

O FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação: aspectos jurídico-orçamentários ligados à arrecadação, custeio, distribuição e fiscalização da aplicação dos recursos

M. A. PAGANELLA¹ e F. PAIXÃO Jr¹.

¹ Professor Mestre, Centro Universitário Ítalo Brasileiro, UniÍtalo, São Paulo, SP, Brasil.

¹ Professor Pesquisador Independente, São Paulo, SP, Brasil.

E:mail: marco.paganella@uniitalo.edu.br; marcoapaganella@globocom; junior@playsize.com.br.

COMO CITAR O ARTIGO:

PAGANELLA, M. A.. et al. **O FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação:** aspectos jurídico-orçamentários ligados à arrecadação, custeio, distribuição e fiscalização da aplicação dos recursos. **UniÍtalo em Pesquisa**, URL: www.italo.com.br/pesquisa. São Paulo SP, v.6, n.3, p. 136-169, jul/2016.

RESUMO

O estudo versa sobre o financiamento da Educação Básica brasileira, a distribuição dos recursos arrecadados e a fiscalização quanto à aplicação. Dividido em três partes conexas e correlatas, no primeiro momento apresenta como são arrecadados os recursos para o financiamento, demonstrando quais os tributos que a custeiam e a participação da União na complementação da quantia necessária para financiá-la. No segundo momento, expõe como são distribuídos os valores aos Estados da Federação, os critérios, matrículas, definição de prioridades, fatores de ponderação atribuídos a cada etapa de ensino, etc. No terceiro momento, apresenta como é aplicada a arrecadação, tendo em vista que 60% no mínimo deve ser gasto com salários dos professores e 40% em outras áreas para fomentar a Educação, sempre conforme a lei. A seguir, mostra a fiscalização, a constituição dos Conselhos, a participação e responsabilidade da sociedade, professores, pais, alunos por auditar o dinheiro aplicado, o controle interno executado pelo Poder Executivo e o controle externo feito pelo Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, todos com prerrogativas para examinar, adotar providências e aplicar penalidades por irregularidades. Por fim, são apresentadas sugestões de como poderia ser simplificado a demonstração do uso dos recursos do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

Palavras-Chave: Educação, Ensino Básico, Financiamento, FUNDEB, Valorização dos Profissionais.

ABSTRACT

This study is about the Brazilian basic education, the distribution of the funds raised and supervision relating to its application. The text is divided into three related parts: First, it presents as they are collected resources for financing, showing which resources to defray, and the Union's participation in the completion of the amount required to finance it. Then there is an exhibition about how the money distributed to the states of the Federation, the criteria, enrollment, setting priorities, weighting factors assigned to each educational stage, etc. Finally, the study shows how the collection is applied, since at least 60% should be spent on teachers' salaries, and 40% in other areas to promote education, always according to the law. Following is addressed the issue of supervision, the establishment of the councils, the participation and responsibility of parents and teachers to review, adopt measures and impose penalties for irregularities. In conclusion, suggestions are made as to how to simplify the demonstration of the use of FUNDEB resources.

Keywords: Education, Primary Education, Finance, FUNDEB, the Valuation

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste num estudo voltado à fonte de financiamento da Educação Básica brasileira, bem como à distribuição dos recursos que são arrecadados por intermédio dos aspectos tributários, além de versar sobre o *modus operandi* quanto à fiscalização da distribuição do montante arrecadado.

O que justifica esta pesquisa é o interesse pelo tema aliado à importância que a Educação assume nos rumos de um País melhor e bem-sucedido. Sabem todos que é quase impossível prover-se algo desta magnitude sem um mínimo de recursos orçamentários, algo que é evidenciado pela própria Constituição Federal do Brasil, que é a principal Lei do Estado brasileiro (BRASIL, SENADO FEDERAL, 1988).

Neste sentido, tem-se, pois, como objetivos, analisar a estrutura de arrecadação dos recursos financeiros destinado ao sustento e fomento da Educação; avaliar a forma pela qual os referidos montantes arrecadados são distribuídos aos Entes Federados e Órgãos Públicos responsáveis pelo trabalho em prol do Sistema Educacional; averiguar a forma por meio da qual é efetuada a correta e efetiva fiscalização da distribuição e da aplicação das quantias destinados aos mencionados Entes e Órgãos Públicos.

Tendo em vista que esta pesquisa se desenvolve por intermédio de uma revisão da bibliografia ligada ao tema, e por meio de uma análise dos documentos legislativos relacionados ao assunto/objeto da pesquisa até e inclusive o ano de 2012, tenha-se presente que o texto está dividido em três partes distintas, porém conexas e correlatas, de maneira que, no primeiro momento, ele apresenta como são arrecadados os recursos para o financiamento da Educação,

Unifal em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

demonstrando quais tributos contribuem para a arrecadação e qual a participação da União na complementação do montante necessário para financiar a Educação.

No segundo momento, expõe como são distribuídos estes valores aos Estados da Federação, os critérios, número de matriculados, os fatores de ponderação atribuídos a cada etapa de ensino, a definição de prioridades, entre outros.

Como terceiro momento, apresenta a forma como é aplicada a arrecadação, levando-se em conta que 60% no mínimo deve ser gasto com os salários dos professores e os outros 40% em outras áreas para fomentar a Educação, desde que estejam dentro do que é permitido por lei.

Na mesma sequência, explica como é fiscalizada esta aplicação, vale dizer, como são constituídos os Conselhos, qual a participação e responsabilidade da sociedade, dos pais, alunos e professores por auditar o dinheiro aplicado, incluindo o controle interno efetuado pelo Poder Executivo e o controle externo executado pelo Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, todos com prerrogativas legais para examinar, adotar providências e aplicar as penalidades cabíveis na hipótese de irregularidades.

Por fim, são apresentadas sugestões de como poderia ser simplificada a demonstração do uso dos recursos do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

2 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS: ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS PELO ESTADO

A Constituição Federal (BRASIL, SENADO FEDERAL, 1988) vinculou parte das receitas de impostos e transferências à educação, assim definindo em seu Art. 212:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Mediante a Emenda Constitucional nº 14, regulamentada pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, foi criado o **FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, que mudou a forma de financiamento do ensino fundamental no País ao subvincular 60% dos recursos dos principais impostos e transferências previstos no Art. 212 da Constituição Federal (CF/88), e que introduziu novos critérios de distribuição, baseados no número de alunos matriculados nessa etapa da educação básica (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

Assim sendo, vale registrar que a implantação do FUNDEF se deu em 1998, permanecendo em vigência até o final do exercício de 2006 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

O FUNDEF foi substituído pelo **FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação em 2007, que elevou, de uma forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20% se tornando o principal agente

UnifalO em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

financiador do ensino fundamental fornecendo recursos para todas as etapas da Educação Básica – desde creches, Pré-escola, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio até a Educação de Jovens e Adultos com o objetivo de aumentar os recursos na Educação Básica e distribuir melhor esse investimento no País (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; BRASIL CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O **FUNDEB** é um Fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, e implantado a partir de janeiro de 2007, garantindo, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos, que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja aplicada na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades), promovendo uma melhor distribuição destes recursos. Cada Estado e cada Município recebem o valor que lhes cabe, de acordo com o número de alunos matriculados no segmento da educação básica que lhes compete atender (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O objetivo que se busca alcançar com o FUNDEB é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública (CALLEGARI, 2011).

A vigência do Fundo é de 13 anos, isto é, de 2007 a 2020, e sua formação, no âmbito de cada Estado, resulta da aplicação de percentuais que se elevaram, gradualmente, atingindo o de 20% no ano

Unifal em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

de 2009, sobre as seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados/FPE; Fundo de Participação dos Municípios/FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações/IPlexp; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores/IPVA; Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios)/ITRm; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações/ITCMD; Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96 (Esta é chamada de Lei Kandir em função do Ministro que trabalhou por ela e proporciona e propicia muitos estímulos fiscais-tributários às exportações, sobretudo por meio de benefícios e créditos do ICMS); Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Além dessas nove fontes de recursos provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios retro expostas, há uma parcela de recursos federais que são assegurados sob a forma de Complementação da União. Essa participação foi estabelecida originalmente em R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3,0 bilhões em 2008, R\$ 4,5 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, em 10% do valor total da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

A tabela abaixo sintetiza a formação do FUNDEB, nos termos do inciso VII e §5º, I e II, do Art. 60 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República, e com base nos Arts. 3º e 31, §1º, I e II, e §3º, da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL,

SENADO FEDERAL, 1988; BRASIL CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

PERCENTUAIS DE RECURSOS DE CADA FONTE ALOCADOS NO FUNDEB:

Receita/ ano	2007	2008	2009	2010/2020
FPE (Fundo de Participação dos Estados)	16,66%	18,33%	20%	
FPM (Fundo de Participação dos municípios)	16,66%	18,33%	20%	
ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)	16,66%	18,33%	20%	
IPIE/exp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações)	16,66%	18,33%	20%	
Desoneração das Exportações	16,66%	18,33%	20%	
ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações)	6,66%	13,33%	20%	
IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores)	6,66%	13,33%	20%	
ITRm (Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios)	6,66%	13,33%	20%	
Complementação da União	R\$ 2 Bilhões	R\$ 3 Bilhões	R\$ 4,5 Bilhões	10% das contribuições de estados e Municípios

Fonte: BRASIL, FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Funcionamento do FUNDEB, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-funcionamento>. Acesso em outubro de 2014.

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço) é o principal pilar de arrecadação do FUNDEB, contribuindo na maior parte dos Estados com 80% do valor destinado (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O FUNDEB atualmente está em pleno funcionamento com os seus percentuais no limite máximo de contribuição (20%) em todos os

Unifalro em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

impostos, e teve como estimativa de arrecadação em 2012, incluindo a complementação da União, de mais de R\$ 114.000.000.000,00 (Cento e quatorze bilhões de Reais)!!. Nunca se teve tanto dinheiro disponível para a Educação Básica, o que não quer dizer que seja o suficiente. Mas, nestes termos, o FUNDEB se consolidou como o principal fundo de financiamento e fomento da Educação Básica, tendo como principal desafio fazer com que os recursos sejam distribuídos de maneira justa e igualitária para diminuir as diferenças sociais entre Estados e Municípios (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O FUNDEB visa, pois, uma distribuição mais justa, levando em conta o número de alunos matriculados em cada etapa, ou seja, procura ser mais justo na distribuição: quem tem mais alunos, recebe mais recursos.

Segundo Saviani (2008), apesar de o FUNDEB ter alargado o alcance do fundo abrangendo toda a Educação Básica, ele não garante os recursos suficientes para dar o salto de qualidade necessário para colocar a Educação Brasileira num patamar civilizado. O mesmo Saviani (2008, p. 13) registra e alerta que o Brasil deveria estar investindo em torno de 6% do PIB – Produto Interno Bruto (toda a riqueza produzida por um país em um ano), sendo que atualmente está em 3%:

Para atingirmos esta meta é uma questão de prioridade política. Bastaria que a educação fosse definida no âmbito governamental como prioridade número 1, e os recursos seriam disponibilizados sem nenhuma dificuldade. Não se trata de colocar os recursos para a educação em competição com outras áreas necessitadas, como saúde, segurança, estradas, desemprego, pobreza etc. Ao contrario, a educação será a via escolhida para atacar de frente, e simultaneamente, todos esses problemas. Com efeito, se ampliarmos o número de escolas tornando-as capazes de absorver toda a população em idade escolar nos vários níveis e modalidades de ensino; se

povoarmos essas escolas com todos os profissionais de que elas necessitam, em especial com professores em tempo integral e bem remunerados, nós estaremos atacando o problema do desemprego diretamente, pois serão criados milhões de empregos. Estaremos atacando o problema da segurança, pois estaremos retirando das ruas e do assédio do tráfico de drogas um grande contingente de crianças e jovens. Mas principalmente, estaremos atacando todos os demais problemas, pois estaremos promovendo o desenvolvimento econômico, uma vez que esses milhões de pessoas com bons salários irão consumir e, com isso, ativar o comércio que, por sua vez, ativará o setor produtivo (indústria e agricultura) que irá produzir mais, contratar mais pessoas.

Analisando estes cenários nos quais, por um lado, o país nunca teve tanto dinheiro disponível para a Educação e para o pagamento de profissionais da área e, por outro, teria que dobrar este investimento no sentido de uma educação digna, fica a preocupação em saber se, pelo menos, está investindo da maneira correta os recursos que há e mais ainda, se está fiscalizando a correta utilização desta verba, como ver-se-á à frente, pois, como é de notório conhecimento de todos, o Brasil tem uma enorme dificuldade de fiscalizar a utilização do dinheiro público.

Destarte, uma vez configurada a estrutura arrecadatória e as principais fontes de custeio que sustentam o trabalho em prol da Educação brasileira, demonstrar-se-á, a seguir, como são distribuídos os recursos arrecadados.

3. ASPECTOS FINANCEIROS: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS

A distribuição dos recursos é feita por cada Estado de acordo com o número de estudantes que estão matriculados em sua rede de

Educação Básica. O número de alunos é baseado nos dados do Censo Escolar do ano anterior, e esse método serve para distribuir melhor os recursos pelo País, já que leva em consideração o tamanho das redes de ensino. Quanto maior a demanda de alunos, maior os recursos destinados (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O Governo estabelece a cada ano qual será o mínimo de investimento por aluno. Como parâmetro de distribuição dos recursos, utiliza-se o número de alunos da área de atuação prioritária de cada ente governamental, tomando-se como base as matrículas presenciais constantes dos dados do censo escolar mais atualizado. Entretanto, os Arts. 10 e 36 da Lei nº 11.494/2007 estabelecem forma de cálculo diferenciada, dependendo da etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica à qual a matrícula está vinculada, entrando para efeito do cálculo os fatores de ponderação (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Os diferentes fatores de ponderação são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no Inciso I do Art. 13 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento das séries iniciais do ensino fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme art. 10, §§1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resultará em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da educação básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base (aplicado aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental

urbano) e o maior valor por aluno/ano será 30% superior ao valor base (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

O Ministro de Estado da Educação (BRASIL, RESOLUÇÃO Nº 8/2012), Interino, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no Art. 12, §2º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, tornou público que a Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de Qualidade assim resolveu a respeito dos fatores de ponderação para 2013, em seu Art. 1º (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

Ficam aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência de 2013:

I – creche em tempo integral:

a) Pública: 1,30;

b) Conveniada: 1,10.

II – pré-escola em tempo integral: 1,30;

III – creche em tempo parcial:

a) Pública: 0,80;

b) Conveniada: 0,80.

IV – Pré-escola em tempo parcial: 1,00;

V – anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;

VI – anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;

VII – anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;

VIII – anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;

IX – ensino fundamental em tempo integral: 1,30;

X – ensino médio urbano: 1,20;

XI – ensino médio no campo: 1,30;

XII – ensino médio em tempo integral: 1,30;

XIII – ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;

XIV – educação especial: 1,20;

XV – educação indígena e quilombola: 1,20;

XVI – educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; e

XVII – educação de jovens e adultos integrada a educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

Além dos fatores de ponderação utilizados para fins de diferenciação dos valores por aluno/ano dos diversos segmentos da educação básica, os alunos são considerados nos mecanismos de distribuição de recursos com base nas matrículas existentes nos respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O Quadro a seguir sintetiza o critério baseado na atuação prioritária dos Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos do Art. 211, §§2º e 3º, da CF, art. 9º, §1º, c/c o art. 10, parágrafo único da Lei nº 9.394/1996 e art. 3º do Dec. nº 6.253/2007 (BRASIL, SENADO FEDERAL, 1988; BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996; BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

Segmento da Educação Básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas
Educação Infantil (Creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação Infantil (Pré-Escola)	Não	Sim	Sim	Não
Ensino Fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino Médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação Especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de Jovens e Adultos (Ens. Fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de Jovens e Adultos (Ens. Médio)	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: BRASIL, FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Publicações do FUNDEB, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-publicacoes> . Acesso em outubro de 2014.

Isso significa que as matrículas municipais no ensino médio não são levadas em conta na distribuição do FUNDEB, porque as

prefeituras não devem atuar prioritariamente no ensino médio, mas, sim, na educação infantil e no ensino fundamental, da mesma forma, as matrículas estaduais na educação infantil não são contabilizadas na distribuição do FUNDEB porque os governos estaduais devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio.

Com o número de alunos matriculados mais o fator de ponderação, o valor a ser investido por aluno é calculado pelo total arrecado pelo repasse dos percentuais dos impostos que compõe o fundo, dividido pela quantidade de alunos matriculados versus o fator de ponderação.

Caso este valor seja inferior ao valor mínimo nacional, que é estipulado a cada ano em função da estimativa de arrecadação de impostos e contribuições que formam o FUNDEB, os Estados que não conseguem atingir esse patamar com a própria arrecadação recebem uma complementação da União. Em 2012, nove estados receberam esse apoio financeiro do governo federal: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O Valor mínimo investido por aluno teve, pois, um aumento de 21,2 % em relação a 2011, passando de R\$1.729,28 para R\$2.096,68 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Como o FUNDEB é de âmbito estadual e o Fundo de cada Estado é independente (os recursos do FUNDEB dos diversos Estados e Distrito Federal não se misturam), para cada Estado e Distrito Federal é calculado e publicado conforme Art. 15, III, da Lei nº 11.494/2007, o valor por aluno/ano, tomando-se como base os parâmetros do respectivo Estado/Distrito Federal (recursos e alunos), associado aos fatores de ponderação fixados para o exercício (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Esse *per capita* estadual/distrital é utilizado na distribuição dos recursos do Fundo do respectivo Estado/Distrito Federal. Porém, há situações em que esses valores *per capita* são inferiores aos valores mínimos nacionais por aluno/ano dos diversos segmentos da educação básica. Na Unidade Federada onde isso ocorre a diferença é assegurada com recursos da Complementação da União ao FUNDEB conforme Art. 4º da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Deve-se salientar, todavia, que o valor aluno/ano do ensino fundamental do FUNDEB não pode ser inferior ao do FUNDEF efetivamente praticado em 2006, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (CALLEGARI, 2011).

Sendo assim, a Lei nº 11.494/2007, em seu art. 33, veda a fixação, no âmbito do FUNDEB, em relação aos quatro segmentos do ensino fundamental, de valor mínimo por aluno/ano inferior ao fixado no ano de 2006, quando se encontrava em vigor o FUNDEF. Essa garantia alcança também os valores *per capita* verificados em cada Estado/Distrito Federal. Ou seja, para o ensino fundamental é assegurado tanto o valor mínimo do FUNDEF praticado em 2006 (último ano de vigência daquele Fundo), quanto os valores *per capita* dos Estados naquele ano, sendo que estes últimos são atualizados pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) a cada ano, para fins de observância dessa garantia conforme Art. 32, §2º, da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Para Davies (2008), quando não houver a devida complementação federal, haverá uma compensação, isto é, alguns governos estaduais ganharão, enquanto outros perderão na mesma proporção, de modo que só haverá ganho real e efetivo nestes repasses

para os Estados e Municípios que porventura receberem esta complementação, o que significa dizer que este será o único recurso novo que será integrado ao sistema educacional em geral, dado que todos os outros já estavam com suas porcentagens constitucionalmente vinculadas à Educação.

Não há dúvida de que este sistema, que leva em conta a quantidade de alunos matriculados para a distribuição dos recursos, faz com que Estados e Municípios se esforcem para, no sentido figurativo, produzirem mais, no caso do FUNDEB, produzir mais seria aumentar a quantidade de matrículas nas Escolas, o que ainda não garante a qualidade do ensino.

A distribuição de recursos proporcionalmente ao alunado sintetiza a valia maior do FUNDEB, à semelhança do ocorrido com o FUNDEF: tornar o aluno também um fator de receita, deixando de ser apenas um fator de despesa. E dessa forma marcando a função redistributiva do Fundo, como sua principal característica (CALLEGARI, 2011).

Nesta direção, após os devidos e respectivos estudos acerca da arrecadação e distribuição dos recursos em favor da Educação, passa-se então à análise da fiscalização da correta e efetiva aplicação dos recursos arrecadados e distribuídos.

4 ASPECTOS FISCALIZATÓRIOS: O CONTROLE DA CORRETA E EFETIVA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS E DISTRIBUÍDOS

Conforme disposto nos Arts. 21 e 22 da Lei nº 11.494/2007, os recursos devem ser aplicados no exercício financeiro em que forem

Unifaló em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

creditados, da seguinte maneira (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

a) 60% dos recursos recebidos anualmente, no mínimo, para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no segmento da educação básica de competência do respectivo ente governamental.

b) 40% restantes, no máximo, em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (§1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007), no segmento da educação básica da competência do respectivo ente governamental, como, por exemplo:

b.1) remuneração dos demais profissionais da educação (auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, merendeira dentre outros);

b.2) capacitação do pessoal docente (formação inicial ou continuada) e demais profissionais da educação (formação continuada) por meio de programas com esse objetivo;

b.3) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

b.4) aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas;

b.5) ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo das unidades escolares;

b.6) aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades das unidades escolares (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);

b.7) manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc.);

b.8) reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.) das unidades escolares da educação básica;

b.9) uso e manutenção de bens vinculados aos sistemas de ensino, desde que no âmbito da educação básica (aluguel de imóveis e de equipamentos, manutenção de bens e equipamentos - incluindo a realização de consertos ou reparos - conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados);

- b.10) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino (organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados);
- b.11) realização de atividades meio necessárias ao funcionamento do ensino;
- b.12) aquisição de material didático-escolar (aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola, material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola - livros, Atlas, dicionários, periódicos, lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);
- b.13) manutenção de transporte escolar (aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto nos arts. 136 a 139 da Lei nº 9.503, de 23.09.97 - Código Nacional de Trânsito. Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferenciadas de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego, dentre outras, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário);
- b.14) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima (quitação de empréstimos - principal e encargos - destinados a investimentos em educação básica, financiamento para construção de escola, por exemplo). Imperioso ressaltar que as despesas autorizadas pelos artigos 21 e 22 desta Lei nº 11.494/2007.

À evidência, fatores relevantes a serem destacados são a obrigatoriedade de investir 60% do fundo em remuneração dos profissionais do magistério e a definição de um piso mínimo salarial em nível nacional que, de acordo com o Art. 2º, da Lei nº 11.738/2008, é de R\$ 950,00 (com futuras correções anuais) para os que tenham formação mínima de nível médio, na modalidade normal, e que tenham carga

horária de até 40 horas semanais, reduzindo assim a diferença salarial que existia entre os Estados e Municípios. É de boa nota registrar que em 2012, nos termos do Art. 5º, da Lei nº 11.738/2008, esta quantia foi reajustada para R\$1.451,00 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008).

Vale frisar que, apesar de não ser o objeto principal deste estudo, é certo que estas disposições legais com valores salariais mínimos predeterminados têm o condão de minimizar, mas, não de resolver total e integralmente o problema do magistério, que é fator fundamental para a excelência e qualidade do trabalho de formação.

A valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, da garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração e, pelo lado dos profissionais do magistério, do bom desempenho na atividade (CALLEGARI, 2011).

Para o acompanhamento e controle social do FUNDEB, o Art. 24 da Lei nº 11.494/2007 e o Art. 10 do Decreto nº 6.253/2007 estabelecem a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, fortalecendo, com esta exigência, a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados a educação (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

O Conselho do FUNDEB é um colegiado, com função principal de proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual, distrital ou federal. Os trabalhos a cargo do Conselho do FUNDEB não são remunerados e o Colegiado não integra a estrutura administrativa do Governo. Sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos

da Administração Pública local (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho do FUNDEB o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições para que o Colegiado desempenhe suas atividades e, efetivamente, exerça suas funções conforme o Art. 24, §10 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não se constitui numa nova instância de controle, mas, sim, de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo (quando este dispõe de unidade administrativa com essa atribuição), nem com o controle externo executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete à apreciação das contas do Poder Executivo (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB resulta no encaminhamento de situações que requeiram providências por parte do Poder Executivo ou dos órgãos de controle e fiscalização, sobretudo em casos que apontam falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, adotem as providências que cada caso venha a exigir (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Além do acompanhamento e controle social dos recursos, o Conselho possui outras funções tais como, supervisionar a realização do censo escolar, elaborar a proposta orçamentária anual no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas, acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Segundo o Art. 24, §1º, IV, da Lei nº 11.494/2007, os Conselhos Municipais do FUNDEB devem ser compostos por, no mínimo, 9 (nove) membros seguindo os seguintes indicadores quantitativos (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

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

No âmbito estadual, a composição do Conselho do FUNDEB é de 12 membros conforme Art. 24, Inciso II, da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

No FUNDEB, o número de membros e decorrente representatividade dos mencionados conselhos nos níveis governamentais respectivos, é sempre maior, comparativamente ao FUNDEF, que também esteve sujeito ao mesmo acompanhamento e controle (CALLEGARI, 2011).

Se no Município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do FUNDEB. Embora exista o número mínimo de nove membros para a composição do Conselho do FUNDEB, percebe-se que na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, todavia, por óbvio, ser observada a paridade na distribuição das representações.

A escolha dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes das escolas deve ser realizada em fóruns organizados pelos grupos ou entidades de classe que representam esses segmentos, em processo eletivo democrático que permita ampla e prévia publicidade aos interessados, reuniões para apresentação das candidaturas, votação e divulgação dos resultados conforme Art. 24, §3º, II, da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Os representantes dos professores e servidores são indicados pelas respectivas entidades sindicais, de acordo com o Art. 24, §3º, III, da Lei nº 11.494/2007. Entretanto, inexistindo tais representações sindicais no âmbito do respectivo ente federado, recomenda-se o critério de processo eletivo para escolha desses representantes (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Os nomes dos eleitos/indicados, titulares e suplentes, devem ser comunicados, com antecedência mínima de 20 dias do término do mandato dos Conselheiros anteriores, ao Chefe do Poder Executivo para que, por ato oficial, sejam nomeados para o exercício das funções de Conselheiros.

Importa também destacar que as regras gerais da condução dos trabalhos de escolha dos novos conselheiros devem estar previstas no Regimento Interno do Colegiado, de forma a garantir a isenção do processo eletivo.

No dizer do §11 do Art. 24, da Lei nº 11.494/2007, os membros dos Conselhos do FUNDEB terão mandato de, no máximo, 02 (dois) anos permitida uma recondução por igual período (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Uma vez criado o Conselho do FUNDEB, seus dados devem ser inseridos no Sistema de Cadastro dos Conselhos do FUNDEB na internet, no endereço eletrônico do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação = www.fnde.gov.br, na opção “FUNDEB”.

Na esteira, o FNDE, por sua vez, é quem providenciará a divulgação desses dados com o propósito de dar conhecimento não só de sua existência formal, mas, sobretudo, de sua composição. À evidência, sempre que houver alteração na composição do Conselho do FUNDEB, tal cadastro deverá ser atualizado.

A regulamentação do Fundo prevê alguns impedimentos para participação do colegiado, vale dizer, de acordo com o §5º do Art. 24 da Lei nº 11.494/2007, estão impedidos de compor o Conselho do FUNDEB (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007):

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice- Presidente da República, dos

Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

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

III - estudantes que não sejam emancipados; e

IV - pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Relevante salientar que o Conselho do FUNDEB tem um trabalho diferente daquele realizado pelos órgãos que possuem a prerrogativa legal de examinar e adotar providências e aplicar, se for o caso, as penalidades cabíveis, na hipótese de irregularidades. Isto é feito pelo Órgão de Controle Interno no âmbito da União e pelos órgãos de Controle Interno no âmbito de cada Estado, DF e Município, pelos Tribunais de Contas dos Estados, DF e Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em relação às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação ao Complemento da União ao Fundo (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A criação destes conselhos é resultado de um movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim democratizá-lo, atribuindo a estes Conselhos muitas virtudes e poder fiscalizatório em benefícios da sociedade. Embora haja certo grau de verdade nisso, essa interpretação fragiliza-se bastante se não se levar em conta estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos, ainda que os aceitando no plano do discurso (DAVIES, 2008).

Assim como em outras esferas governamentais, o grande desafio do Conselho do FUNDEB é o de fiscalizar para que os recursos sejam e estejam realmente sendo aplicados da maneira correta, adequada, apropriada e sem os conhecidos “desvios” (*sic*) próprios da lástima ética de que padece o Estado brasileiro.

Para Davies (2008), a fragilidade dos conselhos pode ser percebida pelo relatório da auditoria realizada pelo TCU em 378 escolas de 101 municípios em 26 estados (BRASIL, TCU, 2001, item 6.5.2.5) quando em vigência do então FUNDEF:

- a) Os professores de 88 escolas (23% das 378) não sabiam da exigência de criação dos conselhos, o que significa que só os de 290 tinham este conhecimento;
- b) Nessas 290, em 35 (12%) professores e diretores não sabiam que os conselhos deviam ter um representante seu, ou seja, só em 255 escolas essa exigência era do conhecimento de professores e diretores;
- c) Dessas 255, em 111 (44%) os professores e diretores não sabiam quem era o seu representante e em 107 (42%) não sabiam como o seu representante foi escolhido.

Outro ponto que enfraquece a representação social é a capacitação técnica para a análise da documentação contábil relativa à receita do fundo e aplicação dos recursos. Para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente por quem é leigo, pouco esclarecem (DAVIES, 2008).

Se os representantes sociais, normalmente sem a capacitação técnica para o bom entendimento do assunto, não tiverem e/ou não receberem o preparo para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente, estando assim com vantagens para

poder fazer prevalecer sua leitura dos números, em algumas vezes “distorcidas” (*sic*).

De acordo com o disposto na Lei nº 11.494/2007, a fiscalização e o controle dos recursos do FUNDEB são realizados pelo órgão de Controle Interno no âmbito da União, qual seja, a Controladoria Geral da União (CGU), e pelos órgãos de Controle Interno no âmbito de cada Estado, DF e Município conforme Art. 26, Inciso I, da Lei nº 11.494/2007; pelos Tribunais de Contas dos Estados, DF e Municípios (TCE, TCDF e TCM), junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições conforme Art. 26, Inciso II, da Lei nº 11.494/2007; pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em relação às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à Complementação da União ao Fundo conforme Art. 26, Inciso III, da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Trata-se de trabalho diferente daquele realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, visto que estas instâncias responsáveis pela fiscalização têm a prerrogativa legal de examinar e adotar providências e aplicar, se for o caso, as penalidades cabíveis, na hipótese de irregularidades.

A orientação do FNDE/MEC em relação à constatação de eventuais problemas/irregularidades relacionadas ao FUNDEB tem sido no sentido de recomendar ao cidadão a procurar os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no respectivo Município e apresentar a irregularidade a fim de que o Conselho possa abordar, formalmente, os governantes responsáveis, comunicando-lhes sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas, solicitando correções.

Na sequência, devem procurar os vereadores do Município para que estes, pela via da negociação e adoção de providências formais, possam, também, buscar e determinar a solução junto ao governante responsável e, se necessário, adotar outras providências formais junto às instâncias de fiscalização e controle, inclusive o MP - Ministério Público.

Adiante, se necessário, caso o problema não seja encaminhado e solucionado pelo Conselho e pelo Poder Legislativo local, encaminhar, como dito acima, as informações e documentos disponíveis ao Ministério Público e/ou ao Promotor de Justiça que atua no Município com a formalização das denúncias sobre as irregularidades praticadas para que a Promotoria de Justiça local promova a ação competente, visando o cumprimento das determinações contidas na Lei do FUNDEB e ao Tribunal de Contas competente e a que o Município esteja jurisdicionado.

As denúncias que são encaminhadas ao MEC/FNDE são registradas no sistema próprio de controle de denúncias e encaminhadas aos Conselhos do Fundo nos Estados ou Municípios, conforme o caso, aos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios e ao Ministério Público Estadual, sendo que, nas situações em que há recursos de Complementação da União na composição do Fundo, são encaminhadas, também, às unidades regionais do Ministério Público Federal, localizadas nos Estados.

Por fim, como consectário, apesar das responsabilidades explícitas, evidentes e bem definidas tanto do Conselho, quanto dos órgãos competentes retro anotados, a burocracia e a morosidade dos processos quando há indícios de mau uso do dinheiro do fundo dificultam sobremaneira a rápida atuação, ação e punição contra os

Unifal em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.3 julho 2016

responsáveis por possíveis desvios de verbas públicas e/ou mesmo pelo mau uso.

Como é de conhecimento de todos os brasileiros, mesmo que todas as irregularidades sejam comprovadas, na maioria das vezes, com o tempo que isto leva até a efetiva punição, se é que ela virá, certamente imensos prejuízos ao desenvolvimento da Educação já foram concretizados, sendo a Sociedade brasileira, comunidades e cidadãos sempre a parte lesada pelos desmandos, descompostura e pela peculiar falta de ética e de moral do Estado brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FUNDEB foi criado para ser a principal fonte de financiamento da Educação brasileira, visando a diminuição do descompasso existente no atendimento dos três níveis da educação básica (Infantil, Fundamental e Média), objetivando a redução das desigualdades intra e interregionais, equalizando, em cada estado, o valor *per capita* por aluno em todos os níveis e modalidades de ensino, e tendo por meta um maior controle social com aumento da transparência do financiamento e diminuição dos desvios das verbas vinculadas à Educação com vistas à melhoria da qualidade do ensino público.

Com relação à estrutura de arrecadação dos recursos financeiros destinado ao sustento e fomento da Educação, o FUNDEB, por ser um fundo contábil, não traz muitas complicações para mostrar como e quanto deve ser o montante destinado ao sustento e ao fomento da Educação Básica; e nem tão pouco os ganhos consideráveis em face

àqueles já instituído na Constituição Federal a não ser aqueles definidos como complemento da União, trazendo como um dos seus principais pilares de contribuição o ICMS, o grande responsável na maioria dos estados por 80% do montante destinado ao FUNDEB.

No que se refere ao modo como estes recursos são distribuídos, o FUNDEB veio como uma visão diferente priorizando o conceito investimento/aluno, antes considerado somente como despesa/aluno, apesar de ainda haver uma nítida distorção, visto que a partir do mesmo, começou a ser levada em conta a relação receita/aluno, ou seja, quanto maior a quantidade de alunos matriculados, respeitando-se a regras estabelecidas pelo fundo, maior é o dinheiro recebido para investir na Educação.

O problema, pois, neste caso, é que esta relação está condicionada à quantidade e não à qualidade, de forma que não se percebe, ainda, uma equalização confiável.

No FUNDEB, o controle e o acompanhamento social estão a cargo de Conselhos, diferenciados em suas composições e competências conforme o âmbito de atuação governamental.

Desses Conselhos fazem partes representantes de pais dos alunos e de estudantes da educação básica pública, e representantes da entidade confederativa dos trabalhadores em educação. Em âmbito municipal, fazem parte os representantes de professores, de diretores, de servidores técnicos administrativos, de pais de alunos e dos estudantes da Educação básica pública.

No FUNDEB, comparativamente ao FUNDEF, a participação da comunidade escolar se faz maior e mais representativa no respectivo Conselho de Acompanhamento e Controle Social de cada entidade,

conselhos e conselheiros esses, no FUNDEB, com mais atribuições e competências.

Trata-se de uma forma de permitir uma maior participação da sociedade na luta pela causa da Educação de qualidade para todos os brasileiros. Nessa luta, integrando a sociedade civil, os profissionais do magistério têm destacado papel a desempenhar como profissionais e como cidadãos.

Quanto mais conhecimento se tenha sobre o FUNDEB, seu alcance, suas dimensões e sua implementação, mais e melhor se poderá atuar e contribuir para o sucesso na consecução dos objetivos que lhe são intrínsecos.

Com relação ao corpo docente, o FUNDEB, mesmo tendo como obrigatoriedade destinar 60% da verba ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica pública, fator importantíssimo para a redução das desigualdades regionais, ainda há que se observar se isto será suficiente, cabendo aqui tema de discussão futura: quanto deveria ser o mínimo de investimento por profissional do magistério para se obter uma educação de qualidade?

Sem professores motivados e bem remunerados, todo o dinheiro investido em infraestrutura para melhoria do ensino pode-se perder. Vale dizer, de que adiantaria investir em novas tecnologias se não houver profissionais motivados e aptos a utilizá-las?

Fato é que a cada ano que passa o país tem destinado mais investimento em educação, tendo tentado estabelecer de uma forma mais clara de onde vem e como deve ser utilizado os recursos arrecadados.

Nunca se teve tanto dinheiro disponível para se buscar uma qualidade de ensino como se tem depois da criação do FUNDEB! Diante

disto, sendo o FUNDEB a principal fonte de financiamento da educação brasileira, mesmo passando longe ainda dos percentuais investidos pelos países considerados ricos em termos de PIB, o próximo passo é aferir os resultados qualitativos que resultaria deste montante investido.

O principal desafio é o de fiscalizar a utilização deste dinheiro, pois de que adianta dobrar os valores para a Educação, se ainda não há a plena certeza de que estes recursos estão sendo empregados da maneira certa? Que não estão sendo desviados e que não estão agregando valor qualitativo?

Apesar de o FUNDEB ter previsto a participação da sociedade, envolvendo pais, alunos e corpo docente na formação do conselho de fiscalização das verbas do FUNDEB, esta informação ainda é pouco divulgada e conhecida, dificultando assim o acompanhamento destas verbas.

No mesmo sentido, a falta de capacitação técnica das pessoas que fazem parte do conselho representando a sociedade torna pouco compreensível a leitura dos relatórios de receitas e despesas, dificultando assim o controle efetivo das alocações dos recursos conforme definição do FUNDEB, sem exclusão de possíveis “maquiagens contábeis”, próprias do Estado brasileiro.

Como corolário, e como sugestão para futuros trabalhos, há que se considerar que seria de grande relevância a criação de um sistema de informação e capacitação geral por meio dos quais todos os pais de alunos pudessem receber, compreender e acompanhar o quanto a escola recebe e como são gastas de verbas, da mesma forma que ocorre no caso, por exemplo, dos demonstrativos de condomínios residenciais nos quais todas as unidades recebem mensalmente as receitas e as despesas do mês.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição: **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Leis Ordinárias: **Lei Federal nº 9.394/96**. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Leis Ordinárias: **Lei Federal nº 9.424/96**. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Leis Ordinárias: **Lei Federal nº 11.494/07**. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Leis Ordinárias: **Decreto nº 6.253/07**. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Leis Ordinárias: **Lei Federal nº 11.738/08**. Brasília: Presidência da República, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Funcionamento do FUNDEB, disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-funcionamento>. 2013. Acesso em outubro de 2014.

BRASIL. Resoluções: **Resolução nº 8**. - Aprova os fatores de ponderação do Fundeb para 2013; 25/07/2012, <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao> acesso 02/10/2014; 13:33 h.

CALEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2011.

DAVIES, N. **FUNDEB a Redenção da Educação Básica?** Brasil: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao FUNDEB**. Brasil: Autores Associados, 2008.