prevê que a União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do ADCT e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º da mesma lei, ou seja, a integralização do piso, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária suficiente para cumprir o valor mínimo fixado.

Os §§ 1º e 2º do artigo retro mencionado, disciplinam que o ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao MEC solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput do artigo e que a União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos com vistas ao cumprimento dessa obrigação.

Até o momento, em que pese às constantes alegações, por parte de estados e municípios, de que o não pagamento do piso dos profissionais do magistério público, vinculados a educação básica, decorre da insuficiência dos recursos disponíveis, poucas foram as solicitações da complementação da União para o pagamento do piso, na forma prevista no art. 4º, §1º, da Lei nº 11.738/08. Por outro lado, dos pedidos apresentados até agora não há notícias de atendimento de pelo menos um deles, em todos os casos tem sido alegado o não preenchimento de todas as condições necessárias para a obtenção do benefício, o que tem motivado a negativa generalizada.

### 3.2. Metas relacionadas ao IDEB e o desempenho dos alunos brasileiros no PISA

De acordo com o site oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira - IDEB, constitui-se num mecanismo para monitorar o sistema de ensino, sendo utilizado na medição do progresso dos programas políticos educacionais oferecidos. Na história de construção do IDEB, o maior desafio foi o de elaborar um índice aplicado nacionalmente, que levasse em consideração as peculiaridades das diferentes regiões.

O IDEB foi criado pelo INEP em 2007 e surgiu da combinação de dois indicadores que são comumente utilizados separadamente: os indicadores de fluxo, referentes à promoção, repetência e evasão escolar, e as pontuações em exames padronizados obtidos por estudantes ao final de determinada etapa. O índice possibilita resultados sintéticos que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, combinado com médias de desempenho nas avaliações do INEP, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

De acordo com as informações disponíveis no site oficial do INEP, as metas intermediárias para o IDEB em todas as esferas foram calculadas no âmbito do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. Para que o Brasil alcance a média 6,0 no IDEB em 2021, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com maior esforço daqueles que se encontravam em pior situação no início das avaliações, com o objetivo implícito de reduzir a desigualdade educacional.



Ainda de acordo com as informações oficiais, a definição de um IDEB nacional igual a 6,0, valor a ser alcançado no ano de 2021, teve como referência a qualidade dos sistemas em países da OCDE. Essa comparação internacional foi viabilizada a partir do desenvolvimento de uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA e no SAEB. A meta nacional norteia todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil como um todo, Estados, Distrito Federal, municípios e escolas, a partir do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o país alcance a meta almejada no período definido.

**Quadro 5 – Metas firmadas para o IDEB versus valores observados para as diferentes etapas da educação básica**

<b>Anos Iniciais do Ensino Fundamental</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
<b>Municipal</b>	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
<b>Privada</b>	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
<b>Pública</b>	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
<b>Anos Finais do Ensino Fundamental</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
<b>Municipal</b>	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
<b>Privada</b>	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3
<b>Pública</b>	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
<b>Ensino Médio</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
<b>Privada</b>	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
<b>Pública</b>	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Fonte: INEP/Saeb e Censo Escolar. Adaptada pelo autor. Os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

De acordo com os dados constantes no quadro 5, percebemos que as metas intermediárias do IDEB para o exercício de 2013 não foram alcançadas pelas escolas privadas em nenhuma das etapas do ensino fundamental. No tocante às escolas públicas, nosso



principal foco neste trabalho, percebemos que estas só atenderam às metas planejadas para os anos iniciais do ensino fundamental, ficando abaixo dos valores planejados para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

O desempenho abaixo do planejado quanto ao alcance das metas intermediárias traçadas para o IDEB certamente decorre da convergência de vários fatores, no entanto, para que se reverta essa realidade, possibilitando o alcance da meta final a ser alcançada em 2021, fatalmente deverão ser realizados investimentos em volumes superiores àqueles realizados atualmente, com vistas ao alcance de melhorias capazes de impactar positivamente o desempenho dos alunos nos instrumentos de avaliação.

Além do IDEB, os alunos brasileiros têm se submetido às avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA<sup>22</sup>, trata-se de uma avaliação internacional realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE a cada três anos em diversos países integrantes e não integrantes da referida organização. O objetivo principal da avaliação é verificar o grau em que adolescentes com 15 anos de idade, estudantes perto do final da escolaridade obrigatória, adquiriram conhecimentos e habilidades-chave essenciais para a plena participação nas sociedades modernas. A avaliação não apenas verifica se os alunos podem reproduzir conhecimento, ela também examina como os estudantes podem extrapolar e aplicar esse conhecimento, a partir do que aprenderam, em ambientes estranhos, tanto dentro como fora da escola. Esta abordagem reflete o fato de que as economias modernas premiam indivíduos não pelo que eles sabem, mas pelo que eles podem fazer com o que sabem.

O PISA oferece insights para o desenvolvimento de políticas públicas e práticas educacionais voltadas para a melhoria da educação, além de ajudar a monitorar tendências na aquisição de conhecimentos e habilidades dos alunos em todos os países e em diferentes subgrupos demográficos dentro de cada país. Os resultados permitem que os formuladores de políticas educacionais em todo o mundo possam avaliar os conhecimentos e habilidades dos alunos em seus próprios países, em comparação com os de outros países, estabelecendo metas e políticas públicas com vistas ao alcance de patamares quantificáveis já alcançados por outros sistemas de ensino, aprendendo e utilizando-se das políticas e práticas aplicadas em outros lugares ao redor do mundo.

---

<sup>22</sup> Programme for International Student Assessment - PISA, cuja tradução adotada para a língua portuguesa pode ser: Programa Internacional para Avaliação de Alunos. A OCDE realiza a cada três anos uma avaliação com estudantes de diversos países, membros e não membros da organização, com o intuito de mensurar o desempenho dos alunos nas áreas de matemática, leitura e ciência.

A última avaliação do PISA, realizada pela OCDE, ocorreu no exercício de 2012 e, de acordo com o relatório emitido pela mencionada organização, o Brasil gasta o equivalente a US\$ 26.765 em educação por aluno entre as idades de 6 e 15 anos de idade, esse gasto corresponde a cerca de um terço da despesa média realizada no âmbito da OCDE que é de US\$ 83.382. O PIB per capita do Brasil, equivalente a US\$ 12.237, também corresponde a pouco mais de um terço da média do PIB per capita de todos os países membros da OCDE que é de US\$ 33.732.

Para a OCDE o Brasil deve encontrar formas de apoiar mais fortemente as escolas socioeconomicamente desfavorecidas, a fim de estabelecer a igualdade de condições e de oportunidades para todos os alunos.

Os resultados do PISA mostram uma relação positiva entre os recursos investidos na educação e a performance dos alunos no exame, mas só até um certo ponto. O PISA mostra também, de acordo com a OCDE, que em todos os níveis de despesa, os países de maior desempenho tendem a distribuir recursos educacionais de forma mais equitativa entre as escolas socioeconomicamente favorecidas e as desfavorecidas.

Ainda, de acordo com os estudos da citada organização internacional, no Brasil, as escolas que atendem alunos mais favorecidos, que incluem muitas escolas privadas, oferecem acesso a melhores recursos educacionais, melhor infraestrutura física, e relatam menos problemas de atração e retenção de professores qualificados.

No Brasil, de acordo com a OCDE, cerca de 13% dos estudantes de 15 anos de idade, estudam em escolas privadas. Em média, as escolas particulares apresentam melhor desempenho no PISA. Para as famílias com maior capacidade econômica, as escolas privadas permitem o acesso a melhores recursos educacionais, melhor infraestrutura física, além de apresentarem menor razão de alunos por professor. A combinação desses fatores está associada a melhores resultados de aprendizagem.

De acordo com as informações disponibilizadas pela OCDE, a avaliação realizada pelo PISA 2012 foi focada em matemática, além de abordar leitura, ciência e resolução de problemas de outras áreas. Pela primeira vez, o PISA 2012 também incluiu uma avaliação acerca da capacidade de compreensão, pelos jovens, da literatura que trata da abordagem de temas financeiros.

Os dados publicados pela OCDE dão conta que cerca de 510.000 alunos concluíram a avaliação do PISA em 2012, essa amostra representou uma população de cerca de 28 milhões de jovens de 15 anos de idade matriculados em escolas dos 65 países e economias participantes. No Brasil, 19.877 alunos de 837 escolas participaram da avaliação naquele ano.

Os resultados do exame de 2012 colocam o Brasil na 58ª (quincuagésima oitava) posição, entre os 65 países e economias participantes da avaliação (ver relação dos participantes no Anexo A), quando consideramos a nota obtida na prova de matemática. Quando levamos em consideração o resultado obtido no teste de leitura, o Brasil se coloca na 55ª (quincuagésima quinta) posição do ranking, sendo esta a melhor classificação do país nas três áreas avaliadas. A pior posição foi ocupada pelo país quando considerada a nota obtida em ciência, nessa área o Brasil figurou na 59ª (quincuagésima nona) posição à frente de apenas 6 países de um total de 65 avaliados. Os dados aqui mencionados podem ser visualizados com mais detalhes no Anexo B.

Os resultados obtidos pelo Brasil no PISA 2012, sinalizam para a necessidade de melhorias urgentes das políticas educacionais desenvolvidas e adotadas pelo país. Nesse contexto, impossível atingir novos patamares sem que sejam realizados investimentos financeiros em níveis superiores àqueles atualmente praticados. O FUNDEB, na condição atual de maior fonte de financiamento da educação básica, conforme já tratado anteriormente, não apresenta trajetória que viabilize tal expansão, impondo ao Estado a necessidade de reflexão acerca do caminho a ser seguido com o intuito de viabilizar os investimentos indispensáveis à melhoria da educação básica pública.

Não resta dúvida que a melhoria na aprendizagem dos alunos depende, em certa medida, dos investimentos que são realizados nas escolas, compreendendo recursos físicos, didáticos, qualificação de pessoal, entre outros, além da remuneração do pessoal.

As informações disponibilizadas pela OCDE dão conta que o Brasil investe aproximadamente 6% do Produto Interno Bruto – PIB, na educação em todos os níveis, a média dos países da OCDE é de 6,1%, portanto, quase o mesmo percentual, conforme dados constantes do Anexo C. No entanto, em termos do valor aplicado por aluno na educação básica o valor aplicado pelo Brasil corresponde a aproximadamente 1/3 (um terço) do valor médio aplicado no âmbito da OCDE, tal fato decorre da relação entre a renda per capita verificada no Brasil e a média apurada na OCDE que apresenta proporção similar a dos investimentos realizados no âmbito da educação básica nas duas regiões.

Portanto, considerando que as melhorias nos padrões educacionais passam, necessariamente, pela aplicação de recursos financeiros, que devem ser gastos de maneira eficiente, com vistas ao alcance das metas planejadas, o atual cenário comparativo internacional indica que o Brasil deve direcionar mais recursos para investimento na educação básica, pois somente assim, aliando investimento e bom gerenciamento da aplicação dos recursos, será possível atingir novos patamares quanto ao desempenho comparativo.

### 3.3. Metas relacionadas ao PNE 2014 – 2024

O atual Plano Nacional de Educação – PNE, cuja vigência se iniciou no ano de 2014 e se estenderá até o ano de 2024, firmou 20 (vinte) metas para a educação no Brasil. A implementação das metas, através das estratégias previstas conjuntamente com as próprias metas no anexo da Lei nº 13.005/14, demandará enormes esforços dos entes federados, inclusive quanto ao dispêndio de recursos financeiros.

Para Aguiar et al (2014), no texto do PNE foram contempladas metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. De acordo com os autores citados, esses elementos são contemplados nas metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11<sup>23</sup>.

Os referidos autores mencionam a existência de um segundo grupo de metas que dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, elencam as metas 4 e 8<sup>24</sup> como representantes desse grupo.

<sup>23</sup> **Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. **Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. **Meta 3:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). **Meta 5:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. **Meta 6:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica. **Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

IDEB	2015	2017	2018	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

**Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. **Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. **Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

<sup>24</sup> **Meta 4:** universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. **Meta 8:** elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.

Um terceiro bloco de metas, no entendimento dos mesmos autores, trata da valorização dos profissionais vinculados à educação, considerada estratégica para que as metas 1 a 11 sejam efetivamente atingidas. A valorização de pessoal, seja na forma de remuneração, de qualificação e formação continuadas, entre outros aspectos, assume papel de extrema relevância nesse contexto. As metas 15 a 18<sup>25</sup> compõem esse bloco.

Ainda de acordo com os mesmos autores, o PNE contempla um quarto grupo de metas, esse grupo se refere ao ensino superior, que, em geral, é de responsabilidade dos governos federal e estaduais. Em que pese o nosso foco neste trabalho ser a educação básica, vale destacar que é no ensino superior que tanto os professores da educação básica, quanto os demais profissionais que atuarão em conjunto com estes, são formados. Em função desse entrelaçamento de interesses, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem participar da elaboração das metas sobre o ensino superior nos planos municipais e estaduais, vinculadas ao PNE. As metas 12 a 14<sup>26</sup> são as representantes desse grupo.

É praticamente impossível admitir que as metas impostas pelo PNE 2014 – 2024, na área da educação básica, possam ser atingidas sem que haja uma elevação dos valores investidos. Essa constatação decorre da análise do próprio texto da Lei nº 13.005/14 que estabelece, através da meta 20, a necessidade de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência da referida Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final dos dez anos de sua vigência.

---

<sup>25</sup> **Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. **Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. **Meta 17:** valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. **Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

<sup>26</sup> **Meta 12:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. **Meta 13:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. **Meta 14:** elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

A meta 6 do Plano Nacional de Educação é um exemplo claro da necessidade de incremento nas despesas a serem executadas no âmbito da educação básica, a referida meta prevê a expansão da oferta da educação em tempo integral. Como já foi estudado neste trabalho, a educação em tempo integral apresenta o mais elevado patamar de custo por aluno/ano com um fator de ponderação de 1,3 (um vírgula três), ou seja, custa 30% (trinta por cento) a mais manter um aluno matriculado na modalidade tempo integral em relação a manutenção de um aluno na modalidade de referência.

A meta 19 do PNE estabelece que em dois anos de vigência do plano os entes federados devem assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas. Admitindo o custo decorrente dessa atuação, o próprio plano prevê a destinação de recursos da União, além do apoio técnico, com vistas a viabilização dessa meta.

As metas 15 a 18, constantes do PNE, tratam da valorização dos profissionais vinculados a educação e aqui, mais uma vez, impossível admitir que se obtenha êxito sem que haja um acréscimo nos dispêndios realizados pelos entes públicos. O desenvolvimento de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores vinculados à educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, viabilizando a formação, em nível de pós-graduação, de 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do plano, além de garantir formação continuada aos profissionais da educação básica em sua área de atuação.

As mencionadas metas preveem ainda que os entes federados devem assegurar valorização dos profissionais do magistério das redes públicas vinculados à educação básica de forma a equiparar seus rendimentos médios aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente, fixando como limite o final do sexto ano de vigência do PNE. O próprio plano admite, apesar da vigência da Lei do piso salarial nacional dos professores, a existência de defasagem da remuneração desses profissionais em relação a outros com o mesmo nível de formação e se propõe a corrigir essa defasagem em 6 (seis) anos. Essa medida implica ampliação de custos com remuneração de pessoal, área em que muitos entes federados já demonstram incapacidade para atender os níveis de remuneração atuais, imagine com mais essa sobrecarga, sobretudo os municípios que, de forma geral, dispõem de recursos limitadíssimos.



Ainda com o intuito de garantir a valorização dos profissionais da educação, o PNE assegura que, no prazo de 2 (dois) anos, devem ser aprovados os planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública, os entes federados devem tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Portanto, a partir da análise das metas constantes do Plano Nacional de Educação, constatamos que em várias delas está implícita a necessidade de expansão das despesas públicas com a educação básica e, em tantas outras, tal necessidade consta de forma expressa, chegando a ser a própria meta como é o caso da meta 20. Diante desse cenário surge então uma indagação impossível de ser contida, de onde sairão os recursos para atender às demandas decorrentes das metas firmadas pelo plano? Existem tantas respostas quantas incertezas em relação a esse questionamento. Uma coisa é certa, essa discussão tem que ocorrer e de forma imediata, tendo em vista que os prazos para cumprimento das metas estão correndo.

Uma coisa é certa, os recursos aportados ao FUNDEB não são suficientes para atender a demanda decorrente das metas a serem cumpridas. Conforme já foi apresentado neste trabalho, a receita real do referido fundo está apresentando uma tendência a estabilização em determinado patamar e ainda que houvessem elevados ganhos de eficiência na sua aplicação, dificilmente seria suficiente para atender ao crescimento puxado pelas novas políticas públicas educacionais voltadas para a educação básica.

Em alguns casos a solução adotada pela União tem sido a utilização de programas específicos para direcionar recursos aos demais entes federados. Com relação a implementação da meta 1, por exemplo, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, a cargo do MEC, tem destinado recursos a estados e municípios para a ampliação e melhoria da oferta da educação infantil.

No mesmo sentido a União, através do Ministério da Educação, instituiu o Programa Mais Educação que tem como objetivo principal aportar recursos em escolas que pretendam estender a carga horária para além da carga mínima exigida. O referido programa constitui-se em um incentivo na direção da implantação da educação em tempo integral, prevista na meta 6 do PNE, e assim tem sido utilizado desde a sua implantação em 2007.

Embora atendam às demandas mais urgentes, a utilização de programas específicos, instituídos no âmbito do governo federal para financiar a implementação das atividades

necessárias para viabilizar o alcance de algumas metas no âmbito da educação básica, tais programas não incorporam o modelo ideal. Embora, na atual conjuntura, não seja possível abdicar dos recursos advindos desses programas, esse modelo é inadequado, pois as transferências são realizadas no bojo das transferências voluntárias da União, não tendo esta nenhuma obrigação em efetivamente transferir os valores, não há distribuição equânime nem quanto a valores, tampouco com relação ao tempo de sua realização. Não há, no âmbito dessas transferências, segurança quanto a continuidade e abrangência desses programas que poderão sofrer alterações em virtude das mudanças de prioridade do governo posto. Por tudo isso e muito mais, temos que pensar na repactuação das obrigações dos entes federados frente às demandas decorrentes da implementação de políticas públicas voltadas para a educação básica.

#### 3.4. Perspectivas de repactuação das responsabilidades dos entes federados em relação ao financiamento da educação básica

O cenário atual indica para a necessidade de rearranjo dos papéis desempenhados pelos entes federados no âmbito do financiamento da educação básica pública. A descentralização da execução das políticas públicas voltadas para essa área, de maneira geral, atribui responsabilidades aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sobretudo a estes últimos, desacompanhadas da necessária disponibilização dos recursos necessários a regular desincumbência dessas obrigações.

A União, apesar de dispor de maior volume de recursos, ainda contribui de forma tímida para o financiamento da educação básica. Embora não seja a sua área de atuação prioritária na divisão das responsabilidades pelo provimento do direito à educação, o alcance dos objetivos almejados pelas políticas públicas em andamento nessa área requer o incremento de sua contribuição, através do aporte de maior volume de recursos. Como visto em item anterior deste trabalho, a participação obrigatória da União, no financiamento da educação básica, limita-se a 10% (dez por cento) do volume de recursos obrigatoriamente destinado por estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do FUNDEB.

Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em MDE. Constatamos que o percentual de vinculação das receitas de impostos da União à MDE é inferior àquele exigido de estados, Distrito Federal e municípios. A elevação da vinculação da



receita de impostos da União à MDE, pode se constituir em uma fonte alternativa de recursos para o financiamento da educação básica.

De acordo com a Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em seu art. 68, os recursos destinados à educação serão os originários de: a) receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios; b) receita de transferências constitucionais e outras transferências, obtidas por estados e municípios; c) receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; d) receita de incentivos fiscais; e) outros recursos previstos em lei.

A Lei nº 12.858/13 prevê uma nova fonte de recursos para financiamento da educação pública. A referida Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Em seu art. 2º, a Lei nº 12.858/13, estabelece que para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da CF, ou seja, aplicação de valores correspondentes a no mínimo 10 % (dez por cento) do PIB em educação, e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os recursos elencados nos incisos I a IV do referido artigo. Tais receitas compreendem, basicamente, as receitas dos órgãos da administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, além de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351/10, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE e das receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351/10.

Vale destacar que o regulamento mencionado no comando legal anterior ainda não foi editado.

A aplicação dos recursos vinculados através da Lei nº 12.858/13, conforme consta do § 3º do art. 2º da referida Lei, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios se dará na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde. Portanto, a maior parte dos recursos será destinada a aplicação em educação.

O art. 4º da Lei nº 12.858/13, prevê que os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º da mesma Lei, serão aplicados em acréscimo ao mínimo

obrigatório previsto na Constituição Federal, ou seja, devem viabilizar a elevação dos investimentos em educação e saúde.

A Lei nº 12.351/10, em seu art. 47, criou o Fundo Social, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, elegendo a educação como uma das áreas que será beneficiada com a destinação de parte dos recursos do mencionado fundo.

Percebemos então a proliferação de normas, cuja edição data de período recente, que de alguma forma tem por objetivo viabilizar a destinação de recursos públicos para a aplicação em educação, sobretudo na educação básica. No entanto, é preciso frisar que em relação a algumas receitas previstas nestas normas não há um razoável grau de certeza quanto a sua efetiva arrecadação, quanto ao possível montante, além de muitas outras incertezas que ainda devem ser clareadas. Por outro lado, algumas das receitas previstas nestes instrumentos normativos serão destinadas aos entes federados na forma de transferências voluntárias da União, possibilitando o desvirtuamento das finalidades em função dos interesses políticos do governo.

Há que se pensar, com a maior brevidade possível, na repactuação das responsabilidades pelo financiamento da educação básica. Essa repactuação deve acarretar uma elevação dos investimentos advindos da União, que atualmente atua de maneira muito discreta. As fontes atreladas a esse financiamento devem ser estáveis quanto aos montantes arrecadados, além de serem permanentes ou tender a ser permanentes ao longo do tempo, evitando a flutuação do montante das receitas arrecadadas, o que poderia acarretar o comprometimento das políticas públicas desenvolvidas nessa área.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na vigência da Constituição Federal de 1988, o direito à educação atingiu seu ápice em termos de extensão da cobertura, bem como em relação aos meios disponíveis à sua garantia e exigibilidade, à medida que atingiu o status de direito público subjetivo, elencado no rol dos direitos sociais fundamentais, protegido pela rigidez que ampara os direitos elencados nessa categoria.

No cenário brasileiro atual, o direito à educação se encontra amparado por um robusto aparato jurídico/legal e, nesse contexto, é inegável a possibilidade de judicialização desse direito, devendo o Estado responder pela prestação nos termos da garantia constitucional, sob pena de ser obrigado a atuar em obediência a decisão emanada do Poder Judiciário, além da possibilidade de responsabilização do agente público que ensejar o não provimento desse direito.

O financiamento da educação básica, de acordo com a Constituição Federal vigente, é de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, recaindo sobre a União a obrigação de apenas complementar os recursos aportados pelos entes federados. Tal complementação se dá em valor proporcional, correspondendo, na atualidade, a 10% (dez por cento) do montante arrecadado pelos estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A instituição do FUNDEB, criado em 2007 para vigor até 2020, significou um considerável avanço em termos da definição de sua abrangência, bem como do incremento dos recursos destinados ao financiamento da educação básica. No entanto, a crescente demanda por recursos, com vistas a viabilização de políticas públicas nessa área, tem acarretado o sufocamento do referido fundo que dá sinais de esgotamento quanto a sua capacidade de financiamento.

A receita do FUNDEB, quando considerada em termos reais, ou seja, já descontados os efeitos das variações de preços, tende à estabilização em certo patamar. No entanto, os custos de manutenção dos alunos se elevam ano após ano, tendo em vista que o Estado assumiu diversos compromissos, sobretudo no âmbito do Plano Nacional de Educação – PNE, que implicam variações reais nos custos. Como exemplos desses compromissos podem ser citados a implantação de um piso salarial nacional mínimo para os professores vinculados à educação básica, com elevações anuais acima da inflação apurada, a progressiva expansão da

oferta de matrículas em tempo integral, acarretando uma considerável elevação do custo por aluno, entre tantos outros fatores que poderiam ser aqui elencados.

O desempenho dos alunos brasileiros em exames nacionais, a exemplo do IDEB, e internacionais, a exemplo do PISA, tem evidenciado a necessidade de avanços no tocante a qualidade da formação oferecida. A melhoria da qualidade com vistas ao alcance de patamares de desempenho mais elevados nesses exames com certeza requer, entre outras medidas, a expansão dos investimentos por aluno.

Apesar de o investimento público brasileiro em educação, em termos de proporção do PIB, se equiparar a proporção média verificada no âmbito dos países da OCDE, quando a comparação é feita em termos de investimento *per capita*, constatamos que os valores investidos aqui correspondem a aproximadamente um terço do valor médio investido pelos países membros da mencionada organização. Essa constatação indica que a melhoria na qualidade da formação oferecida na educação básica pública requer maior volume de investimentos, no entanto, além da quantidade é preciso primar pela qualidade do investimento realizado, aplicando de forma eficiente os recursos disponíveis.

O atual PNE estabeleceu como meta a expansão dos investimentos em educação que deverão atingir, no ano de 2024, o patamar de 10% do PIB. O estabelecimento dessa meta corrobora o nosso entendimento de que o montante atual de recursos destinados ao provimento do direito à educação, sobretudo à educação básica, é insuficiente diante da demanda decorrente das políticas públicas empreendidas nessa área e da necessidade urgente de melhoria na qualidade do ensino.

Novas fontes de financiamento da educação básica, a exemplo da vinculação de receitas decorrentes dos royalties do petróleo, previstos na Lei nº 12.858/13, têm sido instituídas. No entanto, algumas dessas fontes apresentam problemas relacionados a estabilidade, a continuidade, a efetividade, entre outros, que as tornam insatisfatórias quanto ao atendimento do financiamento da educação básica.

É evidente a necessidade de repactuação das responsabilidades pelo financiamento da educação básica com a máxima urgência. A União, na qualidade de detentora de grande volume de recursos, deve ser chamada a contribuir de maneira mais significativa, de tal maneira que se equilibrem os esforços realizados pelos diversos entes federados.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor e COURTIS, Cristian. *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Disponível em: <[http://www.pj.gov.py/ddh/docs\\_ddh/Exigibilidad\\_de\\_los\\_DESC\\_Abramovich.pdf](http://www.pj.gov.py/ddh/docs_ddh/Exigibilidad_de_los_DESC_Abramovich.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2011.

AGUIAR, Márcia Angela da Silva et al. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação*. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2014.

ÁVILA, Kellen Cristina de Andrade. Teoria da reserva do possível. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3558, 29 mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24062>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

BENEVIDES, M. V. *Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BORIN, Veridiana Balloni Romeiro. *O IDEB e o financiamento da educação básica: estudo de caso – Nova Odessa/SP*. 2011. 43 f. Monografia (Licenciatura em Pedagogia) Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de julho de 2008.

\_\_\_\_\_. 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de julho de 1990, retificada em 27 de setembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARVALHO, J. M. *A construção da cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER RIBEIRO, A. C. (Org.). *Direitos humanos: um debate necessário*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação, *Revista CEJ*. Brasília, v.1, p. 32-45, 2009.

FACHIN, Zulmar. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2013.

LEDUR, José Felipe. *Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZIONI, Lizeu. *Qual será o valor do piso do magistério para 2014?* Disponível em: <<http://www.siseti.com.br/files/2014/02/Piso-Magist%C3%A9rio.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

OECD. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Programme for International Student Assessment (PISA): results from PISA 2012*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. *Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora - MG*. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 11, 2º quadrimestre, p. 61-74. 1999. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24781999000200006&lng=es&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24781999000200006&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 03 dez. 2011.

\_\_\_\_\_; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. 1995. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo. Saraiva, 2010. p. 53-70.

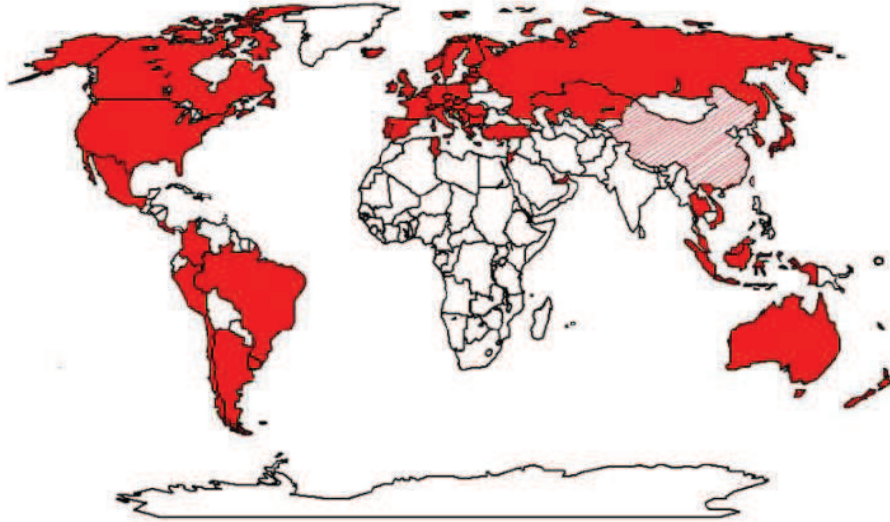
**ANEXOS**



## ANEXO A – Mapa dos países e economias participantes do PISA 2012

BRAZIL – Country Note – Results from PISA 2012

### Map of PISA 2012 countries and economies



#### OECD countries

Australia  
Austria  
Belgium  
Canada  
Chile  
Czech Republic  
Denmark  
Estonia  
Finland  
France  
Germany  
Greece  
Hungary  
Iceland  
Ireland  
Israel  
Italy  
Japan  
Korea  
Luxembourg  
Mexico  
Netherlands  
New Zealand  
Norway  
Poland  
Portugal  
Slovak Republic  
Slovenia  
Spain  
Sweden  
Switzerland  
Turkey  
United Kingdom  
United States

#### Partner countries and economies in PISA 2012

Albania  
Argentina  
Brazil  
Bulgaria  
Colombia  
Costa Rica  
Croatia  
Cyprus<sup>1,2</sup>  
Hong Kong-China  
Indonesia  
Jordan  
Kazakhstan  
Latvia  
Liechtenstein  
Lithuania  
Macao-China  
Malaysia  
Montenegro  
Peru  
Qatar  
Romania  
Russian Federation  
Serbia  
Shanghai-China  
Singapore  
Chinese Taipei  
Thailand  
Tunisia  
United Arab Emirates  
Uruguay  
Vietnam

1. Footnote by Turkey: The information in this document with reference to "Cyprus" relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognises the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of the United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the "Cyprus issue".

2. Footnote by all the European Union Member States of the OECD and the European Union: The Republic of Cyprus is recognised by all members of the United Nations with the exception of Turkey. The information in this document relates to the area under the effective control of the Government of the Republic of Cyprus.

## ANEXO B – Desempenho dos participantes no PISA 2012

## BRAZIL – Country Note – Results from PISA 2012

## Snapshot of performance in mathematics, reading and science

	Mathematics				Reading		Science	
	Mean score in PISA 2012	Share of low-achievers (Below Level 2)	Share of top-performers in mathematics (Level 5 or 6)	Annualised change	Mean score in PISA 2012	Annualised change	Mean score in PISA 2012	Annualised change
OECD average	494	23.1	12.6	-0.3	496	0.3	501	0.5
Shanghai-China	613	3.6	66.4	4.2	570	4.6	580	1.8
Singapore	573	8.3	40.0	3.8	542	5.4	551	3.3
Hong Kong-China	561	8.5	33.7	1.3	545	2.3	555	2.1
Chinese Taipei	560	12.8	37.2	1.7	523	4.5	523	-1.5
Korea	554	9.1	30.9	1.1	538	0.9	538	2.6
Macao-China	538	10.8	24.3	1.0	509	0.8	521	1.6
Japan	538	11.1	23.7	0.4	538	1.5	547	2.6
Liechtenstein	535	14.1	24.8	0.3	516	1.3	525	0.4
Switzerland	531	12.4	21.4	0.6	509	1.0	515	0.8
Netherlands	523	14.8	19.3	-1.6	511	-0.1	522	-0.5
Estonia	521	10.5	14.6	0.9	516	2.4	541	1.5
Finland	519	12.3	15.3	-2.8	524	-1.7	545	-3.0
Canada	518	13.8	16.4	-1.4	523	-0.9	525	-1.5
Poland	518	14.4	16.7	2.6	516	2.8	526	4.6
Belgium	515	18.9	19.4	-1.6	509	0.1	505	-0.8
Germany	514	17.7	17.5	1.4	508	1.8	524	1.4
Viet Nam	511	14.2	13.3	m	508	m	528	m
Austria	508	18.7	14.3	0.0	490	-0.2	505	-0.8
Australia	504	19.7	14.8	-2.2	512	-1.4	521	-0.9
Ireland	501	16.9	10.7	-0.6	523	-0.9	522	2.3
Slovenia	501	20.1	13.7	-0.6	481	-2.2	514	-0.8
Denmark	500	16.8	10.0	-1.8	496	0.1	495	0.4
New Zealand	500	22.6	15.0	-2.5	512	-1.1	516	-2.5
Czech Republic	499	21.0	12.9	-2.5	493	-0.5	508	-1.0
France	495	22.4	12.9	-1.5	505	0.0	499	0.6
United Kingdom	494	21.8	11.8	-0.3	499	0.7	514	-0.1
Iceland	493	21.5	11.2	-2.2	483	-1.3	478	-2.0
Latvia	491	19.9	8.0	0.5	489	1.9	502	2.0
Luxembourg	490	24.3	11.2	-0.3	488	0.7	491	0.9
Norway	489	22.3	9.4	-0.3	504	0.1	495	1.3
Portugal	487	24.9	10.6	2.8	488	1.6	489	2.5
Italy	485	24.7	9.9	2.7	490	0.5	494	3.0
Spain	484	23.6	8.0	0.1	488	-0.3	496	1.3
Russian Federation	482	24.0	7.8	1.1	475	1.1	486	1.0
Slovak Republic	482	27.5	11.0	-1.4	483	-0.1	471	-2.7
United States	481	25.8	8.8	0.3	495	-0.3	497	1.4
Lithuania	479	26.0	8.1	-1.4	477	1.1	495	1.3
Sweden	476	27.1	8.0	-3.3	483	-2.8	485	-3.1
Hungary	477	28.1	9.3	-1.3	488	1.0	494	-1.6
Croatia	471	29.9	7.0	0.6	485	1.2	491	-0.3
Israel	466	33.5	9.4	4.2	486	3.7	470	2.8
Greece	463	35.7	3.9	1.1	477	0.5	487	-1.1
Serbia	449	38.9	4.6	2.2	446	7.6	445	1.5
Turkey	448	42.0	5.9	3.2	475	4.1	483	6.4
Romania	445	40.8	3.2	4.9	438	1.1	439	3.4
Cyprus	440	42.0	3.7	m	440	m	438	m
Bulgaria	439	43.8	4.1	4.2	436	0.4	446	2.0
United Arab Emirates	434	46.3	3.5	m	442	m	448	m
Kazakhstan	432	45.2	0.9	9.0	393	0.8	425	8.1
Thailand	427	49.7	2.6	1.0	441	1.1	444	3.9
Chile	423	51.5	1.8	1.9	441	3.1	445	1.1
Malaysia	421	51.8	1.3	8.1	398	-7.8	420	-1.4
Mexico	413	54.7	0.6	3.1	424	1.1	415	0.9
Montenegro	410	58.6	1.0	1.7	422	5.0	410	-0.3
Uruguay	409	55.8	1.4	-1.4	411	-1.8	416	-2.1
Costa Rica	407	59.9	0.6	-1.2	441	-1.0	429	-0.8
Albania	394	60.7	0.8	5.6	394	4.1	397	2.2
Brazil	391	67.1	0.8	4.1	410	1.2	405	2.3
Argentina	388	66.5	0.3	1.2	396	-1.6	406	2.4
Tunisia	388	67.7	0.8	3.1	404	3.8	396	2.2
Jordan	386	68.6	0.8	0.2	399	-0.3	409	-2.1
Colombia	376	73.8	0.3	1.1	403	3.0	399	1.8
Qatar	376	69.6	2.0	9.2	388	12.0	384	5.4
Indonesia	375	75.7	0.3	0.7	386	2.3	382	-1.9
Peru	368	74.6	0.6	1.0	384	5.2	373	1.3

Countries and economies are ranked in descending order of the mathematics mean score in PISA 2012.

Source: OECD PISA 2012 database, Tables I.2.1a, I.2.1b, I.2.3a, I.2.3b, I.4.3a, I.4.3b, I.5.3a and I.5.3b.

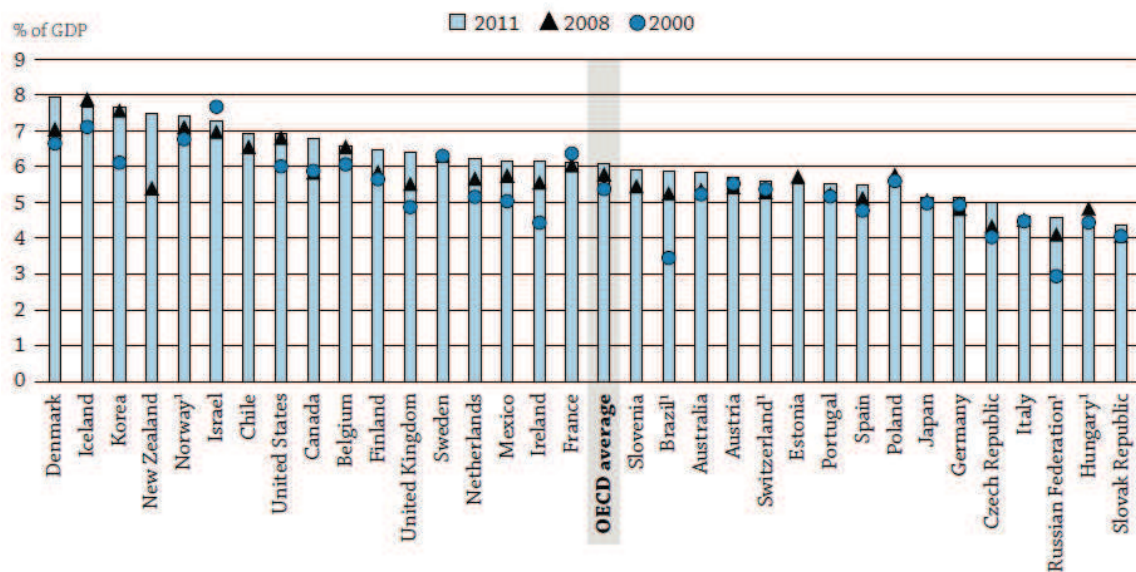


## ANEXO C – Gastos em instituições educacionais como percentual do PIB para todos os níveis de educação (2000, 2008 e 2011)

### WHAT PROPORTION OF NATIONAL WEALTH IS SPENT ON EDUCATION?

- In 2011, OECD countries spent an average of 6.1% of their GDP on educational institutions; seven countries (Argentina, Denmark, Iceland, Israel, Korea, New Zealand and Norway) spent more than 7%.
- Between 2000 and 2011, expenditure on all levels of education combined increased at a faster rate than GDP growth in almost all countries for which data are available.
- Since the beginning of the economic crisis in 2008 and up to 2011, the GDP rose, in real terms, in half of the countries with available data, while public expenditure on educational institutions fell in only six countries. In the shorter period between 2009 and 2011, GDP rose, in real terms, in most countries, and public expenditure on educational institutions fell in one-third of OECD countries, probably as a consequence of fiscal consolidation policies.


**Chart B2.1. Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP for all levels of education (2000, 2008 and 2011)**



1. Public expenditure only (for Switzerland, in tertiary education only; for Norway, in primary, secondary and post-secondary non-tertiary education only; for the Russian Federation, for 2000 only).

Countries are ranked in descending order of expenditure from both public and private sources on educational institutions in 2011.

Source: OECD, Table B2.2. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/eag.htm](http://www.oecd.org/edu/eag.htm)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933117288>