



## PARECER N° , DE 2014

SF/14224.00758-54

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO sobre o Projeto de Lei do Senado nº 10, de 2011, da Senadora Marinor Brito, que *altera a redação do § 2º do art. 10 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.*

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 10, de 2011, de autoria da Senadora Marinor Brito, altera a redação do § 2º do art. 10 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A proposta pretende abolir as balizas adotadas para a determinação do fator de ponderação utilizado para diferenciar os valores mínimos por aluno entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento escolar contemplados pelo Fundo e garantir que a distribuição dos recursos seja feita por meio de critérios técnicos que devem ser produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Nos termos vigentes, essa ponderação tem balizas que, na prática, funcionam como limitadores da diferenciação ensejada pelo Fundo. O fator de ponderação, que é determinado anualmente por comissão integrada por representantes do Ministério da Educação e dos secretários estaduais e municipais de educação de cada uma das regiões brasileiras, deve, obrigatoriamente, variar entre 0,70 e 1,30.



Em sua justificação, a autora argumenta que a legislação atual estabeleceu uma redistribuição dos recursos oriundos do Fundo de forma artificial e sem levar em conta o real custo-aluno existente em cada etapa e modalidade. O exemplo mais evidente da injustiça é a remuneração das matrículas de creche, etapa do ensino que, na grande maioria dos casos, funciona em tempo integral, fornece pelo menos três refeições por dia aos alunos e conta com número reduzido de alunos por professor. Com isso, é obviamente mais dispendiosa do que as matrículas de alunos nas séries iniciais do ensino fundamental.

Argumenta ainda a autora que o governo federal deveria ter realizado estudos para a aferição do real custo-aluno em cada etapa e modalidade, mas tal providência nunca foi efetivada, prejudicando diretamente a possibilidade de expansão das matrículas de algumas etapas do ensino e provocando medidas de precarização das relações de trabalho em alguns casos.

A proposta foi despachada às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

A aprovação da Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundeb, recolocou o problema da definição de fatores de ponderação com maior relevância no debate. Somente o fato de se constituir em um fundo com abrangência em todas as etapas e modalidades da educação básica, cuja oferta é feita por diferentes entes federados, por si só, já ensejaria que tal definição fosse polêmica.

Devido ao processo de negociação entre os entes federados, especialmente diante da enorme pressão dos governos estaduais para que o novo fundo não aumentasse as “perdas” deste ente federado, vivenciadas quando da vigência do Fundef, a definição dos fatores de ponderações não foi construída tendo por base estudos técnicos ou quaisquer outros parâmetros vinculados aos reais custos realizados em cada etapa ou modalidade, mas simplesmente um formato que não rompesse o *status quo* de migração de recursos entre estados e municípios, ou pelo menos

SF/14224.00758-54



minimizasse um esperado aumento dos repasses estaduais para os municípios.

O formato herdou do FUNDEF a escolha das matrículas das séries iniciais do ensino fundamental como indicador base das demais etapas e modalidades. Além disso, como produto das negociações entre os entes federados, a opção foi o estabelecimento de um intervalo de variação dos valores entre etapas e modalidades, que poderia ser de 30% positivos ou negativos.

Art 10.....

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

.....

A legislação utilizou o intervalo de variação dos fatores de ponderação para evitar uma migração maior de recursos das redes estaduais para as municipais. Isto foi feito com a subvalorização da remuneração das matrículas da educação infantil e da educação de jovens e adultos, segmentos majoritariamente oferecidos pelos municípios e nos quais havia uma demanda reprimida que poderia ensejar um rápido crescimento de suas matrículas em seguida a operacionalização do novo fundo.

A definição dos fatores de ponderação nos demais anos ficou a cargo da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

O art. 13 da legislação regulamentadora do FUNDEB, ao descrever as atribuições da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, estabelece que o processo de especificação das ponderações deveria levar em “*consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep*” . Ou seja, a redação do inciso I determina que, dentro da estrutura do Ministério da Educação, caberia ao INEP a tarefa de realização dos estudos descritos no art. 30, IV, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Tais estudos serviriam de subsídio decisivo para as decisões anuais da Comissão.



Passados sete anos de vigência do FUNDEB, o estabelecimento dos intervalos (ou balizas) se mostrou danoso como parâmetro de redistribuição dos recursos. A situação da oferta de matrículas em creche (crianças de zero a três anos) simboliza plenamente esta afirmação. Por pressão dos governadores, esta etapa foi remunerada em 20% a menos do que o repartido para os alunos das séries iniciais do ensino fundamental. Durante o período de vigência do fundo, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, verificando a incoerência de tal procedimento, ano após ano, foi melhorando o fator de ponderação da referida etapa. Em 2012, foi alcançado o percentual máximo permitido pela legislação, ou seja, 30% acima do atribuído as séries iniciais, mas muito aquém do realmente gasto pelos municípios.

A proposta de mudança apresentada pela nobre Senadora Marinor Brito busca corrigir a injustiça atual, que a manutenção de intervalo de variação entre as etapas e modalidades provoca. Apesar de ser competência da Comissão Intergovernamental definir os percentuais, os parâmetros deste trabalho técnico deveriam ser subsidiados por estudo técnico feito pelo INEP. Mesmo que os referidos estudos sejam realizados, e isto precisa acontecer com a maior brevidade, ainda assim os intervalos condicionariam o trabalho da Comissão a parâmetros baseados em negociações quando da aprovação da lei e não na real necessidade de redistribuição dos recursos.

Recentemente, esta Casa ajudou a aprovar a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que *criou o Plano Nacional de Educação*. A primeira meta para a próxima década diz respeito a expansão das matrículas em creche (crianças de zero a três anos), justamente a etapa mais prejudicada pela existência de um intervalo artificial entre as etapas e modalidades.

Ao contrário do afirmado pelo parecer adotado pela Comissão de Assuntos Econômicos, o PLS nº 10, de 2011 não possui nenhum "*insanável vício de iniciativa*". Em primeiro lugar, porque a Lei nº 11.494, de 2007, de fato atribui a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade a responsabilidade de atribuir as diferenciações (fatores de ponderação) entre etapas e modalidades, mas tal atribuição não é revogada pelo referido PLS, pois o mesmo não trata de tal assunto. Em segundo lugar, o PLS mantém e reafirma a necessidade de serem desenvolvidos estudos técnicos pelo Instituto Nacional de Estudos e

SF/14224.00758-54



*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação.

**III – VOTO**

Pelos motivos expostos, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 10, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14224.00758-54