

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE  
MESTRADO

Financiamento Público da Educação: O Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais  
da Educação(FUNDEB) em Belo Horizonte/MG

Dissertação de Mestrado  
Emeli Malaquias Nascimento

Belo Horizonte  
2017

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE**

**MESTRADO**

**Financiamento Público da Educação: O Fundo de Manutenção e  
Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos  
Profissionais da Educação(FUNDEB) em Belo Horizonte/MG**

Dissertação de Mestrado

Emeli Malaquias Nascimento

Belo Horizonte

2017

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE**  
**MESTRADO**

**Financiamento público da educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB em Belo Horizonte/MG**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Minas Gerais para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Política Educacional

Linha de Pesquisa: Trabalho, História da Educação e Políticas Educacionais.

Aluno: Emeli Malaquias Nascimento

Orientador: Prof. Dr. José Pereira Peixoto Filho - UEMG

Belo Horizonte  
PPGE – FAE/UEMG  
2017

Ficha catalográfica: Neiva Alves da silva – CRB-6/1990

Nascimento, Emeli Malaquias.

N244f Financiamento público da educação: o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB em Belo Horizonte/MG [manuscrito] / Emeli Malaquias Nascimento. – 2017.

135 f. : il

Orientador: Prof. Dr. José Pereira Peixoto Filho

Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Minas Gerais, 2017.

1. Educação – Financiamento – Belo Horizonte (MG). 2. Política e Educação. 3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. I. Peixoto Filho, José Pereira. II. Universidade Estadual de Minas Gerais. III. Título.

CDD 370.98151

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. José Pereira Peixoto Filho - UEMG**  
**(Orientador)**

---

**Profa. Dra. Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito- UEMG**  
**(Co-orientadora)**

---

**Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes –UFMS**

---

**Prof. Dr. José de Sousa Miguel Lopes – UEMG**

---

**Prof. Dra. Santuza da Silva Amorim - UEMG (suplente interno)**

---

**Prof. Dra Savana Diniz –UFMG (suplente externo)**

Se é possível obter água cavando o chão, se é possível enfeitar a casa, se é possível crer desta ou daquela forma, se é possível nos defendermos do frio ou do calor, se é possível desviar leitos de rios, fazer barragens, se é possível mudar o mundo que não fizemos, ou da natureza, por que não mudar o mundo que fazemos: o da cultura, o da história, o da política.

*Paulo Freire*

## **Agradecimentos**

Ao iniciar o Mestrado no Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais tive a oportunidade de conhecer diversas pessoas as quais estiveram ao meu lado no desenvolvimento dessa pesquisa.

Inicialmente gostaria de agradecer à professora Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito, a qual me escolheu como orientanda e esteve ao meu lado, apesar de todas as circunstâncias vividas por ela nesse período. Agradeço também por ter dado a oportunidade de participar da pesquisa nacional e dos encontros tão relevantes para a minha formação enquanto pesquisadora da área de política educacional.

Agradeço a todos os colegas da pesquisa nacional, PORD - Pesquisa Observatório da Remuneração Docente. Por todas as trocas e reflexões proporcionadas durante o desenvolvimento da pesquisa.

Gostaria de agradecer aos professores da banca por terem aceitado participar e contribuir com a pesquisa desenvolvida. Ao professor Peixoto e professor Miguel pelas aulas tão provocadoras, que proporcionaram muitas reflexões sobre o papel do pesquisador e a relevância da pesquisa em Educação.

Agradeço à professora Maria Dilnéia, que também faz parte do grupo PORD, por ter aceitado participar dessa banca e por tantas conversas e orientações no decorrer dessa pesquisa.

A família tem papel fundamental em ser basilar para a realização dessa etapa. Agradeço aos meus pais, Franklin e Ridamar, aos meus irmãos Tiago, Tiágene, Évelin, Manu e Mateus, aos meus cunhados Tálita e Rogério por todo apoio e incentivo em todo o processo.

Agradeço ao Dimas, meu companheiro, por todo o incentivo, por toda a paciência nos momentos em que não pude estar presente. Obrigada também por todo o auxílio nas questões referente à estatística da pesquisa, sua participação foi essencial em todos os períodos.

Agradeço aos amigos que estiveram ao meu lado. Aos amigos da turma VII do Mestrado por toda a cumplicidade que desenvolvemos nesse processo de pesquisa. Especialmente

à Franceline, que se tornou uma grande amiga, e com quem pude compartilhar produções de artigos e apresentações em congressos.

Agradeço aos professores do Mestrado que me permitiram referências novas e o aprofundamento de conhecimentos. A todos os funcionários da Faculdade de Educação da UEMG pela ajuda, agradeço imensamente.

## RESUMO

**NASCIMENTO, Emeli Malaquias.** Financiamento público da educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB em Belo Horizonte/MG

Esta dissertação analisou o financiamento público da educação no município de Belo Horizonte investigando o direcionamento da aplicação dos recursos financeiros e evidenciou as recorrentes tentativas da gestão (2010-2014) de alterar a Lei Orgânica municipal para a diminuição dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do Ensino de 30% para 25%. As ações jurídicas chegaram ao Supremo Tribunal Federal que em 2012 apontou a constitucionalidade da Lei Orgânica e em 2014 emitiu parecer conclusivo de inconstitucionalidade do mesmo artigo. Em decorrência passou a vigorar para fins de aprovação da contas do município no TCE de Minas Gerais a Emenda aprovada pela Câmara Municipal em 2012. Tal Emenda, seguida de lei específica, mantém 30% para a Manutenção e desenvolvimento do Ensino e dispõe 5% para itens não vinculados diretamente ao ensino. O trabalho analisou os fundamentos do financiamento da educação e as políticas de fundos contábeis verificando a ênfase na valorização docente e na disponibilização de parcela significativa a ser destinada para a remuneração docente.

A pesquisa analisou dados quantitativos sobre a demanda da população em idade escolar e o atendimento dado a esta população pela PBH, ressaltando as estratégias para aumentar o atendimento à Educação Infantil tais como convênios com instituições educacionais privadas e Parcerias Público-Privadas. As análises dos dados referentes às Receitas Correntes no período estudado demonstram crescimento que não corresponde ao aumento de recursos disponibilizados na Função Educação. O estudo dos Planos de carreira e de seus respectivos salários mostrou que a diminuição dos recursos públicos foi seguida de fragmentação da carreira e precarização da carreira do Professor para a Educação Infantil. O trabalho destaca a falta de clareza nos balanços apresentados pela administração municipal, a disponibilização obscura bem como a forma fortemente agregada dos dados dificulta a revelação do que foi executado com os recursos arrecadados. O município é receptor dos recursos do FUNDEB, todavia a evolução positiva dos recursos financeiros não se refletiu em aumento significativo nos recursos destinados à remuneração docente. A pesquisa sinaliza as dificuldades, na área do financiamento da educação, na identificação dos recursos públicos destinados ao ensino. As diferentes interpretações das diretrizes e normas educacionais, a fragilidade dos processos de fiscalização pelos Tribunais de Contas e a necessidade de controle social na aplicação dos recursos arrecadados, refletem em desafios para as pesquisas em política educacional.

Palavras – chave: Financiamento da Educação; Planos de carreira de professores; valorização docente.

## ABSTRACT

**NASCIMENTO, Emeli Malaquias.** Public funding of education: the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - FUNDEB in Belo Horizonte / MG

This dissertation analyzed the public financing of education in the city of Belo Horizonte investigating the direction of the application of financial resources. Of the resources allocated to the maintenance and development of Education from 30% to 25%. The legal actions reached the Federal Supreme Court that in 2012 pointed to the constitutionality of the Organic Law and in 2014 issued a conclusive opinion of unconstitutionality of the same article. As a result, the Amendment approved by the City Council in 2012 has been in force for the purpose of approving the municipal accounts in the Minas Gerais State TCE. This amendment, followed by a specific law, maintains 30% for the Maintenance and development of Teaching and has 5% for Items not directly linked to education. The paper analyzed the fundamentals of education funding and accounting funds policies noting the emphasis on teacher appreciation and the provision of portion Evidenciou the recurrent management attempts (2010-2014) to amend the municipal Organic Law for the significant decrease to be earmarked For teacher remuneration.

The research used quantitative data on the demand of the school-age population and the attendance given to this population by PBH, highlighting the strategies to increase the attendance to Early Childhood Education such as agreements with private educational institutions and Public-Private Partnerships. The analysis of data on current revenues in the period studied shows growth that does not correspond to the increase of resources made available in the Education Function. The study of the career plans and their respective salaries showed that the reduction of public resources was followed by career fragmentation and precariousness of the career of the teacher for the Infantile Education. The work highlights the lack of clarity in the balance sheets presented by the municipal administration. The obscurity of the data made available in a strongly aggregated way makes it difficult to reveal what has been done with the funds collected. The municipality receives funds from FUNDEB, however, the positive evolution of financial resources was not reflected in a significant increase in resources earmarked for teacher remuneration.

The research indicates that in the area of education financing there are difficulties in identifying the resources presented: the different interpretations of educational guidelines and norms, the fragility of the audit processes by the Audit Courts and the need for social control in the application of the funds collected.

Keywords: Education Financing; Career plans for teachers; Teacher appreciation.

## Lista de Siglas

ACPATE	Atividades Coletivas de Planejamento do Trabalho Escolar
CAPE	Centro de Aperfeiçoamento do Profissional da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Faculdade de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias E Serviços
IN	Instução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica do Município
MDE	Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino
OBEDUC	Observatório da Educação
PCCR	Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração
PIB	Produto Interno Bruto
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós Graduação em Educação
PR	Paraná

PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SE	Sergipe
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação do FNDE
SMED	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UMEI	Unidades Municipais de Educação Infantil
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UTE	União dos Trabalhadores do Ensino

### **Lista de Gráficos**

Gráfico 01	Evolução das matrículas totais por etapa, na Rede Municipal de Belo Horizonte - 2007 a 2014.	49
Gráfico 02	Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE em Belo Horizonte - 2010 a 2014.	64
Gráfico 03	Relação dos recursos transferidos do FUNDEB x Remuneração dos professores da rede municipal de Belo Horizonte – 2012 a 2014.	106

### **Lista de Tabelas**

Tabela 01	Evolução do número de matrículas das creches por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	49
Tabela 02	Evolução do número de matrículas das pré-escolas por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	50
Tabela 03	Evolução do número de matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	51
Tabela 04	Evolução do número de matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	52
Tabela 05	Evolução do número de matrículas do Ensino Médio por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	52

Tabela 06	Evolução do número de matrículas da EJA – Ensino Fundamental por dependência administrativa, nas modalidades presencial e semipresencial em Belo Horizonte (2010-2014)	53
Tabela 07	Evolução do número de matrículas da EJA – Ensino Fundamental por dependência administrativa, nas modalidades presencial e semipresencial em Belo Horizonte (2010-2014).	53
Tabela 08	Evolução do número de matrículas na Educação Especial, por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)	54
Tabela 09	Receita Corrente, Tributária e Total do Município de Belo Horizonte (2010-2014)	57
Tabela 10	Receita de Impostos, Transferências da União e Transferências do Estado - Belo Horizonte (2010-2014)	58
Tabela 11	Receitas e Transferências do FUNDEB no município de Belo Horizonte (2010-2014)	59
Tabela 12	Fatores de Ponderação do FUNDEB de 2010 a 2014	60
Tabela 13	Despesas Gerais na Função Educação em Belo Horizonte - 2010 a 2014	65
Tabela 14	Despesas na Função Educação, no Ensino Fundamental, em Belo Horizonte - 2010 a 2014	66
Tabela 15	Despesas na Função Educação, no Ensino Médio de Belo Horizonte - 2010 a 2014	70
Tabela 16	Despesas na Função Educação, na Educação Infantil em Belo Horizonte - 2010 a 2014	70
Tabela 17	Despesas na Função Educação, na Educação de Jovens e Adultos em Belo Horizonte - 2010 a 2014	72
Tabela 18	Despesas na Função Educação, na Educação Especial em Belo Horizonte - 2010 a 2014	73
Tabela 19	Gasto por aluno na rede municipal de Belo Horizonte de 2010 a 2014.	75
Tabela 20	Projetos de Lei para Piso Salarial Profissional do Magistério público do Brasil	95
Tabela 21	Valores do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN	97
Tabela 22	Vencimento Inicial do Professor para a Educação Infantil 2010 a 2014	101

Tabela 23	Vencimento Inicial do Professor municipal PBH - 2010 a 2014	102
Tabela 24	Remuneração dos Professores por carreira da rede municipal de Belo Horizonte	104
Tabela 25	Despesa do FUNDEB com pagamento dos profissionais do Magistério em Belo Horizonte (2010 - 2014)	106

#### Lista de Quadros

Quadro 01	Composição dos Recursos Vinculados à Educação pelos Municípios.	56
Quadro 02	Atribuições do Tribunal de Contas da União	75
Quadro 03	Número de Professores por Carreira em Belo Horizonte - 2012 a 2014.	101

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>O Financiamento da Educação Básica pública brasileira</b> .....	21
1.1 Financiamento da Educação como Política pública educacional .....	23
1.2 Processo histórico do financiamento da Educação presente nas Constituições e legislações da década de 30 aos anos 80.....	26
1.3 Do financiamento da educação na Constituição de 1988 às políticas de fundos. 31	
<b>Capítulo II</b>	
<b>O sistema de ensino municipal de Belo Horizonte</b> .....	39
2.1 A constituição da Rede Municipal de Ensino .....	41
2.2 O atendimento educacional da Rede Municipal em Belo Horizonte sobre a perspectiva do movimento das matrículas. ....	50
<b>Capítulo III</b>	
<b>O financiamento da educação básica pública de Belo Horizonte no período de 2010 a 2014</b> .....	57
3.1 A formação da Receita Vinculada à Educação Básica pública em Belo Horizonte .....	58
3.2 O impacto da FUNDEB na composição da receita municipal.....	61
3.3 A Legislação municipal sobre o Financiamento da Educação e seus desdobramentos na aplicação de recursos em educação.....	63
3.3.1 Gastos em educação despendidos pelo poder municipal de 2010 a 2014. ....	66
3.4 O gasto por aluno em Belo Horizonte. ....	76
3.5 Fiscalização e controle dos gastos públicos em Belo Horizonte .....	78
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Professores da rede municipal: valorização, carreira, remuneração e vencimento em questão</b> .....	89

4.1 O que é a Valorização Docente? .....	91
4.1.2 Implementação do Piso Salarial Nacional como política de valorização docente .....	94
4.2 A dualidade das carreiras dos Professores Municipais: os planos de carreira em questão. ....	98
4.3 Vencimentos Iniciais e Remuneração dos professores da rede municipal de ensino. .....	99
<b>V</b>	
<b>Considerações finais</b> .....	107
<b>Referências</b> .....	111
<b>Anexos</b> .....	121

## **Introdução**

Esse trabalho faz parte da pesquisa nacional vinculada ao Programa Observatório da Educação – OBEDUC 2013, Edital nº 049/2012/CAPES/INEP, intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN” tendo como objetivo investigar o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na estrutura de remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em 12 estados brasileiros e suas capitais (Rio Grande do Norte, Piauí, Pará, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

O estudo em tela ao analisar o financiamento público da educação e os efeitos da política de fundos no município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais baseia-se em uma questão central, a saber: se o direcionamento da aplicação dos recursos financeiros no município de Belo Horizonte tem atendido à demanda de educação de qualidade que abrange a valorização docente.

Inicialmente a pesquisa busca analisar a despesa na função Educação para observar um panorama geral da direção do esforço do município de Belo Horizonte no direcionamento dos recursos em educação e se o direcionamento, determinado pela gestão municipal, garante o acesso à educação em cada nível de ensino da educação básica de sua competência (Educação Infantil, Ensino fundamental, Educação de Jovens e Adultos-EJA e Educação Especial). Em seguida a pesquisa busca investigar se os recursos financeiros têm sido aplicados na valorização dos profissionais da educação, analisando a evolução dos planos de carreira e a remuneração docente.

Essa pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem metodológica qualitativa e quantitativa. Para o problema de pesquisa construído, foi necessário atrelar os métodos quantitativos e qualitativos para a compreensão do objeto de estudo. A partir da dualidade dos métodos utilizados verifica-se que a abordagem e análise do objeto de estudo formam fundamentos que se complementam.

Essa abordagem possibilitará, através do estudo sobre o FUNDEB em Belo Horizonte, utilizar as técnicas e instrumentos de coleta de dados para responder adequadamente o tema e os objetivos específicos da pesquisa.

Nesse estudo, a concepção de método utilizada abarca a compreensão de que o método encontra-se intrincado em todos os movimentos realizados para a construção da pesquisa e nas escolhas e formas de interpretar os dados empíricos.

Para a realização das análises quantitativas e qualitativas, o estudo contemplará o período de 2010 a 2014. O recorte temporal inicial justifica-se devido ao fato de no ano de 2010, a política do FUNDEB já se encontrar plenamente implantada no cenário nacional.

As questões de pesquisa, que nortearam este estudo foram:

- ✓ Como o município de BH direciona seus recursos financeiros, normatizados pela política educacional nacional, no desenvolvimento de demandas educacionais de sua população? Atua no sentido de ampliar os recursos financeiros destinados a seus níveis prioritários de educação?
- ✓ O município tem ampliado a aplicação de recursos na educação infantil? Aplica o mínimo legal dos recursos vinculados? A aplicação na expansão do atendimento das escolas é realizada preferencialmente pela rede pública?
- ✓ O município atua no sentido de ampliar os recursos visando a valorização docente, construindo planos de carreira e remuneração que expressam processos de valorização docente?

No desenvolvimento da abordagem proposta, a pesquisa não visa trabalhar com o processo de formulação da política pública, mas com os processos operados para as políticas alcançarem os próprios objetivos delimitados a priori em sua própria formulação e nos efeitos os quais se espera.

Nos procedimentos metodológicos buscou-se:

- ✓ Analisar a legislação municipal sobre o financiamento da educação e sobre o FUNDEB em Belo Horizonte e sua correspondência à legislação nacional;
- ✓ Levantar os dados educacionais do município de Belo Horizonte, como matrículas por etapa da educação básica, estrutura da rede municipal e número de docentes;
- ✓ Investigar e analisar os dados referentes ao financiamento educacional (receita total, transferências constitucionais, índice aplicado à MDE, despesas na Função Educação e remuneração dos profissionais do magistério) do município de Belo Horizonte, no período de 2010 a 2014;
- ✓ Analisar os planos de carreira e o vencimento inicial docente no sistema de ensino municipal;

Os procedimentos metodológicos de elaboração e análise dos dados apresentados neste texto foram estruturados a partir dos seguintes passos:

- ✓ Seleção e extração dos dados sobre receitas e despesas contabilizadas nos bancos de dados sobre os recursos municipais;
- ✓ Análise dos dados do SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação do FNDE - Fundo Nacional De Desenvolvimento;
- ✓ Análise dos Balanços e da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no período de 2010 a 2014.

Desse modo, a partir da extração dos dados, realizou-se a organização em tabelas para que fossem elaborados gráficos, os quais possibilitaram as análises dos resultados encontrados. Nesse processo, as análises estatísticas aplicadas podem contribuir para a compreensão do direcionamento municipal, com relação à aplicação dos recursos públicos em educação. Essa análise avança no sentido de indicar as tendências e as prioridades das políticas públicas municipais na área educacional.

A dissertação divide-se em quatro capítulos, Considerações Finais e Anexos. O capítulo I foi estruturado contendo em sua organização três subtítulos. O primeiro refere-se à apresentação dos conceitos de políticas públicas sociais, política educacional e financiamento da educação. O segundo subtítulo analisa o processo histórico do financiamento da educação presente em algumas constituições brasileiras. A análise evidencia alguns avanços e retrocessos dos marcos legais na garantia do Direito à Educação. A terceira parte refere-se às configurações das dimensões do financiamento da educação no Brasil, bem como as definições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, as políticas de fundos e a aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional Profissional.

O capítulo II, tendo como finalidade a análise do Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte, foi dividido em duas partes. A primeira parte remete à breve descrição da história política de constituição da Rede Municipal de Ensino, da luta dos profissionais da educação e seus contextos políticos. A segunda refere-se à análise das matrículas de Belo Horizonte, no período de 2010 a 2014, por dependência administrativa - municipal, federal, estadual e privada - identificando a sua evolução positiva e/ou negativa e o atendimento educacional de acordo com a proporção da população atendida.

A análise dos dados orçamentários do município de Belo Horizonte é apresentada no terceiro capítulo. A análise do financiamento da educação municipal foi realizada tendo como referência os recursos vinculados constitucionalmente à educação. Desse

modo, é analisada a receita total do município, as transferências constitucionais realizadas, as transferências do FUNDEB, o índice aplicado em MDE e as despesas na Função Educação declaradas pelo poder público municipal.

No capítulo quatro primeiramente foi apresentada uma revisão básica da literatura da área com aportes teóricos sobre a definição de valorização docente. Em seguida buscou-se analisar a implementação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional e por último, analisou-se o número de professores existentes na rede municipal por etapa da educação básica e os vencimentos básicos previstos ano a ano para cada carreira. Em seguida, foi analisado o montante de recursos do FUNDEB, que o município apresenta em balanços anuais, para a remuneração dos professores, no Portal do SIOPE, contrastando com o total dos salários dos professores da rede municipal (disponíveis no Portal da Transparência da PBH). Com essa informação foi possível analisar o menor e maior salário dos professores municipais e da educação infantil.

## Capítulo I

### O Financiamento da Educação Básica pública brasileira

O Brasil tem como forma de organização o sistema federativo. Como afirma Abrúcio (2010) por toda a heterogeneidade presente no território brasileiro, o federalismo demonstra ser o principal instrumento capaz de organizar e construir “uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade” (p. 42). O autor argumenta que no federalismo vigoram os princípios de autonomia e legitimidade compartilhada nos processos decisórios que possibilitam mais de um agente governamental na elaboração e implantação de políticas públicas:

(...) nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas(...) (ABRUCIO, 2010 p.41).

Nesse contexto, diferentes configurações do sistema federativo podem vigorar. A Constituição Federal de 1988 representou novas configurações e novos arranjos para o sistema federativo no Brasil. A partir da Carta Magna de 1988 emerge em âmbito nacional um novo cenário no qual são inseridas políticas públicas de descentralização das tomadas de decisão e poder.

Definimos nesse trabalho o conceito de descentralização como novo arranjo institucional entre a União, os estados e municípios. A descentralização, nesse contexto, pode ser entendida como a transferência de poder, da União para os demais entes federados, pela via da municipalização. Essa descentralização de poder ocorre através da transferência de incumbências e atribuições aos estados e aos municípios. Estes considerados entes autônomos (ABRÚCIO, 2010 p. 46).

Na política educacional Farenzena (2006, p. 51) descreve o conceito de descentralização como “um termo utilizado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias diversas”, remetendo esse conceito à relação existente entre o atendimento educacional e a divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados.

Para a realização de uma pesquisa abrangendo a análise do FUNDEB, Dourado (2006, p. 31) atenta para a necessidade de uma apreciação mais contextualizada e que assim não encerre a discussão e a investigação sobre financiamento da educação puramente no

âmbito jurídico institucional da esfera fiscal, mas que as pesquisas tenham potencial para envolver diferentes aspectos e fontes do financiamento e uma essencial interlocução com as políticas públicas.

A política educacional no Brasil estabelece as normas jurídicas sobre o financiamento da educação para cada um dos Municípios, Estados e para a União. Institui as competências e responsabilidades sobre o atendimento educacional para a garantia do direito à Educação, impulsionado pela movimentação popular.

O processo histórico que engendrou nas conquistas da Política Educacional como Política pública social ocorreu durante todo o século XX, com idas e vindas nesse percurso.

Para investigar os processos históricos que marcaram a política educacional brasileira apresenta-se breve história do financiamento da educação presente nas Constituições Federais, bem como na legislação educacional vigente, além da criação dos fundos de financiamento e a criação do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN.

O capítulo foi estruturado contendo em sua organização três subtítulos. O primeiro refere-se à apresentação dos conceitos de políticas públicas sociais, política educacional e financiamento da educação. O segundo subtítulo analisa o processo histórico do financiamento da educação presente em algumas constituições brasileiras.

A análise histórica dos processos normativos acerca do financiamento da educação possibilitou identificar o contexto de surgimento das políticas de fundo, bem como, evidenciar a configuração da política dos fundos definidos pela análise das leis de criação dos mesmos.

A análise principia-se pelo Movimento dos Pioneiros em 1932, a Constituição de 1934, até a Lei nº 4.024 de 1961, analisando os avanços e retrocessos dos marcos legais na garantia do Direito à Educação, até a análise dos textos legais dos anos 60 aos avanços nos anos 80 com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A terceira parte refere-se às configurações das dimensões do financiamento da educação no Brasil, bem como as definições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, as políticas de fundos e a aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional Profissional.

Para Oliveira (2006, p.19), os estudos sobre o financiamento da educação remetem a uma lógica em que é necessário precisar o que não se sabe, e é possível vir a se saber, mediante investigação, ou seja, a partir da dimensão conceitual deve contemplar-se a realização de uma avaliação de política, e essa modalidade determina a comprovação empírica a priori.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar a estrutura da aplicação dos recursos públicos em educação no município de Belo Horizonte para o atendimento das demandas de educação e da valorização docente, dos profissionais da educação. Esse capítulo configura-se como a primeira parte do estudo sendo a análise da revisão da literatura.

### **1.1 Financiamento da Educação como Política pública educacional**

Para iniciar a apresentação conceitual do que é política pública e em seguida o conceito de financiamento da educação é necessário apresentar a definição do termo Política, de acordo com Norberto Bobbio (1998) é “derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (BOBBIO, 1998 p. 954).

A partir dessa conceituação, como Política entende-se como o meio pelo qual são estabelecidas ações governamentais direcionadas à sociedade, seus cidadãos e até mesmo ações exercidas pelos agentes governamentais em favor dos seus interesses privados. Entende-se como agentes governamentais, os poderes executivo e legislativo eleitos através do voto popular para governar e legislar para os respectivos entes da federação: União, Estados e Municípios.

Chama-se política pública a todo conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico. Embora qualquer organização possa adotar uma “política” para lidar com determinado assunto, tipicamente reserva-se a qualificação de política pública para designar as políticas adotadas por governos, sejam eles locais, nacionais ou regionais (REIS, 2010 p. 01).

As políticas públicas têm origem no Estado para atender demandas universais (Saúde, Educação, Segurança, Saneamento Básico, Mobilidade Urbana, Assistência Social, etc.). Cada política pública pode ser direcionada às parcelas específicas da população, como por exemplo, saúde do idoso, saúde da mulher, educação de crianças e de adultos, etc. Todavia a implementação de determinada política pública ocorre em decorrência às disputas de grupos sociais organizados (OLIVEIRA, 2010 p. 02).

A organização social pode representar as demandas da população e ainda demonstrar as ações que deveriam ser prioritárias nas políticas públicas.

(...) as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos. (...)

Pode-se acrescentar que as políticas contêm tanto normas que geram ou reconhecem direitos, como atos que os concretizam. (MARTINS, 2010 p. 499).

Dentre os direitos sociais legitimados através das políticas públicas e conquistados pela movimentação popular, a educação é um dos principais direitos contemplados na Constituição Federal de 1988, conforme afirma Cury:

E, por ser direito público subjetivo, o poder público, face ao ensino obrigatório, não pode deixar de atender a todo o universo escolarizável. O titular deste direito é qualquer pessoa, de qualquer idade, que não tenha tido acesso à escolaridade obrigatória na idade apropriada ou não (CURY, 2007 p. 850).

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu artigo 208, § 2º, que “o não cumprimento por parte das autoridades implica em responsabilidade da autoridade competente” (Cury, 2007, p. 850).

A garantia efetiva dos direitos é a principal finalidade para as políticas públicas sociais. Abrúcio (2010) afirma que a Constituição de 1988 desenvolve “cinco grandes pilares” basilares das políticas públicas, sendo eles respectivamente:

(...) a busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade (...). (ABRÚCIO, 2010 P. 45-46)

A implementação das políticas públicas para a redução das desigualdades institui políticas setoriais para atingir finalidades específicas. Desse modo, a política educacional é uma política pública social, voltada ao indivíduo, em busca do atendimento dos seus direitos educacionais (MARTINS, 2010 p.499).

No entanto, para Oliveira (2010, p. 02) a política educacional remete aos projetos ideológicos e a implementação de políticas para atender o direito educacional se restringe, muitas vezes, à formalização jurídica:

(...) a política educacional deve ser compreendida como resultante da correlação de forças entre distintos projetos, o que resulta em que comporte contradições no seu âmago. A legislação é a objetivação desse processo, o que muitas vezes

reduz à luta política, por exemplo, pelo direito à educação, à formalização jurídica dessa conquista (OLIVEIRA, 2010 p.02).

O processo histórico da constituição da política educacional no Brasil remete principalmente à história do acesso educacional com a finalidade de garantir o Direito Social à Educação. A temática do Direito à Educação muito importante para os brasileiros que tem esperado por muito tempo até a implementação de políticas públicas educacionais voltadas ao acesso a todos os níveis da educação.

As políticas públicas educacionais no Brasil são garantidas por meio do financiamento dos recursos de cada ente da federação, Estados, Municípios e União. Porém, a partir da Constituição Federal, cada ente federativo detém autonomia sobre as configurações políticas em seu território, de acordo com o que é de sua competência (FARIA, 2009 p. 108).

O financiamento da educação é uma política pública setorial, considerada como mecanismo para a realização das políticas educacionais (MARTINS, 2010 p.499).

O financiamento da educação tem sido considerado apenas como um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional. Entretanto, além dessa natureza evidente, o financiamento em si pode ser entendido como uma política pública, inclusive com potencial de indução da adoção de outras políticas (por exemplo, de aperfeiçoamento do controle social) (MARTINS, 2010 p. 498).

Farenzena (2015) afirma que uma política pública representa um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação. Quadro de ação refere-se à mobilização de recursos para atingir objetivos e finalidades. E o quadro normativo, de acordo com a autora, consiste no “dever ser” proveniente das próprias decisões e ações das políticas. Assim, a política pública é constituída em uma ordem local, ou seja, a política pública constitui-se em um sistema em que seus sujeitos internos estabelecem mecanismos estratégicos para alcançar determinadas finalidades. A autora afirma que

O sentido de uma política não é necessariamente unívoco, a política, ao contrário é, em geral, incoerente, contraditória, demandando, portanto, para os pesquisadores, a tarefa de reconstruir as lógicas de sentido de ação no processo de elaboração e de implementação de uma política (FARENZENA, 2015 p.86).

A análise das políticas públicas requer a demonstração das configurações as quais constituem cada política e cada ação dessa política. Demonstrados os conceitos que baseiam esse estudo, o próximo item contempla os processos históricos de constituição

do Financiamento da Educação como política pública no Brasil, desde o início do século XX.

## **1.2 Processo histórico do financiamento da Educação presente nas Constituições e legislações da década de 30 aos anos 80.**

A construção de uma pesquisa científica ocorre de maneira processual e no decorrer desse processo o primeiro passo para a formulação e análise de evidências é a capacidade de demonstrar teoricamente o processo histórico no qual se insere o objeto de pesquisa a ser investigado. Dessa maneira, esse estudo pretende esboçar o histórico dos processos normativos das políticas públicas educacionais no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1934, que engendraram em um cenário de direitos educacionais aos cidadãos na atualidade.

Sem a pretensão de esgotar toda a história da política educacional brasileira, o texto utiliza como marco temporal o período da homologação da Constituição Federal de 1934, perpassando algumas transformações ocorridas até o cenário de 2014, é importante ressaltar que esse recorte temporal reconhece a importância do período histórico anterior, quando os jesuítas chegaram ao Brasil e a concessão das escolas, evidenciando o distanciamento da Coroa em relação à gestão da educação, até a expulsão do grupo religioso em 1759, bem como a relevância das aulas Régias e os outros processos até o fim da República Velha, em 1930, à Constituição Federal de 1934 (HILSDORF, 2003).

A escolha pela análise iniciando-se nos anos 30, do século XX, justifica-se pelo fato da Constituição de 1934, ser a primeira a definir normativamente a vinculação de recursos para a educação.

Em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova criticava a organização escolar existente naquele período, pois considerava que as diferenças entre os sistemas escolares se constituíam como “instrumentos de estratificação escolar” (p.40) e a educação era privilégio para alguns. Naquele momento o Manifesto apontava para uma proposta de Educação Nacional, em que o ensino deixaria de ser considerado um privilégio para determinados grupos da sociedade e passaria a ser direito de todos os indivíduos:

(...) desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado

até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, p. 33)

Dessa maneira, o Manifesto dos Pioneiros já evidenciava a necessidade de estabelecer um sistema de educação no país para toda a coletividade, independente da classe social. Esse sistema seria composto por uma única organização estrutural, legal e institucional. Além disso, sinalizava também uma preocupação com o financiamento da educação, mencionando a importância da constituição de um *fundo especial* que seria composto por impostos com destinação exclusiva para a educação.

A Constituição Federal de 1934 contemplou em seu texto a institucionalização da Educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos e da família (art. 149). No texto foi delegada à União a responsabilidade para com a elaboração, coordenação e fiscalização do Plano Nacional de Educação em todo o território nacional e para todos os níveis de ensino, comuns e especializados. Além disso, a União também deveria exercer ação supletiva, quando houvesse necessidade, devido à insuficiência de recursos dos demais poderes públicos (art. 150). Além da organização, o Artigo 156 definiu as normas sobre a vinculação de recursos destinados à educação, estabelecendo que caberia a União e os Municípios a aplicação de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

As determinações normativas da Constituição Federal de 1934, a princípio representariam avanços na garantia de direitos. Todavia, ao estabelecer como parâmetro que as matrículas nas escolas estariam sujeitas a regulação de vagas pelas próprias instituições proporcionou entraves para o acesso e permanência no sistema escolar. Além disso, nos sistemas de ensino houve a inserção dos processos de seleção dos indivíduos para ter acesso à vaga. Sobre esses processos de seleção para o acesso a escola, implantados pela Constituição Federal de 1934, Oliveira (2006), reafirma esse viés desigual presente no texto legal:

(...) o sistema selecionava fortemente, impedindo a progressão, pela falta de escolas e pelo estabelecimento da barreira meritocrática, consubstanciada no exame de admissão ao ginásio, que “legitimava” a exclusão (OLIVEIRA, 2006 p. 16).

Em 1937, a Constituição Federal foi outorgada pela ditadura do Estado Novo. A disposição legal alterou a configuração do Estado perante a Educação no Brasil, pois determinou que o acesso à Educação fosse responsabilidade primeiramente da família e que o Estado atuaria de maneira secundária (Menezes, 2002). Ou seja, de acordo com a

nova Constituição, o ensino público seria ofertado apenas para as famílias incapazes de arcar com o ensino privado dos filhos. Esse contexto é marcado pelo distanciamento do Estado perante a garantia de direitos educacionais.

Ao analisar os efeitos da nova Constituição, de 1937, é possível perceber a ênfase nas relações privadas na educação, bem como, a reafirmação da dualidade dos sistemas de ensino, reiterando assim o acesso à educação como privilégio. Concomitante a essa involução, o texto legal, inova no cenário nacional o papel das empresas privadas na educação assistencial aos filhos de seus funcionários. A oferta desse ensino teria como finalidade formar mão de obra para as indústrias, sendo voltada especificamente para os indivíduos pertencentes às classes menos favorecidas, conforme explicitado na lei (CURY, 2008 p. 1193).

A Constituição Federal de 1946, num contexto democrático, retoma algumas diretrizes que estavam presentes na Constituição Federal de 1934. A vinculação de recursos para educação é retomada deliberando, no artigo 169, que a União caberia a aplicação nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024, todavia essa lei legitimou o descumprimento do direito social à educação ao deliberar que os indivíduos que apresentassem insuficiências de recursos estariam desobrigados aos “encargos da educação” (art. 03), além disso, a família que não matriculasse o filho na rede de ensino não poderia exercer função pública, ao menos que comprovasse o estado de pobreza, insuficiência das escolas ou até mesmo se as matrículas estivessem encerradas (art. 30). De acordo com Cury (2008, p. 1194), esse momento foi revelador no sentido de que “raramente a face da desigualdade social foi tão clara: o indivíduo em estado de pobreza está privado das virtudes de um direito proclamado para a vida social” (CURY, 2008 p.1194).

Até então o direito social da educação no Brasil, não havia sido garantido pelo poder público, mas esse direito já estava fundamentado na legislação desde a Constituição Federal de 1934. No entanto, a principal dificuldade em nossa sociedade era a garantia dos direitos, conforme aponta Bobbio (1992, p.26):

Quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias, quero dizer que consideramos o

problema do fundamento não como inexistente, mas como – em certo sentido – resolvido(...) (BOBBIO, 1992 p.26).

No âmbito do financiamento da educação a Lei 4.024 de 1961 definiu pela primeira vez o conceito de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino - MDE, conforme aponta Vidal & Vieira (2015. p. 23), mencionado no artigo 93 parágrafos 1 e 2 que define o que seria ou não considerados despesas da educação. Reforçando a vinculação de recursos previstos nas Constituições Federais de 1934 e 1946 a lei 4.024/1961 define que “Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo”.

No entanto, poucos anos após a LDB 4.024 de 1961, foi promulgada outra Constituição Federal de 1967, logo após o golpe militar no Brasil em 1964. Essa nova Constituição retoma alguns princípios da Constituição Federal de 1937 e desinstitui a vinculação de recursos para a Educação. Dessa vez a Constituição definiu a educação no sistema de ensino no Brasil como “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana” (Art. 168).

Em 1969, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro, estabelece que no artigo 176 e 177 definições para a Educação Nacional, ainda no período militar. Essa emenda determinou que o ensino dos sete aos quatorze anos seria obrigatório para todos, porém gratuito apenas nos estabelecimentos primários oficiais (art. 168, inciso II).

A Lei 5.692 de 1971 que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, estabelece que o ensino de 1º grau seria gratuito dos sete aos quatorze anos, e o de níveis superiores seria apenas para aqueles que comprovassem a falta ou insuficiência de recursos e não tivessem repetido mais de um ano letivo ou estudos correspondentes no regime de matrícula por disciplinas (art. 44). Além disso, a lei delibera sobre a vinculação de recursos apenas para os Municípios:

Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, 3º, alínea f, da Constituição.

Parágrafo único. Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação

Para Vidal & Vieira (2015. p. 25), a Lei nº 5.692/1971 estava alinhada à LDB de 1961 no aspecto do apoio ao ensino público e ao ensino privado. Essa lei ampliava a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, todavia apresentava um retrocesso na

vinculação dos recursos para a educação. Pinto e Adrião (2006, p. 27), analisam que em uma época onde “as cidades brasileiras viviam momento de crescente urbanização, e conseqüente expansão das matrículas escolares” o retrocesso sobre a vinculação de recursos para a educação representou uma contradição no cenário nacional.

No contexto marcado pela retomada da democracia, em 1983 foi promulgada a Emenda Calmon, a EC nº. 24, em 1/12/1983, alterando o artigo 176 determinando que "§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A Constituição Federal de 1988 decretou que a educação no Brasil passa a ser considerado na forma da lei como direito público subjetivo. Sobre esse direito, Bobbio (1992) afirma que:

...quando nascem os chamados direitos públicos subjetivos, que caracterizam o Estado de Direito. É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos. (BOBBIO, 1992, p.61)

Na Constituição de 1988 a organização da educação passa por transformações profundas em sua base. A Constituição reconhece os municípios como entes da federação e esses passam então a ter autonomia administrativa sobre seus sistemas de ensino. Essa autonomia dá início a um processo de descentralização e municipalização no Brasil, como um mecanismo de empoderamento dos governos locais.

Forquin (1993, p.132) afirma que o garantir o acesso universal dos indivíduos à educação atrela-se ao projeto de tornar os sujeitos emancipados:

(...) a emancipação das massas sempre esteve ligada, não apenas ao projeto de escolarização universal, mas ainda à exigência de unificação escolar, à reivindicação de um acesso de todos aos elementos de base de uma cultura humana essencialmente unitária, pelo menos no interior de um mesmo país. (FORQUIN, 1993 p.132)

E as mudanças quanto ao atendimento educacional foram relevantes no cenário nacional. Oliveira (2006) em pesquisa realizada sobre os desafios da Política Educacional no Brasil apresenta uma análise da evolução das matrículas dos anos de 1975 a 2002, em todo o território brasileiro. Nesse estudo, o autor aponta que as matrículas no Ensino

Fundamental, cresceram cerca de “71,5% passando de 19,5 milhões para 33,5 milhões”. Esses dados demonstram o processo de desenvolvimento que o Brasil passou em direção à universalização do ensino nesse período.

### **1.3 Do financiamento da educação na Constituição de 1988 às políticas de fundos.**

O contexto histórico das pesquisas sobre o financiamento da educação brasileira é estruturado, por Vieira & Vidal (2015, p.19-20), em três gerações de políticas. A primeira geração é marcada pela indefinição de recursos para a educação, remete ao período compreendido entre a vinda dos jesuítas ao Brasil até aos anos 20. A segunda geração, a autora denominou como fase de iniciativas de vinculação de recursos, referindo-se aos avanços e retrocessos nas definições sobre o financiamento da educação nos textos das constituições brasileiras, desde a Constituição de 1934 até a de 1988. A terceira geração corresponde à implantação das políticas de fundos, nos inícios dos anos 90 até os dias atuais.

A partir da Constituição Federal de 1988, as três esferas do poder, sendo União, Estados e Municípios, detém responsabilidades sobre o atendimento educacional e autonomia sobre a aplicação de recursos destinados às políticas sociais. As autoras Duarte & Faria (2010, p. 29-30) ao analisar a proporção do “investimento direto” em educação de cada esfera do governo verifica que os estados e municípios foram responsáveis por mais de 80% das despesas totais em Educação, no período de 2000 a 2007.

O financiamento da educação é realizado no Brasil a partir de três dimensões de formação dos recursos financeiros, sendo primeiramente os Recursos Vinculados à Educação (definidos pela Constituição Federal de 1988, ressaltado na LDBEN nº 9.394 de 1996). A partir da vinculação de recursos constitucionais se constrói uma subdimensão de formação de recursos destinados à educação, ao abstrair do montante definido para compor a receita dos recursos direcionados às transferências constitucionais entre os entes federados (FUNDEF e FUNDEB).

A segunda dimensão refere-se aos recursos provenientes da contribuição social do salário-educação, sua definição como contribuição social e não como imposto impede que os entes federados considerem as despesas financiadas tendo como fonte o Salário-educação como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A terceira dimensão do financiamento da Educação é formada por transferências voluntárias definidas por políticas de governos. Os recursos são provenientes de contribuições sociais ou até mesmo de operações de crédito com organismos

internacionais, todavia não há necessariamente periodicidade nas ações baseadas nessa dimensão do financiamento (DUARTE & FARIA, 2010 p. 32).

Apresentados os tipos de Políticas Educacionais de Financiamento, vale deixar claro que essa pesquisa tem como foco a análise da dimensão Constitucional do Financiamento da Educação, desse modo, os próximos títulos abordarão o processo histórico da vinculação de recursos nas Constituições Federais, a composição dos recursos vinculados à educação e posteriormente as configurações das políticas de fundos.

A Constituição Brasileira de 1988 retoma o financiamento da educação, presente em constituições precedentes, ao estabelecer a vinculação de receitas de cada ente federativo. Estabelece que aos estados e aos municípios compete a vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) dos seus recursos, provenientes de impostos próprios e transferências constitucionais para a Manutenção e no Desenvolvimento da Educação - MDE. E à União, compete a vinculação de 18% (dezoito por cento) da sua receita de impostos próprios, incluindo as transferências constitucionais obrigatórias, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

A Constituição Federal instituiu também, que cabe aos estados e os municípios brasileiros a aplicação do percentual mínimo supracitado, exclusivamente na etapa da educação básica de sua atuação obrigatória (1988, art. 211 §§ 2º e 3º). A divisão de competências em cada etapa da educação básica, determinada pela Carta Magna, foi reiterada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, promulgada em 1996, que delegou aos estados a responsabilidade pelo ensino médio e aos municípios a oferta da educação infantil. O atendimento do ensino fundamental foi delegado aos municípios e aos estados em regime de colaboração. A União ficou com a incumbência de exercer ação supletiva e técnica aos demais entes federados e financiar suas próprias instituições de ensino (LDBEN 1996 art. 10).

As determinações previstas pela Constituição Federal de 1988 no âmbito educacional ressalta o papel do financiamento da educação para que fossem cumpridas. Assim, a vinculação de recursos para a educação assume grande importância no texto constitucional.

Assim, a análise do financiamento vincula-se organicamente à lógica estruturante do Estado Brasileiro, em sua constituição política e histórica, realçado pelos marcos jurídico-institucionais e pela adoção de ações, programas e políticas que retratam as condições objetivas em que o Estado se coloca em ação (DOURADO, 2006 p. 31).

A LDBEN de 1996 ao definir as normas sobre o financiamento público da educação no Brasil especificou o que poderia ser considerado como gasto em MDE, ou seja, o que poderia ser empenhado com os recursos vinculados à educação pelas unidades da federação (arts. 70 e 71). Desse modo, são despesas consideradas como MDE, pela LDBEN/96:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- 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 (LDBEN/96).

A LDBEN além de definir quais são as despesas considerados como MDE, discrimina as despesas vedadas como parte das despesas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- 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 da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (LDBEN/96).

No entanto, a simples definição de MDE, de acordo com DAVIES (2003) na LDBEN nº 9.394/1996, não é suficiente para delimitar os gastos públicos que podem ou não ocorrer. Os Tribunais de Conta de cada região da federação interpretam de forma diferenciada o texto normativo ao aprovar ou não as contas dos respectivos entes federados (DAVIES, 2003 p. 101).

Davies (2003, p. 102) ao analisar o conceito de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, considera-o como ineficaz, ao permitir diversas interpretações por parte dos entes federados do que pode ou não ser considerado e conseqüentemente gasto com MDE.

A garantia do direito à educação, não perpassa simplesmente pela garantia do acesso às escolas, pois o acesso não representa garantia de ensino de qualidade. Nesse Sentido, Oliveira (2006), aponta que a LDBEN, Lei nº 9.394, promulgada em 1996, contribui para a melhoria da qualidade do ensino, ao determinar que os sistemas de ensino pudessem se organizar por diferentes modos, como sistemas de *ciclos*, *aceleração dos estudos*, *a recuperação paralela*, entre outros. A LDBEN/96 reafirma a educação como direito público subjetivo e define diretrizes para a universalização – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – no Brasil.

Uma mudança importante no financiamento da educação no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instituída pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentada pela Lei 9.424 de 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo estadual, de natureza contábil, foi composto pela vinculação de 15% das transferências que compunham a receita vinculada à educação (Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI) do município ao fundo estadual.

Planejado para vigorar durante dez anos, o objetivo principal do FUNDEF foi a universalização do ensino fundamental - dos 07 aos 14 anos, bem como a valorização do magistério nessa etapa da educação básica, uma vez que, parte do recurso do fundo deveria ser destinado à melhoria dos salários e à capacitação dos professores (ABRÚCIO, 2010, p. 63).

A transferência dos recursos do fundo estadual para os municípios era realizada de acordo com o número de matrículas, segundo Abrúcio (2010, p. 63) gerou uma “redistribuição horizontal de recursos”, além de apontar que “caberia à União dar uma verba suplementar aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano”.

Sobre o papel da União, na complementação via recursos ao FUNDEF, Oliveira & Souza (2010, p. 27) afirmam que esse movimento tem como consequência o aumento do gasto/aluno e em decorrência mais Estados teriam recebido mais recursos, “reduzindo fortemente a desigualdade” entre os entes federados.

Para as autoras Oliveira & Teixeira (2008,) o FUNDEF fez emergir expectativas sobre o atendimento escolar, bem como sobre a valorização dos docentes, como mencionam:

Com a reestruturação da gestão dos recursos financeiros destinados à educação, pretendeu-se que o FUNDEF trouxesse resultados tais como universalização do ensino fundamental, equidade na distribuição de recursos entre os entes federados, redução das disparidades regionais, melhoria da qualidade na educação, valorização do magistério e participação da sociedade no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos destinados à educação. (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 2008 p. 02-03).

A operacionalização do fundo consistia no repasse de recursos do fundo estadual para os municípios e para o próprio governo estadual. O quantitativo transferido era aferido de acordo com o valor/custo aluno por ano definido nacionalmente e o número de matrículas.

Verhine e Magalhães (2003), em uma pesquisa realizada em doze estados brasileiros afirmam que em alguns municípios houve a inclusão de gastos na educação infantil e no ensino médio, o que incidiu no aumento do custo aluno/ano. Constatam, porém que a valorização do magistério, pelo vencimento básico pago aos professores não se concretizou e em alguns municípios houve retrocessos quanto à remuneração docente.

O FUNDEF demonstrou, em seu tempo de vigência, ter algumas limitações quanto ao desafio de superar as desigualdades regionais e sociais, além disso, para alguns municípios o fundo não significou uma ampliação dos recursos vinculados à educação (DOURADO 2006, p.34).

Esse fundo foi decisivo no processo de municipalização do Ensino Fundamental. O FUNDEF desenvolveu a municipalização das matrículas e ampliou o potencial de atendimento nas redes municipais. Todavia, esses recursos foram destinados

exclusivamente ao Ensino Fundamental, em detrimento das demais etapas da educação básica pública (ARELARO, 2007).

A promulgação da Lei nº 11.494 em 2007, determinou a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Diferentemente do primeiro fundo, o FUNDEB atende a toda a educação básica e os municípios transferem para a composição do fundo estadual, 20% dos recursos vinculados à educação. Os recursos transferidos ao fundo estadual são a Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - exportação, Lei Complementar nº 87 de 1996 - Lei Kandir, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto Territorial Rural - ITR e Imposto sobre Operações Financeiras – IOF Ouro.

A substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, ao proporcionar as alterações sobre as etapas atendidas, acarretou uma mudança tanto sobre o montante de recursos vinculados para a composição do fundo, quanto no quantitativo de alunos a serem atendidos por esse montante.

Ao analisar o FUNDEB no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande (Mato Grosso do Sul), Fernandes & Fernandes (2014, p. 909), afirmam que não foram alterados substancialmente os recursos endereçados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE com a passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Ressalta-se que os cenários de composição da receita do FUNDEB não são idênticos, podendo haver uma grande diferença entre eles se o ente federativo for o município:

De forma que, embora a vinculação constitucional de recursos garanta mínimos ao ano de arrecadação de impostos para o financiamento de MDE em cada unidade federada, o cenário de composição desta receita em cada uma delas, pode ser extremamente distinto, principalmente quando o ente federativo em tela é o município. (FERNANDES & FERNANDES, 2014 P. 909)

Na política de financiamento vigente, o FUNDEB é constituído de dois objetivos principais: o desenvolvimento da educação básica e a valorização dos profissionais da educação. Para Farenzena (2015, p. 83-84), ambos os objetivos são explícitos e o objetivo implícito do fundo seria a promoção de equiparação na capacidade de financiamento da educação básica pública pelos entes federados.

Martins (2009) afirma que o fundo pode ser concebido como um mecanismo capaz de fazer com que a política de vinculação de recursos cumpra seu objetivo, desse modo, para o autor a utilização dos fundos é necessária para as políticas públicas de educação:

(...) o fundo é concebido, portanto, como um instrumento que permite que a vinculação cumpra seus objetivos. Por esta razão, a adoção de fundos parece adequada ao financiamento de uma política pública que seja prioritária, como é o caso da Educação (MARTINS, 2009 p. 31).

Desde a Emenda Constitucional nº53/2006, que criou o FUNDEB, havia a demanda pela emergência de políticas de valorização docente e a criação de um mecanismo que garantisse uma remuneração mínima aos profissionais do magistério, como mencionados no artigo 206 da Constituição Federal:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

A Lei nº 11.494 de 2007 determina ser obrigatório aos estados e municípios implantar os Planos de Carreira (artigo 40). O artigo 41 aponta um dos aspectos da valorização prevista nessa legislação

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei nº 11.494 de 2007).

No entanto, a Lei do Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica - PSPN tornou-se realidade apenas com a Lei nº 11.738 de 16 de julho em 2008. A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN define em seu artigo o Piso Salarial como:

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (Lei nº 11.738 de 2008).

Define também a jornada de trabalho e o tempo que o docente deve ter para planejamento extraclasse. Estabelece ainda a responsabilidade da União em

complementar os recursos do ente federado, o qual demonstrar incapacidade financeira em cumprir o valor fixado (Lei nº 11.738/2008, Art. 4º).

No âmbito da política, há, por vezes, o descompasso entre a concepção mais abrangente e a proposição mais restrita – e a sua materialização acaba por ser ainda mais estreita. Há o exemplo (...) a deliberação sobre o Piso e sua concretização, que continua a sofrer questionamentos, malgrado a lei aprovada (há, até mesmo, a possibilidade de que ela sofra alterações, antes mesmo de se materializar nos diferentes entes federados) (DOURADO, 2009 p. 134).

Para Dourado (2009, p. 134), a falta de regulamentação efetiva do regime de colaboração entre os entes federados, determinando normativamente o papel de cada um, coloca em questão os limites e possibilidades da implementação da Lei do Piso Salarial Nacional no Brasil.

Desde sua implantação nacional, a Lei do Piso<sup>1</sup>, passou por vários questionamentos e processos jurídicos movidos por agentes governamentais, os quais afirmavam não dispor de recursos suficientes para cumprir a lei ou afirmavam que a lei feria o princípio da autonomia federativa previsto na Constituição Federal de 1988.

---

1A implantação da Lei do Piso Salarial Nacional, será abordada com capítulo 4 ao tratar das políticas públicas voltadas à valorização docente.

## Capítulo II

### O sistema de ensino municipal de Belo Horizonte

Projetada pelo engenheiro Aarão Reis entre 1894 e 1897, Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, foi uma das primeiras cidades brasileiras planejadas. Está situada na região Sudeste do Brasil, sua população foi estimada em 2.491.109 mil habitantes pelo IBGE em 2014. Possui uma área de 331 quilômetros quadrados. A porcentagem do PIB do município em relação ao PIB do Estado de Minas Gerais em 2012 era de 14,5% e de 1,3% no PIB total do Brasil (IBGE, 2014).

O sistema municipal de ensino de Belo Horizonte, de acordo com a Secretaria Municipal de Educação, no ano de 2015 era composto por um total de 190 Escolas Municipais, 103 Unidades Municipais de Educação Infantil - UMEIs, 197 escolas das Redes Conveniadas; 230 Escolas Estaduais, 5 Escolas federais e 616 escolas da rede privada. (SMED, 2015).

Os processos históricos educacionais que permearam a construção de um Sistema Educacional no município foram fortemente influenciados pelas iniciativas do governo do estado de Minas Gerais, no período de redemocratização do país.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar o perfil da aplicação dos recursos públicos em educação no município de Belo Horizonte para o atendimento das demandas de educação e a valorização docente, dos profissionais da educação. Esse capítulo tem como objetivo específico levantar os dados educacionais do município de Belo Horizonte, como a história de construção da Rede Municipal de Educação e analisar o atendimento educacional nas escolas municipais sobre a perspectiva do movimento das matrículas.

Em 1983, especificamente no dia 17 de Março, na gestão do governador Tancredo Neves foi nomeado para Secretário de Educação do Estado de Minas Gerais, para o período de 1983 a 1987, o Sr. Octávio Elísio Alves de Brito.

O governo que assumiu em Minas Gerais, demonstrava ter como principal compromisso alterar as concepções ideais para dar espaço à participação popular, bem como democratizar as instancias deliberativas, normativas e de avaliação das políticas públicas. Desse modo, o Secretário defendia que a “educação é a condição básica para a sobrevivência da vida democrática” e que através dela o “homem assume [...] seus direitos de cidadão e desenvolve sua capacidade de atuar livremente na construção de uma sociedade justa e democrática” (ARAÚJO, 2009 p. 80).

Com a convicção de tornar as políticas educacionais da época abertas à “comunidade e democrática em sua estrutura com a sociedade”, o secretário Octávio Elísio assegurou em seu discurso de posse que realizaria o I Congresso Mineiro de Educação. O congresso teria como finalidade elaborar um projeto educacional para o Estado de Minas Gerais em diálogo com as escolas e as delegacias regionais de ensino (ARAÚJO, 2009 p. 80).

Durante o primeiro ano de governo, a Secretaria se envolveu na sua realização e, na medida em que o mesmo gerou diretrizes de política educacional, constatamos que nos anos seguintes todas as ações da secretaria se reportarão de alguma forma àquele Congresso (ARAÚJO, 2009 p. 80).

O I Congresso Mineiro de Educação também foi fruto de uma intensa demanda advinda dos movimentos sociais e das lutas dos trabalhadores da educação, os quais construíram um documento, sintetizando as reivindicações, denominado “Educação para a Mudança”. Esse documento foi publicado no Diário Oficial de Minas Gerais no dia 1º de Junho de 1983 com as principais pautas do Congresso (SILVA, 2006), sendo elas:

- 1) restabelecimento da dignidade da escola pública, para que esta desempenhe seu papel de democratizadora da cultura e do saber acumulados pelo conjunto da sociedade;
- 2) valorização dos profissionais da educação;
- 3) melhoria da qualidade do ensino;
- 4) recuperação da Secretaria de Estado da Educação como espaço de discussão sistemática e constante da Educação e do Ensino em Minas Gerais;
- 5) descentralização administrativa e pedagógica e gestão participativa da comunidade;
- 6) desenvolvimento de ações que contribuam para a erradicação do analfabetismo em Minas Gerais;
- 7) atendimento à criança em idade pré-escolar, preferencialmente nas camadas mais pobres da sociedade;
- 8) redefinição da política de educação especial;
- 9) planejamento da expansão da rede oficial de ensino de 2º Grau;
- 10) implantação de uma política de assistência ao educando, regida por critérios de apoio às classes marginalizadas dos bens produzidos no campo social e econômico;
- 11) realização do Congresso Mineiro de Educação, que propicie uma ampla discussão a partir da realidade municipal e regional e ofereça subsídios para a produção de um projeto educacional para Minas Gerais (SILVA<sup>2</sup>, 2006).

Os trabalhadores da educação da Rede Municipal de Belo Horizonte participaram do Congresso e levaram o debate realizado no evento para as escolas municipais, surgindo daí propostas pedagógicas consideradas inovadoras para a época, as eleições para Colegiados Escolares, bem como a demanda por eleições para a escolha dos diretores escolares (ROCHA, 2009 p. 97).

A história de luta dos professores da rede municipal está atrelada à história da constituição do Sistema de Ensino de Belo Horizonte, por isso é necessário analisar e descrever esse processo, conforme aponta Pinto, Duarte & Vieira (2012)

(...) ao estudar a docência, é necessário conhecer os componentes do trabalho, ou melhor, as redes, as escolas, a organização, os sujeitos, os objetos, os objetivos, os processos, os conhecimentos e as tecnologias, os resultados (PINTO, DUARTE & VIEIRA, 2012 p. 614).

Para analisar o Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte, esse capítulo foi dividido em duas partes. A primeira parte remete-se à descrição da história política de Constituição da Rede Municipal de Ensino, baseada na luta dos profissionais da educação e seus contextos políticos. A segunda refere-se à análise das matrículas de Belo Horizonte, no período de 2010 a 2014, por dependência administrativa - municipal, federal, estadual e privada, identificando a sua evolução positiva e/ou negativa e o atendimento educacional de acordo com a população.

## **2.1 A constituição da Rede Municipal de Ensino**

A configuração de uma Rede Municipal de Ensino pode ser definida por suas estruturas educacionais e pelos sujeitos, os quais constituem a rede, estando ambos sobre a administração do Executivo Municipal. De acordo com Medeiros (2010, p. 01):

Constitui-se num dos eixos estruturantes do Sistema de Educação de um determinado município, contemplando o conjunto de sujeitos docentes (diretores, professores, orientadores educacionais, supervisores escolares, funcionários técnico-administrativos e de apoio) e de equipamentos educacionais (creches, unidades de educação infantil, escolas de ensino fundamental e de ensino médio, universidades e centros de formação em nível superior (em alguns casos), centros esportivos, bibliotecas, brinquedotecas, etc.), vinculados ao Sistema de Educação desse município(...) (MEDEIROS, 2010 p. 01).

Em Belo Horizonte, o primeiro Colégio Municipal (ou Ginásio Municipal) foi inaugurado em 1948, pelo prefeito Otacílio Negrão de Lima:

Em 1947, Otacílio Negrão de Lima, candidato a prefeito, percorria os bairros e vilas da cidade. Na Vila Concórdia, considerada oficialmente a vila operária da cidade, alguns populares solicitaram-lhe que, uma vez eleito, fundasse um ginásio destinado às famílias pobres e sem condições de educar os seus filhos. Naquela época, não havia ginásios gratuitos na capital. A promessa foi feita e, no ano seguinte, já eleito, Negrão de Lima funda o “Ginásio Municipal” (GENTILINI, 2003 p. 876-877).

O Ginásio Municipal passou a funcionar, em maio de 1948, em um casarão reformado no Parque Municipal de Belo Horizonte e ali funcionou até meados de 1954 (GENTILINI, 2003 p. 876-877).

Após a fundação do Ginásio Municipal, o ano de 1950 foi marcado por uma expansão do número de escolas em Belo Horizonte, sendo efetivamente numerosa na década de 70 com a construção de 56 escolas municipais (ROCHA, 2009 p. 96).

Miranda (1998, p. 124), em sua pesquisa sobre a Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, caracteriza alguns momentos decisivos e marcantes na política educacional no município, separando-os em três momentos. O primeiro momento ocorreu com a fundação do Ginásio Municipal, em que o município assume alguma responsabilidade pela oferta educacional, antes na mão do Governo Estadual. O segundo momento, foi no período referente ao regime militar, especificamente de 1971 a 1982, nesse contexto foi criada a Secretaria Municipal de Educação e o Cadastro Escolar. O terceiro momento ocorre após o ano de 1992, com o rompimento do regime militar e a abertura para participação popular na escola.

Em 1986, na Gestão do Prefeito Sérgio Ferrara (PMDB), um documento apresentado pela gestão para a elaboração do Plano Municipal de Educação reafirmava a comunidade como principal “destinatária e interlocutora” para a gestão da escola, bem como defendia no “discurso oficial o movimento em defesa da escola pública” (ROCHA, 2003 p. 96).

Em meados dos anos 80 foram produzidos nas escolas projetos pedagógicos considerados “transgressores por administrações da época”. A realização desses projetos foi possível devida a própria organização interna das escolas. A reivindicação dos profissionais da educação nesse contexto, era a luta pela democratização das direções escolares, ao tomar a frente nessa deliberação em 1985 algumas escolas elegeram seus próprios diretores (ROCHA, 2007 p.02)

Em 1988, após uma greve da categoria, a PBH, administrada pelo prefeito Sérgio Ferrara, do PMDB, realizou intervenção em onze escolas destituindo as suas

direções. No entanto, as mesmas resistiram e destituíram os interventores (ROCHA, 2007 p.02).

Em 1989, ao assumir a Prefeitura de Belo Horizonte, a Gestão Oposições Coligadas, liderada por Pimenta da Veiga (PSDB) e o vice Eduardo Azeredo, anistiu os docentes grevistas, enquadrados na última gestão. A consolidação das eleições das direções ocorreu em 1989, desse modo foi instituída as eleições diretas e mandatos com duração de dois anos, sendo adotado o voto universal, o qual garantiu a participação de pais, mães, alunas/os, professores/as e funcionários (ROCHA, 2007 p. 03).

Nesse contexto, a deliberação sobre as eleições para diretores rompe significativamente com o jogo de barganhas e interesses políticos. Desse modo, os professores passam a ocupar outros lugares na gestão escolar (ZAIDAN, CALDEIRA, SOUSA, AZEVEDO & SOARES, 2009 p. 91).

Mesmo com as conquistas alcançadas pela comunidade escolar na década de 80 na rede municipal de educação, algumas reivindicações ainda estavam em pauta, como a definição de “regras para o conjunto das escolas no que tange a proporção de trabalhadores/as em educação e o número de alunos; o número de alunos por sala; hora coletiva de estudo do corpo docente; critérios para distribuição de aula entre outros” (ROCHA, 2007 p.03).

A Secretaria Municipal de Educação em 1989 teve como titular a professora Maria Lisboa, a qual caracterizou a Rede Municipal de Educação naquele contexto como:

É uma Rede que se encontra em ‘ebulição’, onde os profissionais reivindicam, participam, cobram dos dirigentes posições claras, transparentes e sérias no trato com a Educação. É uma rede que cresceu ao vivenciar os conflitos gerados pelo processo de democratização. É uma rede que avançou ao revelar que não aceita mais uma ‘harmonia camuflada’ que abafa as divergências e sufoca as oposições (in: ROCHA, 2009 p. 99).

Em 1990, ocorreu o I Congresso Político Pedagógico da Rede Municipal de Belo Horizonte, participaram desse evento pais/mães, alunos/as, trabalhadores/as da educação. A prefeitura anunciava no documento do evento que a secretaria e comunidade escolar estavam trabalhando juntas para as mudanças e assim construiu-se a definição da escola pública para a o município:

A escola pública tem como função social a educação integral do cidadão. Para isso, é fundamental garantir escola de boa qualidade para todos, possibilitar a permanência do aluno na escola, permitir o acesso à escolarização nos níveis e graus superiores, em igualdade de condições (PBH, 1990, p. 09).

O congresso definiu então, o número máximo de alunos por turma de acordo com as séries, os critérios para o cadastramento de alunos, o fim do processo seletivo existente nas escolas municipais de 5ª à 8ª séries e de 2º grau, estabeleceu as normas e critérios para o quadro do magistério como a admissão de pessoal a partir da realização dos concursos pelos órgãos centrais e não pelas regionais; a definição das funções e o número de profissionais necessários de acordo com a proporção de alunos; distribuição de aulas, excedência, transferência de lotação, afastamento de função e a criação do Centro de Aperfeiçoamento do Profissional da Educação – CAPE. Após o evento, essas resoluções debatidas e discutidas nele, foram incorporadas no capítulo referente à educação na Lei Orgânica do Município, a qual foi votada no final de 1990 (ROCHA, 2007 p.04).

A prefeitura municipal a partir das propostas aprovadas no I Congresso atribuiu autonomia às escolas para construir seu próprio Projeto Político Pedagógico. No entanto, não havia um projeto político-pedagógico global da Administração Municipal. Dessa maneira, os professores enfrentavam dificuldades em fazer com que a administração municipal assumisse algum compromisso e responsabilidade com os projetos elaborados no âmbito de cada escola. Essa situação “reabriu o debate sobre um projeto político-pedagógico global de educação para a Rede Municipal, ao invés de se trabalhar com vários projetos escolares” (ROCHA, 2007 p.04-05).

Em 1993, na Gestão Frente BH Popular liderada pelo Prefeito Patrus Ananias (PT) e como vice Célio de Castro, a Secretaria Municipal de Educação foi representada primeiramente, durante apenas nove meses, pela professora Sandra Starling e em seguida pela professora Glaura Vasquez Miranda e o professor Miguel Arroyo que permaneceram na gestão até o final do mandato.

A gestão da Educação Municipal, buscando uma articulação entre os projetos Políticos Pedagógicos em cada escola e as políticas educacionais do município desenvolveram o Projeto Escola Plural. Desse modo, em 1994 a administração municipal apresentou a proposta global denominada Escola Plural:

A própria Administração Municipal afirmou que o Projeto da Escola Plural foi uma reorganização do tempo e do espaço escolar, a partir das experiências das escolas municipais, coletivizando uma concepção pedagógica emergente. O projeto surge da experiência concreta de vários sujeitos sociais que durante anos construíram em seu cotidiano alternativas para a garantia do acesso à educação pública de boa qualidade (ROCHA, 2007 p. 05).

A implantação do Projeto Escola Plural, geraria mudanças significativas na Rede Municipal de Ensino desse modo, a Prefeitura de Belo Horizonte realizou diversos investimentos no período de implantação entre 1993 a 1996, como:

(...) introdução do horário para reuniões nas escolas; o fator 1.5 para o cálculo do número de professores, isto é, cada escola possui, em média, 50% a mais de professores para a organização do trabalho escolar; realização da I Conferência Municipal de Educação para apresentação da Proposta; publicação de 6 Cadernos da Escola Plural; capacitação dos profissionais pelo Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (CAPE) com a realização de 167 cursos e seminários; construção de novas escolas, ampliação das matrículas (23%), salários (100%), quadro de pessoal (10%), dentre outros (VALADARES & VILLANI, 2008 p. 02).

Um documento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação apresentava as bases da Escola Plural contendo “seus quatro núcleos principais: os oito eixos norteadores, a organização escolar, a abordagem sobre os conteúdos e processos escolares e a questão da avaliação” (ROCHA, 2007 p. 05).

A nova organização das escolas em ciclos e a implantação do Projeto foi aprovada mediante Resolução do Conselho Estadual de Educação nº 7.740 de 1995 e previa a avaliação do projeto após 04 ano de sua implementação.

A inserção do projeto não foi unanimidade em toda a rede municipal e nem na comunidade, sobre isso Valadares & Villani (2008, p. 02) afirmam que:

A SMED-BH, ao assumir uma proposta inovadora, reconhecia a tensão entre a escola aceita – internalizada como ideal – e a escola emergente – transgressora do ordenamento institucional vigente, principalmente no que se referia ao fracasso escolar dos setores populares. Assim, do ponto de vista da comunidade escolar, surgiam questões relacionadas às novas modalidades de trabalho, isto é, a possibilidade de adesão ou recusa em relação ao papel ofertado pela política institucional; do ponto de vista da SMED-BH, constituía-se em uma medida que carregava uma potencialidade capaz de modificar a organização do trabalho escolar, mas respeitando a multiplicidade de práticas que seriam construídas pelas escolas a partir da especificidade de seus profissionais e do público atendido (VALADARES & VILLANI, 2008 p. 02).

No interior de cada escola havia oposições ao projeto implantado pela Prefeitura, pois os projetos construídos por algumas escolas já estavam sendo implementados e a implementação do projeto Escola Plural “colocou em choque diversas escolas municipais com a Secretaria Municipal de Educação” (ROCHA, 2007 p.05).

O projeto previu a extinção de algumas funções especializadas como Educação Física, Artes, Biblioteca e Eventual, que haviam sido consolidadas no I Congresso, de 1990.

A adoção de três professores para duas turmas foi, a princípio, considerada um avanço por ter aumentado o número de profissionais em diversas escolas, entretanto, naquelas que tinham o quadro completo de pessoal, conforme a resolução do I Congresso Político Pedagógico não houve alteração e em outras houve redução, pois realizavam projetos específicos com seus alunos/as e possuíam um quadro diferenciado de profissionais (ROCHA, 2007 p.06).

Durante a gestão do prefeito Patrus Ananias (PT) de 1993 a 1996, o único ano em que não houve greve foi no ano de 1995, ano de implantação da Escola Plural. Nas greves ocorridas durante sua gestão as reivindicações dos professores eram: Plano de Carreira, recomposição salarial, questão Previdencial dos servidores, o direito à creche para os servidores e o vale refeição.

Em 1995, foi aprovado o Plano Bienal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte, Lei nº 6.920 de 07 de agosto de 1995, o qual previa a gestão democrática como princípio da educação municipal, bem como a construção de uma escola plural e não excludente e a criação de um Plano de Carreira para os profissionais da Educação<sup>3</sup>.

As políticas de valorização docente durante essa gestão se voltaram para as ações relativas elaboração de material pedagógico, à formação das educadoras de creches e da supervisão das creches conveniadas, uma vez que houve um direcionamento de investimentos nas creches conveniadas com a Prefeitura (PINTO, DUARTE & VIEIRA, 2012 p. 612).

Um ano após a implantação do Projeto Escola Plural, foi promulgada a LDBEN nº 9.394 em 1996 e com as novas diretrizes educacionais foi iniciado em Belo Horizonte as discussões a acerca da constituição do seu sistema próprio de ensino.

Em 1997 assumia a prefeitura, com o *slogan* Gestão BH pela Vida, Célio de Castro (PSB) e Marcos Sant'Anna. O sistema de ensino foi criado em 1998, com a Lei nº 7.543, conforme aponta Rocha (2007):

Com a LDBEN 9394/96, a administração municipal optou por constituir o Sistema Municipal de Educação a partir da lei 7543/98, criando o Conselho Municipal de Educação e realizando a I Conferência Municipal de Educação.

---

<sup>3</sup> O Plano de Carreira dos Professores da Rede Municipal de Educação será abordado no Capítulo 04.

Posteriormente foram realizadas a Constituinte Escolar, a II e III Conferência Municipal de Educação, sendo realizado entre elas o II Congresso Político-Pedagógico da Rede Municipal/Escola Plural (ROCHA, 2007 p. 07).

Logo após a instituição do Sistema próprio de ensino, foi realizada a I Conferência Municipal de Educação, a qual elegeu os conselheiros municipais de educação. Durante a conferência havia duas questões em debate as quais se destacaram sendo a primeira com relação à organização do tempo coletivo para debates com a dispensa de alunos e segunda questão sobre as possibilidades das candidaturas para as direções escolares abertas ou não aos demais profissionais da educação (professores, supervisores e orientadoras) (ROCHA, 2009 p. 105).

Em 2000, o processo da Constituinte Escolar foi um momento de tensão, uma vez que, “a Secretaria Municipal de Educação queria consolidar o projeto Escola Plural enquanto os docentes desejavam avaliar o projeto, seus desafios e perspectivas para corrigir os problemas enfrentados no cotidiano escolar”, porém prevaleceu a concepção da SMED e durante abril de 1999 a junho de 2000 foi realizado o debate da Constituinte Escolar que “não conseguiu realizar seu maior objetivo: a renovação dos regimentos escolares conforme as diretrizes da Escola Plural” (ROCHA 2007, p.08).

Em 2001 adotando o tema Gestão BH Participativa a prefeitura foi assumida por Célio de Castro e vice Fernando Pimentel, que assumiu a prefeitura em 2002 devido ao afastamento do Célio de Castro por motivo de doença.

Em 2002 aconteceu a II Conferência Municipal de Educação

Dois aspectos polêmicos marcaram a conferência. Um deles referia-se a inclusão ou não do programa Bolsa-escola nos 30% da verba da educação. A PBH defendia a inclusão, o que na compreensão dos trabalhadores representava uma perda de 5% no orçamento da educação, por isso propunham a ampliação do percentual para 35%. A PBH conseguiu aprovar a redução e legalizar suas contas junto ao Tribunal de Contas do Estado. Outro aspecto era a realização ou não, na conferência, de uma avaliação do projeto Escola Plural (ROCHA, 2007 p. 08)

O tema da Escola Plural acabou sendo direcionado para o II Congresso Político Pedagógico da Rede Municipal/Escola Plural, realizado em 2003.

Em 2003, a Prefeitura mudou significativamente a organização da Secretaria de Educação. Adotou um “sistema de organização da administração pública baseada na concepção da Qualidade Total”, (modelo já criticado intensivamente pelos pesquisadores da educação). Esse novo modo de gestão acarretou em algumas mudanças para o quadro de pessoal, como: adoção de avaliação de desempenho como método para o reajuste

salarial e a constituição do Núcleo de Avaliação do Funcionamento Escolar – NAVFE (ROCHA, 2007 p. 08).

Nesse período, ao analisar algumas medidas tomadas pela gestão, Rocha (2009, p. 108) aponta que poderiam ser indicativos de alteração na concepção de gestão democrática pelo Executivo Municipal:

O investimento na materialidade veio acompanhado dos primeiros sinais de alterações na concepção de gestão democrática do sistema e da participação popular em instâncias como o Conselho Municipal de Educação (ROCHA, 2009 p. 108).

Nesse contexto ocorreu o II Congresso Político Pedagógico da Rede Municipal/Escola Plural. A grande polêmica do congresso foi a questão da educação infantil, uma vez que:

(...)a proposta da PBH de criação de uma carreira separada para as professoras que trabalham com esse nível de ensino. Apesar do congresso ter votado pela manutenção da carreira única, na segunda-feira seguinte, o governo, através de barganhas com os vereadores conseguiu aprovar na Câmara Municipal a quebra da carreira do magistério (ROCHA, 2007 p.09).

Nesse período foram criadas as Unidades Municipais de Educação – UMEIs, bem como o cargo de Educador Infantil, em detrimento ao que a classe reivindicava que seria uma carreira única de Professor Municipal. Nesse contexto a Prefeitura de Belo Horizonte iniciou também um processo redução do atendimento na etapa do ensino médio.

A Gestão BH no Rumo Certo teve como prefeito Fernando Pimentel (PT) e vice Ronaldo Vasconcelos. Nesse contexto foi realizada a III Conferência Municipal de Educação, realizada em maio de 2005. As discussões giraram em torno das deliberações sobre “a manutenção ou não das reuniões pedagógicas, o tempo coletivo, com dispensa de alunos”. De acordo com Rocha (2007, p. 09) “a conferência aprovou a continuidade das reuniões com dispensa de alunos para o ano de 2005 e a realização de um fórum para definir a organização do tempo para 2006”, todavia a Secretaria, ao discordar “com as deliberações da conferência e do caráter deliberativo da mesma, veiculou uma nota afirmando desconsiderar as decisões ali tomadas”, demonstrando uma visão totalmente diferente da veiculada pelas profissionais da educação.

Em 2006 foi implantado na rede municipal de educação o Programa Escola Integrada

O Programa Escola Integrada foi implantado em 2006, cuja centralidade era promover a inclusão e ao mesmo tempo contribuir para a melhoria da qualidade da formação do estudante, ampliando a jornada escolar para contemplar novas necessidades formativas do sujeito, segundo as dimensões afetiva, ética,

estética, social, cultural, política e cognitiva. Surgiu como um programa intersetorial. Sua gênese foi discutida na Câmara Intersetorial do Programe BH (COELHO, 2010 p. 02).

Os professores da Rede Municipal tinham como representação Sindical o Sind-UTE, porém resolveram criar sua própria representação sindical quando não se achavam contemplados com as movimentações da UTE:

O Sind-Rede/BH nasce da necessidade dos trabalhadores em educação da rede municipal de BH em construir um sindicato independente do governo. A marca desta categoria sempre foi a combatividade e a democracia em suas decisões, no entanto, sua entidade anterior, a subsede da rede municipal do Sind-UTE, se encontrava muito travada. Foram anos de experiências e lutas contra o governo e contra a direção do SindUTE no qual amargamos um grande isolamento por parte do movimento sindical ligado à CUT. Em 2006 foi realizado um plebiscito na categoria, no qual 82% optaram pela criação de um sindicato próprio da rede, já em 2007 fizemos um congresso que se definiu por ampla maioria na construção do Sind-Rede/BH (Sind Rede,2016, p. 1).

A IV Conferência Municipal de Educação foi realizada tendo uma configuração consultiva tendo como finalidade a eleição de representantes para compor o Conselho Municipal de Educação. No período de 2005 a 2007 o Conselho Municipal de Educação não detinha nenhuma autonomia em suas atribuições, sendo descaracterizado pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Executivo Municipal (ROCHA, 2009 p. 111).

A educação municipal foi o principal setor sob a mira dos ataques do governo aos direitos do trabalho e de organização sindical. Um dos maiores problemas enfrentados foi a reorganização da jornada de trabalho, com redução do tempo coletivo de projeto e alteração do período de férias. Os/as profissionais da educação realizaram duas greves em 2005, cujo ponto principal era a jornada de trabalho (ROCHA, 2009 p. 112).

A parceria entre a Prefeitura e o Ministério da Educação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educacionais Anísio Teixeira – INEP, para implementar políticas de avaliação de larga escala, tanto no âmbito estadual quanto no federal com a finalidade de exercer uma gestão para resultados, significaram o fim dos Projetos e ideais da Escola Plural (ROCHA, 2009 p. 112).

As políticas implementadas de avaliação de larga escala e gestão para resultados geraram um direcionamento no trabalho dos docentes na Rede Municipal, na orientação dos alunos bem como dos professores. A partir de então passaram a ter que cumprir Metas de Desempenho definidas pela Secretaria.

## 2.2 O atendimento educacional da Rede Municipal em Belo Horizonte sobre a perspectiva do movimento das matrículas.

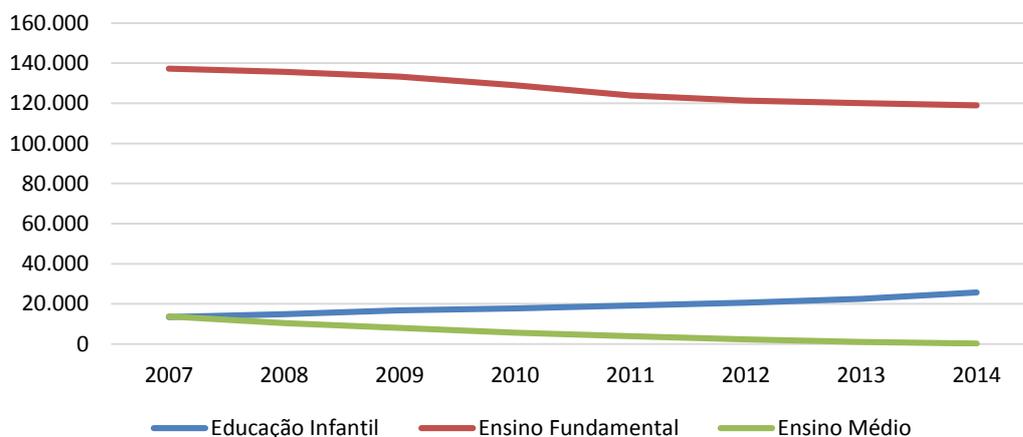
Após a LDBEN nº 9.394/96 e em seguida com o FUNDEF, houve um processo de municipalização do atendimento educacional que se tornou mais acirrado em todo o território brasileiro. Para Oliveira (2012, p. 255), é possível entender o processo de municipalização do ensino de duas maneiras:

- Como a iniciativa, no âmbito do Poder Municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública;
- Como processo de transferência de rede de ensino, de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o município (2012, p.255).

Nesse estudo, investiga-se o processo de municipalização em Belo Horizonte ao observar se houve a transferência de matrículas entre a rede estadual e a rede municipal. Dessa maneira, essa parte do trabalho pretende analisar os dados sobre as matrículas, extraídos do Censo Escolar no portal do INEP, referente aos anos de 2010 a 2014.

Antes de demonstrar as matrículas especificamente por etapa da educação básica, optou-se por apresentar um panorama das matrículas da rede municipal de Belo Horizonte, desde o ano de 2007, ano em que houve a substituição do FUNDEF para o FUNDEB, para averiguar o desenvolvimento do atendimento na educação infantil e ensino médio, etapas excluídas no FUNDEF e incluídas no FUNDEB.

**Gráfico 01 - Evolução das matrículas totais por etapa, na Rede Municipal de Belo Horizonte - 2007 a 2014**



Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

A partir do gráfico 01, é possível perceber a trajetória do atendimento educacional no sistema de ensino municipal de Belo Horizonte. Observa-se que apenas a Educação Infantil tem apresentado crescimento em suas matrículas, tendo alcançado um crescimento de 90,04% de 2007 ao ano de 2014. O ensino fundamental apresentou uma queda de 13,28% em suas matrículas, bem como o ensino médio que apresentou uma queda de 97,99% em seu atendimento, em números de matrículas. Desse modo, observa-se que apesar da implantação do FUNDEB no município as matrículas totais da rede municipal apresentaram uma queda de 11,93% de 2007 a 2014.

Para dimensionar o atendimento nos diferentes níveis da educação básica em Belo Horizonte e a configuração do processo de movimentação desse atendimento, para a investigação no período de 2010 a 2014, foram analisadas as matrículas por dependência administrativa. A Tabela 1 apresenta os resultados da evolução da matrícula em creches:

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	23.912	1.850	0	0	22.062
2011	25.721	2.140	0	0	23.581
2012	32.295	6.061	0	0	26.234
2013	34.959	6.821	0	0	28.138
2014	38.253	9.912	0	0	28.341

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

A análise destes dados revela que há expansão de matrículas no sistema municipal, todavia o atendimento é maior na rede privada, sendo grande parte subvencionada pela Prefeitura de Belo Horizonte. Em 2014 havia 435,78% a mais de alunos matriculados em creches ao comparar com o ano de 2010.

No ano de 2010 foram atendidas um total de 23.912 crianças nas creches de Belo Horizonte, para um total de 106.272 crianças residentes no município nessa faixa etária (IBGE, 2010), ou seja, apenas 22,5% das crianças de 0 a 3 anos residentes em Belo Horizonte estariam tendo seu direito à Educação Infantil garantido.

No ano de 2014, a maior parte das matrículas permaneceu sob a competência da rede privada 28.341 (74,09%), enquanto a rede municipal atende apenas a 25,91% das matrículas. Esses dados demonstram a necessidade de investimentos públicos do município de Belo Horizonte para a ampliação do atendimento público em creches, como prevê a Meta Um do Plano Nacional de Educação – PNE.

Destaca-se na análise, que em 2014, há na Educação Infantil grande concentração das matrículas na rede privada de ensino, constituída de instituições particulares com fins lucrativos e sem fins lucrativos, entre as quais, as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, com características diversas em relação às condições materiais, financeiras e contratos de professores e pessoal administrativo. A maior parte das instituições comunitárias e filantrópicas recebe recursos públicos do FUNDEB, por meio de convênios com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A tabela 02 apresenta a evolução do atendimento às crianças de 4 a 5 anos. Nos dados do IBGE referentes ao ano de 2010, a população era de 55.900 crianças de 4 e 5 anos residentes na capital, e nesse mesmo ano existiam 46.235 crianças matriculadas na pré-escola, isto é, 82,7% sendo a maior parte das matrículas na rede privada.

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	46.235	15.818	516	0	29.901
2011	46.993	17.098	0	0	29.895
2012	44.166	14.587	0	0	29.579
2013	45.814	15.746	0	0	30.068
2014	45.469	15.713	0	0	29.756

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

De 2010 a 2014, os dados revelam que o segmento da pré-escola apresentou uma queda no número total de matrículas de cerca de 1,66%, o que corresponde a menos 766 crianças matriculadas em detrimento dos dados do ano de 2010.

Por sua vez, se nas creches a rede estadual já não se responsabilizava por nenhuma matrícula a partir de 2008, primeiro ano de vigência do FUNDEB, nas pré-escolas o processo de municipalização radical foi consumado no ano de 2011, quando a instância estadual passa a não responder mais pelo atendimento educacional das crianças de 04 a 05 anos.

O atendimento da rede municipal apresentou uma queda de 0,66% das matrículas, no período estudado. Em 2014, a rede municipal atendia apenas a 34,56% do total de matrículas, estando a rede privada/conveniada atendendo 65,44%.

Quanto ao ensino fundamental, a tabela 03 apresenta os dados referentes aos anos iniciais do ensino fundamental. No ano de 2010, a rede municipal detinha a maior parte

de matrículas registradas, 69.045 contra 63.519 da rede estadual, correspondendo ao atendimento de 41,86% das matrículas pela rede municipal.

**Tabela 03-Evolução do número de matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	172.843	69.045	63.519	342	39.937
2011	162.899	64.722	56.994	369	40.814
2012	152.348	61.259	50.078	336	40.675
2013	148.377	61.136	45.864	315	41.062
2014	149.582	62.620	44.861	295	41.806

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar MEC/INEP.

Com relação à participação da esfera privada no universo de matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, embora não exiba o maior número de matriculados no final da série histórica (41.806), a rede privada apresenta um aumento, em termos percentual e absoluto no registro de matrículas avaliando-se todo o período, de 2010 a 2014. O total de matrículas em Belo Horizonte no período de 2010 a 2014 apresentou um declínio de 13,46%. Nesse período a rede municipal teve uma queda de 9,31% em suas matrículas.

Com referência aos anos finais do Ensino Fundamental, no período estudado de 2010 a 2014, as matrículas da rede estadual diminuíram e as da rede municipal apresentaram um pequeno crescimento.

**Tabela 04-Evolução do número de matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	157.007	60.021	63.887	679	32.420
2011	154.151	59.199	61.877	645	32.430
2012	153.192	60.051	59.382	621	33.138
2013	149.412	58.912	57.082	595	32.823
2014	144.041	56.364	54.719	595	32.363

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

No segmento final do Ensino Fundamental, a tabela 04 demonstra que no ano de 2014, assim como nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o atendimento educacional se dá predominantemente na rede municipal, 56.364 matrículas o que corresponde a 39,13% da totalidade de alunos matriculados. A rede estadual, por sua vez, mesmo num movimento de diminuição de matrículas ainda mantém-se responsável por uma parte

significativa do atendimento das matrículas. A rede municipal de Belo Horizonte, nessa etapa da educação básica também apresentou uma queda do número de matrículas de 6,09%, no período de 2010 a 2014.

Na última etapa da educação básica, o Ensino Médio, a administração municipal vem desresponsabilizando-se deste nível de ensino por não ser sua competência conforme a legislação educacional e a Constituição Federal de 1988.

**Tabela 05-Evolução do número de matrículas do Ensino Médio por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	105.068	5.686	75.080	3.471	20.831
2011	104.738	3.893	75.947	3.974	20.924
2012	102.305	2.341	74.614	3.251	22.099
2013	100.491	1.013	74.300	3.116	22.062
2014	98.037	278	73.396	2.963	21.400

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

O Ensino Médio, tendo em vista a totalidade das matrículas nas dependências administrativas nos anos de 2010 e 2014 respectivamente, em termos percentuais a rede estadual apresentou um declínio de 2,24% e o atendimento nas escolas municipais diminuíram 95,11%, uma vez que o município paulatinamente deixou de oferecer vagas para essa etapa da educação básica, deixando a cargo do Estado, conforme define a Constituição Federal de 1988.

Sobre a etapa da Educação Profissional, nível técnico, os valores disponíveis no portal do INEP mostram que não há registro de matrículas no período analisado de 2010 a 2014. O INEP disponibiliza as matrículas de EJA, como mostra a tabela 06:

**Tabela 06-Evolução do número de matrículas da EJA – Ensino Fundamental<sup>1</sup> por dependência administrativa, nas modalidades presencial e semipresencial em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	24.989	18.910	4.593	305	1.181
2011	25.410	20.112	3.766	269	1.263
2012	24.516	19.746	3.452	207	1.111
2013	21.326	17.180	3.288	199	659
2014	19.565	15.999	2.883	161	522

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

<sup>1</sup> Considerou-se os valores referentes aos anos iniciais e finais.

Na modalidade da Educação de Jovens e Adultos, no que tange ao Ensino Fundamental, a rede municipal apresenta-se como a responsável pela maior parte das matrículas, enquanto o estado foi diminuindo gradativamente sua participação nessa modalidade de ensino, em 2010 a rede municipal detinha 75,67% das matrículas enquanto o estado abarcava 18,38%. Em 2014, a rede municipal passou a deter 81,77% enquanto a rede estadual 14,74% do total da matrícula.

As matrículas da EJA, no ensino fundamental apresentaram uma queda em todas as dependências administrativas. Na rede municipal, de 2010 a 2014 essa queda corresponde a 15,41%.

**Tabela 07-Evolução do número de matrículas da EJA – Ensino Médio por dependência administrativa, nas modalidades presencial e semipresencial em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	18.241	537	15.516	0	2.188
2011	20.641	629	17.725	0	2.287
2012	20.172	552	17.058	0	2.562
2013	18.778	502	16.204	172	1.900
2014	20.170	560	17.889	127	1.594

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

Se a tabela 05 mostrou que o ensino médio regular teve uma queda nas matrículas, a tabela 07 demonstra uma evolução das matrículas do Ensino Médio na modalidade EJA. A rede estadual detém a maior parte das matrículas, 88,69% em 2014. No total de matrículas, essa etapa apresentou um crescimento de 10,58%, tendo a rede estadual um crescimento de 15,29%. A rede municipal detém 2,78% das matrículas em 2014 e apresentou um crescimento de 4,28% de 2010 a 2014.

**Tabela 08-Evolução do número de matrículas na Educação Especial<sup>1</sup>, por dependência administrativa em Belo Horizonte (2010-2014)**

Ano	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada
2010	6.016	2.187	1.814	4	2.011

2011	6.809	2.788	1.960	8	2.053
2012	7.481	2.929	2.510	6	2.036
2013	8.131	3.549	2.664	7	1.911
2014	8.549	3.837	2.887	10	1.815

Fonte: elaborado a partir de dados obtidos no Censo Escolar- MEC/INEP.

<sup>1</sup>Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos, somadas as etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA.

A tabela 08 exibe o cenário de atendimento da Educação Especial em Belo Horizonte. O INEP informa considerar nos valores os respectivos alunos incluídos, ou seja, alunos que frequentam a escola regular são contados na modalidade da Educação Especial. As matrículas apresentaram crescimento de 42,10% no período de 2010 a 2014, nessa etapa observa-se que a rede privada apresentou um declínio em suas matrículas, enquanto a rede municipal teve uma evolução de 75,45% e a rede estadual de 59,15%, no período analisado. No total das matrículas a rede municipal atendeu 44,88%, enquanto a rede estadual deteve 33,77%, no ano de 2014.

No sistema municipal de ensino de Belo Horizonte, constata-se grande número de matrículas na educação especial, na educação infantil e na rede privada de ensino. Esse dado salienta a necessidade de expansão do atendimento no sistema público.

## Capítulo III

### O financiamento da educação básica pública de Belo Horizonte no período de 2010 a 2014

Esse capítulo esboça um esforço em responder aos objetivos específicos construídos no projeto de pesquisa, sendo eles especificamente:

- ✓ Investigar e analisar os dados referentes ao financiamento educacional (receita total, transferências constitucionais, índice aplicado à MDE, despesas na Função Educação e remuneração dos profissionais do magistério) do município de Belo Horizonte, no período de 2010 a 2014;
- ✓ Calcular e analisar o gasto aluno efetivado no município no ano de 2010 a 2014 e a capacidade institucional de atendimento protegido referente ao mesmo período.

A análise dos dados orçamentários do município de Belo Horizonte, que serão apresentados nesse capítulo, refere-se à quarta etapa da pesquisa desenvolvida. Nessa etapa foi realizada a análise do financiamento da educação municipal tendo como referência os recursos vinculados constitucionalmente à educação. Desse modo, é analisada a receita total do município, as transferências constitucionais realizadas entre os entes federados, as transferências do FUNDEB, o índice aplicado em MDE e as despesas na Função Educação declaradas pelo poder público municipal. A pesquisa inclui ainda a análise do gasto aluno efetivada no município de 2010 a 2014 e a capacidade institucional de atendimento protegido do município.

Os procedimentos metodológicos de elaboração e análise dos dados apresentados neste texto estão estruturados a partir de alguns passos como a seleção e extração dos dados sobre receitas e despesas contabilizadas nos bancos sobre os recursos municipais: análise do SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação do FNDE - Fundo Nacional De Desenvolvimento e a Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no período de 2010 a 2014.

De acordo com Gatti (2004, p. 15), os dados pesquisados requerem análises estatísticas específicas:

Cada tipo de dado implica tipos diferentes de tratamento estatístico possíveis. Lembramos que todas as medidas são arbitradas, criadas, inventadas, e não podem ser tomadas como sendo a própria natureza das coisas (...). O que se procura ao criar uma tradução numérica ou categorial de fatos, eventos,

fenômenos, é que esta tradução tenha algum grau de validade racional, teórica, no confronto com a dinâmica observável dos fenômenos (GATTI, 2004 p.15).

Desse modo, a partir da extração dos dados, realizou-se a organização em tabelas para que fossem elaborados gráficos, os quais possibilitaram as análises dos resultados encontrados. Nesse processo, as análises estatísticas aplicadas podem contribuir para a compreensão do direcionamento municipal, com relação a aplicação dos recursos públicos em educação. Na pesquisa desenvolvida, essa análise avança no sentido de indicar as prioridades das políticas públicas municipais na área educacional.

### **3.1 A formação da Receita Vinculada à Educação Básica pública em Belo Horizonte**

Primeiramente, analisaremos a formação da estrutura do Financiamento da Educação em Belo Horizonte no período de 2010 a 2014. Essa análise tem como finalidade dimensionar o perfil municipal quanto à disponibilidade orçamentária, frente ao atendimento educacional e a aplicação deste gasto, tendo como objetivo mais amplo compreender como a administração municipal de Belo Horizonte direciona os recursos orçamentários face ao atendimento dos níveis educacionais sob sua competência.

O financiamento da educação nos municípios brasileiros é fundamentalmente realizado mediante a arrecadação dos impostos próprios e das transferências constitucionais da União e dos Estados para cada município.

<b>Quadro 01 - Composição dos Recursos Vinculados à Educação pelos Municípios</b>
<b>Impostos Próprios – 25%</b>
Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU
Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN
Imposto sobre a transmissão de Bens e Imóveis – ITBI
<b>Transferências Constitucionais da União -25%</b>
Fundo de Participação dos Municípios – FPM
Lei Complementar nº 87 de 1996
Imposto Territorial Rural – ITR
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI ex
<b>Transferências Constitucionais dos Estados – 25%</b>
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA

Fonte: Constituição Federal de 1988, artigo 212.

Os municípios brasileiros organizam seus sistemas de ensino de acordo com sua receita orçamentária, ou seja, conforme sua arrecadação de impostos próprios e do montante recebido das transferências constitucionais. Segundo Gouveia & Polena (2015):

(...) há grande consenso na área sobre o papel relevante que tem o mecanismo da vinculação em termos de proteção ao desenvolvimento da política educacional. Assim, a regra de que cabe aos municípios aplicar pelo menos 25% de sua receita de impostos, inclusive as provenientes de transferências em MDE, significa reconhecidamente a possibilidade de acompanhamento da receita dos municípios brasileiros e de análise das condições de investimento em educação (GOUVEIA & POLENA, 2015 p. 256).

Para iniciar essa análise, a tabela 09 apresenta a evolução da receita orçamentária do município, mediante arrecadação de impostos e transferências. A receita corrente, de acordo com a Lei Complementar nº 101 de 2000, art. 2º inciso IV caracteriza-se pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. A receita tributária é composta pelos impostos próprios arrecadados e por taxas. A tabela 12 demonstra a evolução das respectivas fontes dos recursos vinculados à educação conforme se observa abaixo:

<b>Tabela 09-Receita Corrente, Tributária e Total do Município de Belo Horizonte (2010-2014)</b>			
Ano	Receita Corrente	Receita Tributária	Receita Total
2010	R\$ 6.654.604.177,97	R\$ 2.196.064.298,85	R\$ 6.931.598.643,85
2011	R\$ 7.230.793.621,80	R\$ 2.373.955.196,08	R\$ 7.772.698.889,03
2012	R\$ 7.508.766.097,12	R\$ 2.554.456.284,43	R\$ 8.305.272.920,64
2013	R\$ 7.711.969.451,65	R\$ 2.627.344.681,75	R\$ 9.251.415.892,38
2014	R\$ 8.078.068.701,53	R\$ 2.865.556.592,92	R\$ 9.099.757.333,21

Fonte: Elaborado a partir dos dados Obtidos no SIOPE. Valores atualizados pelo INPC<sup>4</sup> – IBGE 2014.

A tabela 09, apresentada acima, foi elaborada contemplando os valores atualizados pelo INPC/IBGE de 2014 referentes aos recursos orçamentários do município de Belo Horizonte. Nota-se um aumento no quantitativo dos recursos. Com a análise evolutiva dos dados, observa-se um crescimento de 30,49% nas receitas tributárias de Belo Horizonte no período supracitado e as receitas correntes apresentaram um crescimento de

<sup>4</sup> Tabela com índices do INPC disponível no Anexo 01.

21,39%. A receita total do município obteve um aumento de 31,28% de 2010 para 2014. A partir da tabela acima, é possível perceber que a receita tributária representou 31,68% sobre a receita total do município em 2010 e em 2014 representou 31,49%. Desse modo, é notório o crescimento da receita corrente no período de estudos dessa pesquisa, correspondendo ao período de 2010 a 2014. Todavia, a análise de Belo Horizonte, demonstra sua dependência em relação às transferências governamentais, uma vez que, a receita tributária correspondia, em 2014, a 31,49% da receita na composição da receita total do município.

A tabela 10 apresenta os dados discriminados por fonte dos recursos de transferências governamentais: estaduais e federais, bem como os impostos próprios arrecadados pelo município. Essas são as fontes dos recursos vinculados à educação, como demonstrado na tabela abaixo é possível perceber um crescimento das receitas em valores atualizados. Ao dimensionar o impacto de cada fonte de recursos no orçamento municipal, observou-se que no ano de 2014 a receita de impostos municipais correspondia a 29,04% sobre a Receita Total do município, enquanto as transferências da União correspondiam a 22,36% e a transferência estadual à 17,34%.

<b>Tabela 10- Receita de Impostos, Transferências da União e Transferências do Estado - Belo Horizonte (2010-2014)</b>			
Ano	Receita de Impostos	Transferências da União	Transferências do Estado
2010	R\$ 2.027.807.233,87	R\$ 1.588.513.235,94	R\$ 1.419.557.988,12
2011	R\$ 2.213.299.387,19	R\$ 1.726.515.612,64	R\$ 1.460.312.253,37
2012	R\$ 2.379.759.270,22	R\$ 1.860.573.100,90	R\$ 1.563.234.424,56
2013	R\$ 2.449.617.542,04	R\$ 1.937.417.657,59	R\$ 1.603.388.335,04
2014	R\$ 2.642.379.077,62	R\$ 2.034.543.976,87	R\$ 1.578.272.163,61

Fonte: Elaborado a partir dos dados Obtidos no SIOPE. Valores Atualizados pelo INPC – IBGE.2014.

Ao analisar a tabela acima é possível perceber que as transferências recebidas pelo município apresentam impacto na formação da sua receita. A arrecadação municipal, mediante seus impostos próprios, teve um crescimento de 30,31% de 2010 à 2014. As transferências da União apresentaram uma evolução de 28,08% no período analisado. As transferências constitucionais do Estado demonstraram um crescimento de 11,18% de 2010 a 2014, porém de 2013 para 2014 em valores atualizados apresentou uma queda de 1,57%.

### 3.2 O impacto da FUNDEB na composição da receita municipal.

Das transferências do Estado, o FUNDEB, exerce papel significativo no montante de recursos das transferências constitucionais passadas do Estado de Minas Gerais para a Prefeitura de Belo Horizonte. A tabela 11 refere-se às transferências e receitas do FUNDEB no município. A contribuição do município ao FUNDEB é relativa aos 20% dos seus recursos vinculados à educação, os quais o município deposita para a composição do fundo estadual. As transferências do FUNDEB referem-se ao montante de recursos que município recebe do fundo estadual, por aluno matriculado mediante o custo aluno, definido nacionalmente e seus fatores de ponderação.

<b>Tabela 11-Receitas e Transferências do FUNDEB no município de Belo Horizonte (2010-2014)</b>		
Ano	Contribuição ao FUNDEB	Transferência do FUNDEB
2010	R\$ 333.425.929,50	R\$ 438.020.024,44
2011	R\$ 352.013.506,20	R\$ 472.684.053,16
2012	R\$ 356.853.607,99	R\$ 495.021.958,10
2013	R\$ 360.473.798,39	R\$ 532.565.414,45
2014	R\$ 359.719.014,39	R\$ 543.469.661,37

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos no FINBRA (valores atualizados pelo INPC – IBGE, 2014).

Os dados, da tabela 11 demonstram que o município de Belo Horizonte configura-se como receptor dos recursos vinculados do FUNDEB na medida em que, os recursos transferidos do município para a composição do fundo são inferiores aos valores recebidos do fundo. Observa-se pelos dados da tabela, que do ano de 2010 ao ano de 2014 os recursos transferidos para o município obtiveram um aumento de 24,07%, enquanto o recurso repassado pelo município para a composição do fundo apresenta um aumento de apenas 7,89% no mesmo período.

Os fatores de ponderação do FUNDEB são as diferenças de valores, entre as modalidades da educação básica, as quais devem ser contabilizadas para cálculo do valor aluno a ser transferido para cada ente federado conforme o Anexo da Lei nº 11.494 de 2007, que regulamenta a criação do FUNDEB:

- 1) cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§

2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis; (Lei nº 11.494 de 2007, ANEXOS)

<b>Tabela 12 – Fatores de Ponderação do FUNDEB de 2010 a 2014</b>					
<b>Etapas e modalidades e segmentos</b>	<b>Portaria n° 777, de 10/08/09</b>	<b>Portaria n° 873, de 01/07/10</b>	<b>Portaria n° 1.322, de 21/09/11</b>	<b>Resolução n° 8, de 25/07/12</b>	<b>Resolução n° 01, de 31/12/13</b>
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Creche	-	-	-	-	-
Creche pública de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00
Creche conveniada de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública de tempo integral	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30
Creche conveniada de tempo integral	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Pré-escola	-	-	-	-	-
Pré-escola parcial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pré-escola integral	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Anos iniciais - ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Anos iniciais – ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Anos iniciais – ensino fundamental no campo	-	-	-	-	1,15
Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Anos finais – ensino fundamental rural	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Anos finais – ensino fundamental campo	-	-	-	-	1,20
Ensino fundamental integral	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25
Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30

Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Educação de jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: <http://www.cnm.org.br/portal/>

### **3.3 A Legislação municipal sobre o Financiamento da Educação e seus desdobramentos na aplicação de recursos em educação.**

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, promulgada em 1990 tendo como relator o vereador Patrus Ananias (PT), reafirmou os princípios da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu ainda o ensino obrigatório em creches e pré-escolas (§ 2º, Art. 157). Determinou também a aplicação, anual, nunca inferior a trinta por cento da receita orçamentária na manutenção e expansão do ensino público municipal (Art. 160).

Desse modo, a Lei Orgânica de Belo Horizonte, define a aplicação de trinta por cento, da receita orçamentária corrente, exclusivamente na Manutenção e Expansão do Ensino público municipal, determinando que “as verbas municipais destinadas a atividades culturais e recreativas, bem como aos programas suplementares de alimentação e saúde (...), não compõem o percentual” (§ 1º Art. 160).

No entanto, em 2012 alterou-se a configuração sobre a vinculação de recursos pela Prefeitura de Belo Horizonte com a Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012. Assim, o Art. 160, passou a deliberar que o município aplicará, anualmente, trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais em Educação. E ainda, amplia em seu escopo o que pode ser considerado como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

“§ 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais de Educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;
- 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 do sistema de ensino municipal;
- VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;
- VIII - outras despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, nos termos da legislação federal. (Emenda à Lei Orgânica N.26/2012)

Além das ações previstas na LDBEN (Lei 9394/1996) para a aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino a Emenda 26 de 2012 à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte prevê a aplicação do que exceder aos 25% constitucionais a ações denominadas de “Educação Inclusiva”:

§ 3º - O Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no caput deste artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 4º - Entende-se por educação inclusiva aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação.

§ 5º - Considerar-se-ão como despesas relativas à educação inclusiva, para fins do disposto no § 4º deste artigo:

- I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e médio na idade própria;
- II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;
- III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a manutenção do Ensino Médio e da educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;

VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;

VII - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura (Art. 160).

Com essas modificações, o sistema municipal de educação altera a vinculação de recursos incluindo “outras despesas” como qualificação, profissionalização e emprego, reinserção de crianças e adolescentes em situação de risco, bolsa escola, dentre outras. Essa nova configuração apresenta também como inovação valores gastos com propaganda, programas de educação veiculados em emissoras de rádio e televisão pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, sendo esse custo considerado como despesa relativa à “educação inclusiva” (§ 5º, VII Art. 160).

De acordo com Faria (2009, p. 108), as configurações normativas nacionais que regulam a prestação de serviços para garantir o atendimento educacional determinam como fonte de financiamento os “recursos provenientes da receita dos Estados e Municípios”.

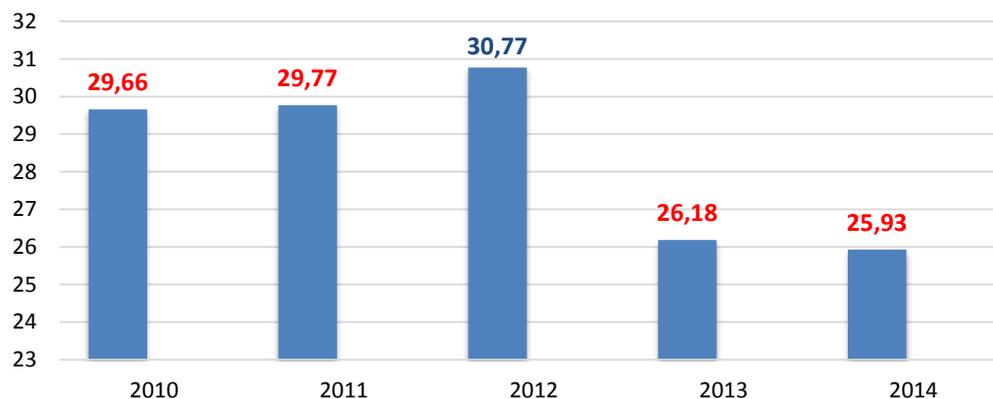
O conhecimento de como são aplicados os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é um desafio para a pesquisa. Respeitadas as normas legais, segundo Faria (2009) cada município prioriza políticas municipais, e aplica os recursos de modo autônomo:

Por essa razão, a aplicação de recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é determinada no âmbito de cada um dos 5.564 Municípios brasileiros, respeitadas a LDBEN e as normas gerais do direito administrativo e financeiro público. Conhecer os parâmetros que orientam essa aplicação constitui um desafio na atualidade, pois nos possibilitaria reconhecer os processos de regulação autônoma no âmbito de cada ente da federação (FARIA, 2009 p. 108).

Os dados obtidos demonstram que o município alterou deliberadamente a determinação da Lei Orgânica, de aplicar 30% em MDE, atuando para diminuir as despesas.

É o que demonstra o gráfico 02:

**Gráfico 02 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE em Belo Horizonte - 2010 a 2014.**



Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos no Portal do FNDE/SIOPE.

Ressalta-se que o gráfico apresentado acima não corresponde aos gastos do TCE, conforma documento apresentado nesse trabalho na página 83.

O gráfico 02 demonstra que o determinado na Lei Orgânica do município não foi cumprido nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2014, tendo o município atingido o mínimo legal de aplicação dos recursos em MDE (30%), apenas em 2012.

Davies (2005, p. 08), afirma que os entes federados entendem que o percentual mínimo que deve ser vinculado à educação, contraditoriamente ao que está determinado legalmente, como teto de gastos:

Ora, a referência para uma Educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2005, p. 10).

Analisada a estrutura do financiamento municipal, em seguida esse capítulo demonstrará as despesas em Educação declaradas pelo poder público municipal no período de 2010 a 2014.

### **3.3.1 Gastos em educação despendidos pelo poder municipal de 2010 a 2014.**

Para investigar o que representam esses percentuais aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em termos de despesas na Função Educação, recorreu-se às contas municipais. Desse modo, as próximas tabelas apresentam o quantitativo das despesas em educação.

A tabela 13 refere-se às despesas Gerais na Função Educação e as tabelas 11, 12, 13, 14 correspondem às despesas por etapa da Educação Básica. Essas despesas estão divididas por etapa e por código da Despesa.

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
12000000000	Total Função Educação	1.322.893.135,70	1.401.582.105,83	1.473.442.142,47	1.387.500.208,64	1.502.543.252,70
12122000000	Administração Geral	-	79.049.027,28	84.075.915,94	89.124.531,23	75.549.626,96
121220880000	Encargos Financeiros Municipais	-	1.078.446,64	128.445,18	345.572,71	5.144.183,17
121220882500	Encargos com Despesas de Exercícios Anteriores	-	1.078.446,64	128.445,18	345.572,71	897.670,38
121220883091	Encargos e Restituições Administrativas	-	-	-	-	4.246.512,78
121221400000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	-	77.970.580,64	83.947.470,77	88.778.958,51	70.405.443,80
121221402317	Gestão Pedagógica, Administrativa e de Pessoal	-	53.822.562,40	56.890.488,03	58.949.935,30	70.395.430,15
121221402334	Gestão Colegiada e Participação Social Benefícios	-	8.100,73	26.160,68	20.262,70	10.013,65
121221402710	Profissionais e Plano de Saúde ao Servidor	-	24.139.917,50	27.030.822,06	29.808.760,51	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no Portal da PBH. Valores Corrigidos INPC para 2014 – IBGE.

Ao analisar os valores quantitativos das despesas totais na Função Educação no período de 2010 a 2014, constata-se que houve um crescimento de apenas 13,58%, um percentual abaixo do crescimento demonstrado pela receita orçamentária do município. Com a atualização dos valores, é possível perceber que no ano de 2013 as despesas apresentaram uma queda 5,83%.

Demonstra-se desse modo uma dinâmica própria do município, não ampliando os recursos para a Função Educação de acordo com os indicadores de crescimento da receita do município. Evidencia-se que o crescimento da receita e das transferências do FUNDEB para o município de Belo Horizonte não se refletem no crescimento das despesas com a educação.

Essa investigação corrobora o que tem sido apresentado em outras pesquisas realizadas. Gouveia & Polena (2014, p. 343) ao desenvolver uma pesquisa articulando

indicadores econômicos, desenvolvimento social e indicadores educacionais em cinco municípios brasileiros: Ilha das Flores (SE), Aracaju (SE), Curitiba (PR), Cataguases (MG) e Belo Horizonte (MG), “mapearam as condições de riqueza, oferta educação e qualidade de redes municipais brasileiras” (p. 356).

Nesta direção pode-se considerar que os casos em análise evidenciam os efeitos que o movimento geral da economia, mensurados aqui pelo PIB, tem no âmbito do financiamento da educação, mas ao mesmo tempo evidenciam uma dinâmica própria que se relaciona com a demanda por educação por exemplo. Neste estudo esta segunda percepção deve-se aos indicadores de crescimento da receita nem sempre aparecem de forma imediatamente refletida no crescimento das despesas em educação (GOUVEIA & POLENA, 2014, p. 356).

As próximas tabelas apresentam os dados das despesas por etapa da educação básica e por modalidade de ensino.

A tabela 14 refere-se aos dados das despesas no Ensino Fundamental.

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
12361000000	Ensino Fundamental	1.007.928.205,82	1.041.803.974,03	1.111.459.107,70	1.017.205.036,31	1.008.504.476,41
12361032000	Serviços de Informática	-	4.597.357,81	4.703.363,53	1.975.603,00	-
123610322825	Serviços de Informática - Educação	-	4.597.357,81	4.703.363,53	1.975.603,00	-
12361109000	Gestão da Segurança Pública e Patrimonial	-	9.153.191,08	9.187.238,65	10.224.951,88	10.414.446,09
123611092821	Operacionalização da Guarda Municipal de Belo Horizonte na área da Educação	-	9.153.191,08	9.187.238,65	10.224.951,88	10.414.446,09
12361140000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	-	968.171.517,90	969.435.635,06	902.169.710,93	908.174.616,95
123611402046	Gestão Descentralizada da Educação	-	265.016.146,01	218.693.451,32	116.044.797,31	157.641.850,61
123611402080	Administração do Ensino Fundamental	-	624.435.288,35	678.452.549,54	708.275.191,11	688.260.445,44
123611402503	Gestão do Programa Bolsa Escola	-	5.150.687,29	3.778.817,70	2.769.204,86	3.049.131,14
123611402700	Operação e Manutenção da Educação	-	44.081.288,80	47.605.654,65	45.813.565,84	24.362.186,97
123611402850	Encargos com Pessoal Ativo e Inativo do Município	-	29.488.107,46	20.905.161,85	29.266.951,82	18.893.764,57
123611402317	Gestão Administrativa e Pedagógica	-	-	-	-	3.794.488,33
123611402885	Transporte Escolar	-	-	-	-	11.811.275,80
123611402886	Gestão da Melhoria da Qualidade da Educação	-	-	-	-	361.474,11
12361206000	Expansão da Escola Integrada	56.809.320,22	44.307.545,78	41.967.240,12	92.657.483,28	80.221.551,66
123612061211	Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Ensino	10.184.201,85	12.264.848,50	11.617.024,43	22.078.906,30	8.331.783,28
123612062702	Gestão do Programa Escola Integrada	46.625.118,37	32.042.697,29	30.350.215,68	70.578.576,98	39.255.561,24

12361206 2858	Expansão de Unidades Municipais de Educação - Parceria Público-Privada	-	-	-	-	32.634.207,14
12361207 0000	Melhoria da Qualidade da Educação Municipal	7.817.890,50	6.944.533,80	6.577.726,49	10.168.505,68	2.431.150,78
12361207 2041	Formação para Profissionais da Educação	4.477.509,55	3.321.088,73	3.145.670,24	2.182.583,98	2.400.717,05
12361207 2705	Mobilização da Comunidade Escolar	-	47.725,24	45.204,41	12.054,98	30.433,73
12361207 2706	Melhoria da Aprendizagem e Avaliação de Desempenho Escolar	3.340.380,95	3.575.719,83	3.386.851,84	3.581.270,74	-
12361233 0000	Manutenção da Cidade	4.991.313,42	5.700.135,72	5.399.056,98	-	6.404.827,17
12361233 1211	Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Ensino	4.991.313,42	5.700.135,72	5.399.056,98	4.392.595,98	6.404.827,17
12361237 0000	Qualificação, Profissionalização e Emprego	2.028.063,95	2.929.691,94	2.774.946,86	8.781,54	-
12361237 2404	Ações de Qualificação, Profissionalização e Emprego	2.028.063,95	2.929.691,94	2.774.946,86	8.781,54	-
12361085 0000	Gestão da Política de Tecnologia da Informação e Comunicação	-	-	-	-	857.883,75
12361085 2605	Evolução da Rede de Telecomunicações da PBH	-	-	-	-	857.883,75

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no portal da PBH. Valores Corrigidos pelo INPC 2014.

As despesas totais no ensino fundamental apresentaram crescimento 2010 a 2011 de 3,36% e de 2011 para 2012 de 6,69%. De 2012 para 2013 houve queda de 8,48% e de 2013 para 2014 queda de 0,86%. Desse modo, ao analisar a evolução das despesas ano a ano, observa-se uma queda paulatina da aplicação dos recursos vinculados à educação no ensino fundamental. Entretanto, as despesas com educação foram infladas com itens não condizentes com o que a LDBEN- 9.394/96, realçados na tabela com a escrita em vermelho, a qual estabelece como itens que compõem a MDE nos artigos 70 e 71, como mostrado anteriormente.

Na tabela 14 há inúmeros itens que não são explicados e carecem de visibilidade contábil. Entre os itens que foram considerados nessa pesquisa como pouco esclarecedores podem ser citados: Qualificação, Profissionalização e Emprego; Gestão da Política de Tecnologia da Informação e Comunicação e Evolução da Rede de Telecomunicações da PBH; Gestão do Programa Bolsa Escola e Manutenção da Cidade. Estes itens somam R\$ 11.496.886,91 em 2010, R\$ 17.101.603,68 em 2011, R\$ 15.098.491,79 em 2012, R\$ 4.960.570,39 em 2013 e R\$ 12.712.559,11 em 2014.

A despesa denominada Gestão e Operacionalização da Política Educacional abarcam os itens Gestão Descentralizada da Educação, Administração do Ensino Fundamental e Operação e Manutenção da Educação. Em 2010 não havia essas despesas nas contas anuais. Ao aparecer em 2011, essas despesas somaram um valor de R\$ 933.532.723,16,

em 2012 foi o valor de R\$ 944.751.655,50, em 2013 de R\$ 870.133.554,25 e em 2014 foi o montante de R\$ 870.264.483,01. Sobre o total de despesas no Ensino Fundamental essas despesas representam um percentual de 89,61% em 2011, de 85,00% em 2012, de 85,54% em 2013 e 86,29% em 2014.

O percentual da despesa denominada Melhoria da Qualidade da Educação, sobre as despesas totais no Ensino Fundamental representa 0,78% em 2010, em 2011 0,67%, em 2012 de 0,59%, em 2013 de 1,00%. Esses percentuais correspondem aos valores de R\$ 7.817.890,50 em 2010, de R\$ 6.944.533,80 em 2011, de R\$ 6.577.726,49 em 2012 e R\$ 10.168.505,68 em 2013. Em 2014 além da despesa “Melhoria da Qualidade da Educação” aparece a despesa Gestão da Melhoria da Qualidade da Educação, as quais somadas representam um valor de R\$ 2.792.624,89 e um percentual de 0,28% sobre o total de despesas no ensino fundamental.

O item referente à Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Ensino aparece nas despesas referentes à Manutenção da Cidade. Esses itens correspondem a um total de R\$ 4.991.313,42 em 2010, R\$ 5.700.135,72 em 2012, R\$ 5.399.056,98 em 2012, zero em 2013 e R\$ 6.404.827 em 2014.

A Gestão do Programa Escola Integrada representa um total de R\$ 46.625.118,37 em 2010, de R\$ 32.042.697,29 em 2011, de R\$ 30.350.215,68 em 2012, de R\$ 70.578.576,98 em 2013 e de R\$ 39.255.561,24 em 2014. Sobre o percentual sobre o valor total de despesas no ensino fundamental, esse item corresponde a 4,63% em 2010, a 3,08% em 2011, a 2,73% em 2012, a 6,94% em 2013 e a 3,89% em 2014.

As despesas com Formação para Profissionais da Educação apresentaram uma queda de 46,38% de 2010 para 2014.

Destaca-se a diminuição dos recursos aplicados em Encargos com pessoal Ativo e Inativo do Município que diminuíram de 29.488.107,46 em 2011 para 18.893.764,57 em 2014, apresentando um percentual de 36% de diminuição.

A despesa denominada Qualificação, Profissionalização e Emprego deixou de existir em 2014. Em 2010 foi direcionado o valor de R\$ 2.028.063,95 para essa despesa, no entanto em 2013 o valor diminuiu para R\$ 8.781,54 e em 2014 já não houve recursos destinados para esse item.

A Mobilização da Comunidade Escolar é uma despesa que aparece em 2011, todavia os recursos destinados a esse item apresentaram uma queda de 36,23% de 2014 para 2011.

A partir de 2011, começa a aparecer no balanço do município uma despesa chamada Operacionalização da Guarda Municipal de Belo Horizonte na área da Educação, essa despesa apresentou um crescimento de 13, 78% de 2011 a 2014. A alteração da Lei Orgânica Municipal é de 2012, todavia essa despesa com a Guarda Municipal surge em 2011. Essa despesa não é considerada pela LDBEN nº 9.394/1996 como MDE, bem como a despesa denominada Evolução da Rede de Telecomunicações da PBH, a qual destinou recursos no valor de R\$ 857.883,75 em 2014, ou seja, 36% menos que em 2011.

Com relação aos convênios, em 2012 foi assinado contrato entre a secretaria municipal de Educação e a SPE INOVA para a realização de Parceria Público Privada para a realização de serviços de apoio não pedagógicos e construção de unidade escolares, com o custo total de R\$ 960.367,00 ( cada unidade de ensino) por meio de concorrência nacional pelo menor preço. A concessionária vencedora é formada pelas empresas Odebrecht Global S.A e Odebrecht Propeties Parcerias S.A. A concessão terá um prazo de 20 anos. Em 2014 a PBH instaurou processo para aplicação de multa de R\$ 2.000,00 por dia em função do descumprimento do prazo de entrega de cada unidade de ensino. Em 2017 foi publicada Portaria SMED n.039 de 09/02/2017 designando Comissão de Fiscalização do contrato de concessão Parcerias Publico-Privadas das Escolas.

No Balanço da PBH em 2014, no item do ensino fundamental, apresenta a destinação de R\$ 32.634.207,14 a essa despesa, correspondendo a 3,24% no total das despesas do Ensino Fundamental. Essa Parceria Público - Privada<sup>5</sup> (PPP desenvolveu seus trabalhos na Educação Infantil. Prevendo a construção e administração de 51 unidades escolares ao longo de 20 anos. A concessionária é responsável por serviços como: manutenção das instalações elétricas e hidráulicas, segurança, limpeza, sustentabilidade ambiental e compra de mobiliário.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais glosou a introdução de Convênios com empresas privadas no Balanço da PBH, impedindo a aprovação das contas da PBH, em 2012 e 2013 solicitando a retirada desse item por não se adequar às exigências da LDBEN para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Em 2014 a despesa com Parcerias Público-Privadas foi de 58.577.357,65 na Educação Infantil.

A tabela 15 apresenta as despesas na etapa do Ensino Médio, as quais foram apresentando queda conforme a prefeitura se desresponsabilizava desse atendimento.

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
12362000000	Ensino Médio	23.552.565,42	18.038.540,15	17.085.752,15	404.769,92	391.959,17
12362140000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	23.552.565,42	18.038.540,15	17.085.752,15	404.769,92	391.959,17
123621402150	Administração do Ensino Médio	23.552.565,42	18.038.540,15	17.085.752,15	404.769,92	391.959,17

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no Portal da PBH.

Valores Corrigidos pelo INPC /2014.

Com referência ao Ensino Médio, as despesas totais, nessa modalidade de Ensino, somam R\$ 23.552.565,42 em 2010, R\$ 18.038.540,15 em 2011, R\$ 17.085.752,15 em 2012, R\$ 404.769,92 em 2014 o valor de R\$ 391.959,17, representando uma queda percentual de 98,34% no período de 2010 para 2014 nas despesas referentes ao ensino médio.

A tabela 16 refere-se às despesas da Educação Infantil. Os dados da matrícula dessa etapa demonstraram crescimento no atendimento na rede municipal de 45,04%, passando de 17.668 para 25.625.

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
<b>12365000000</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>210.367.886,47</b>	<b>257.034.527,79</b>	<b>243.458.073,68</b>	<b>243.305.916,02</b>	<b>359.406.040,48</b>
123651400000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	170.853.789,48	193.230.453,66	183.024.103,53	187.836.630,70	280.535.945,62
123651402041	Formação para Profissionais da Educação	-	-	-	-	325.487,58
123651402046	Gestão Descentralizada da Educação	58.977.009,22	69.898.120,64	66.206.131,72	79.822.351,36	22.223.532,57
123651402542	Administração da Educação Infantil	103.870.909,16	113.836.030,74	107.823.260,16	98.107.292,16	170.627.009,69
123651402700	Operação e Manutenção da Educação	8.005.871,11	9.496.302,29	8.994.711,65	9.906.987,17	7.751.176,45
123651402888	Conveniamento com Instituições de Educação Infantil	-	-	-	-	79.608.739,33
123652050000	Expansão da Educação Infantil	39.386.175,05	63.505.046,76	60.150.737,28	55.287.558,24	78.870.094,86
123652051211	Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Ensino	36.827.438,63	61.313.628,01	58.075.068,34	41.588.610,27	20.032.308,65
123652051305	Projeto Multissetorial Integrado - PMI da Serra	1.590.046,18	1.917.989,80	1.816.682,40	1.705.389,34	-
123652052707	Aquisição e Instalação de Equipamentos	968.690,23	273.428,95	258.986,55	703.467,65	-
123652052858	Expansão de Unidades Municipais de Educação - Parceria Público-Privada	-	-	-	11.290.090,98	58.577.357,65
123652052888	Conveniamento com Instituições de Educação Infantil	-	-	-	-	260.428,56

12365207 0000	Melhoria da Qualidade da Educação Municipal	127.921,95	299.027,36	283.232,87	181.727,09	-
12365207 2041	Formação para Profissionais da Educação	127.921,95	299.027,36	283.232,87	181.727,09	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no portal da PBH. Valores Corrigidos pelo INPC – IBGE/2014.

As despesas na Educação Infantil apresentaram um crescimento de 70,85% de 2010 para 2014. No entanto na despesa denominada Expansão da Educação Infantil a despesa denominada “Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Ensino” teve uma queda de 45,60%, enquanto a despesa sobre Expansão de Unidades Municipais de Educação via Parceria Público-Privada obteve um crescimento relevante de 418,84% de 2013 para 2014. Quanto aos Convênios com Instituições de Educação Infantil aparece nos Balanços da PBH em 2014, com um total de 260.428,56.

A despesa Gestão e Operacionalização da Política Educacional, na Educação Infantil abarca os itens Gestão Descentralizada da Educação, Administração da Educação Infantil e Operação e Manutenção da Educação. Essas despesas somaram um valor de R\$ 170.853.789,49 em 2010, R\$ 193.230.453,67 em 2011, R\$ 183.024.103,53 em 2012, R\$ 187.836.630,69 em 2013 e o valor de R\$ 200.601.718,71 em 2014. apresentando um aumento de 17,41% de 2010 para 2014. Essas despesas representam um percentual de 81,22% em 2010, de 75,18% em 2011, de 75,18% em 2012 e 77,20% em 2013 e de 55,81% em 2014 sobre o total de despesas na Educação Infantil.

A despesa denominada Melhoria da Qualidade da Educação é repetida no item Formação para Profissionais da Educação. Os recursos dessa despesa apresentaram um aumento de 133,76% de 2010 para 2011, em seguida de 2011 para 2012 teve uma queda de 5,28%, de 2012 para 2013 os recursos caíram mais 35,84%. Em 2014 essa despesa não está mais vinculada à Melhoria da Qualidade da Educação, mas vinculada à Gestão e Operacionalização da Política Educacional, demonstrando um aumento de 79,11% enquanto os dados da Formação para Profissionais da Educação em 2013 apresentaram uma queda de 46,38% de 2010 para 2014.

O atendimento educacional na modalidade da educação de Jovens e Adultos, como demonstrado nas matrículas, teve uma queda de 14,58% no período pesquisado. No entanto, a despesa em educação nessa função expõe um movimento contrário ao das matrículas, constatando um aumento de 390,84% de 2010 à 2014.

Tabela 17 – Despesas na Função Educação, na Educação de Jovens e Adultos em Belo Horizonte - 2010 a 2014 (em R\$)
--

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
<b>12366000</b>	<b>Educação de Jovens e Adultos</b>	<b>10.089.849,31</b>	<b>4.827.168,64</b>	<b>4.572.199,65</b>	<b>36.655.877,88</b>	<b>49.525.406,24</b>
123661400000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	10.089.849,31	4.827.168,64	4.572.199,65	35.975.637,24	46.260.905,24
123661402046	Gestão Descentralizada da Educação	-	-	-	2.459.767,30	532.025,91
123661402080	Administração do Ensino Fundamental	-	-	-	32.156.307,14	43.732.664,84
123661402700	Operação e Manutenção da Educação	10.089.849,31	4.827.168,64	4.572.199,65	1.359.562,80	1.990.879,70
123661402041	Formação para Profissionais da Educação	-	-	-	-	5.334,79
123662350000	Programa de Atendimento ao Idoso	-	-	-	-	47.240,47
123662352700	Operação e Manutenção da Educação	-	-	-	-	47.240,47
123662070000	Melhoria da Qualidade da Educação Municipal	-	-	-	680.240,64	3.217.260,52
123662072041	Formação para Profissionais da Educação	-	-	-	18.173,49	-
123662072706	Melhoria da Aprendizagem e Avaliação de Desempenho Escolar	-	-	-	662.067,16	3.217.260,52

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no Portal da PBH. Valores Corrigidos pelo INPC – IBGE.

A evolução das despesas e Adultos apresentou um crescimento instável de 2010 à 2014. No decorrer da análise das despesas observa-se uma queda de 52,16% de 2010 para 2011, permanecendo em queda de 5,28% em 2012 e uma evolução relevante de 701,71% em 2013, finalizando 2014 com um aumento de 35,11%.

Dentro da despesa denominada Gestão e Operacionalização da Política Educacional da Educação de Jovens e Adultos encontra-se desde 2010 o item Operação e Manutenção da Educação. Nos anos de 2010, 2011 e 2012 esse item correspondia à totalidade das despesas em Educação de Jovens e Adultos, conforme se observa na tabela, porém não havia outras despesas discriminadas.

Em 2013 aparecem outras despesas como Gestão Descentralizada da Educação, com um percentual de 6,71% sobre as despesas totais na modalidade, em 2013, apresentando uma queda de 78,37% em 2014. Também passa a ocorrer uma despesa denominada Administração do Ensino Fundamental, logo no primeiro ano da série (2010) ela representa 87,72% no total das despesas em EJA e apresenta um aumento de 36,00% em 2014.

Na despesa Melhoria da Qualidade da Educação Municipal, também criada em 2013, há despesas com Formação para Profissionais da Educação apresentada duas vezes e com uma queda de 70,65% de 2013 à 2014. No entanto, o item Melhoria da Aprendizagem e

Avaliação de Desempenho Escolar, apresentou aumento de 1,81% sobre o total das despesas em EJA no ano de 2013 e 6,50% em 2014.

Em 2014 aparece como despesa da educação, não incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDEBEN (Lei 9394/96) para a MDE no artigo 70, a despesa denominada Programa de Atendimento ao Idoso, a qual apresentou o valor de R\$ 47.240,47.

Di Pierro (2012) ao analisar a configuração do ensino de jovens e adultos no estado de São Paulo na perspectiva do FUNDEB pesquisou sobre o regime de colaboração entre os entes federados para a promoção da EJA. Essa investigação, analisando as despesas com a EJA em 128 municípios verificou que o gasto público nessa modalidade está aquém do teto e dos valores estabelecidos no FUNDEB.

Para que a inclusão da EJA nos fundos de financiamento produzisse o efeito indutor esperado sobre a oferta pública, seria necessário não só que o valor por aluno/ano fosse equiparado ao atribuído à educação básica de crianças e adolescentes e o teto de gasto suprimido, mas também que os valores de referência fossem controlados na execução orçamentária, inibindo a subdeclaração de gastos e induzindo a realização de despesas na modalidade (PIERRO, 2012 p. 14).

Na modalidade da educação especial a rede municipal detém a maior parte do atendimento. De 2010 a 2014 as matrículas no sistema de ensino público municipal apresentaram um crescimento de 75,45%. Mas as despesas em educação nessa modalidade de ensino, apesar de apresentaram uma relevante evolução no período analisado, representam 0,61% das despesas totais na Função Educação em detrimento das matrículas que representam 2,32% do total de matrículas, ambos referentes à 2014.

Código da Despesa	Especificação	2010	2011	2012	2013	2014
<b>12367000</b>	<b>Educação Especial</b>	<b>720.973,48</b>	<b>828.867,94</b>	<b>785.087,49</b>	<b>804.077,27</b>	<b>9.165.743,44</b>
123671400000	Gestão e Operacionalização da Política Educacional	720.973,48	818.723,91	775.479,26	774.444,70	631.993,05
123671402700	Operação e Manutenção da Educação	-	-	-	146.378,83	6.399,82
123671402701	Educação Especial	720.973,48	818.723,91	775.479,26	628.065,87	-
123671402701	Apoio a inclusão de alunos com deficiência no cotidiano escolar	-	-	-	-	625.593,23
123672070000	Melhoria da Qualidade da Educação Municipal	-	10.144,03	9.608,22	29.632,57	8.533.750,39
123672072041	Formação para Profissionais da Educação	-	10.144,03	9.608,22	29.632,57	-

12367207 2701	Apoio a inclusão de alunos com deficiência no cotidiano escolar	-	-	-	-	913,84
12367207 2885	Transporte Escolar	-	-	-	-	6.095.932,47
12367207 2886	Gestão da Melhoria da Qualidade da Educação	-	-	-	-	2.436.904,08

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no portal da PBH. Valores Corrigidos pelo INPC – IBGE.

Na modalidade educação especial, as despesas apresentaram uma evolução significativa apenas de 2013 a 2014, ano no qual aparece a despesa de Transporte Escolar para essa modalidade. O valor atribuído ao transporte Escolar, nesse caso equivale a 66,51% do montante total de recursos destinados à educação especial em 2014.

### 3.4 O gasto por aluno em Belo Horizonte.

A partir do tratamento dos dados da receita corrente do município de Belo Horizonte, será analisado o valor aluno matriculado na rede municipal. Sobre essa categoria de análise em um levantamento realizado por Nora Krawczyk, nas pesquisas em Educação, nos Anais da ANPED do ano de 2010 em Curitiba, a autora afirma que:

O debate sobre a gestão municipal da educação colocou duas questões que receberam pouca atenção em encontros anteriores: os riscos, os limites e o potencial do sistema de financiamento educacional por aluno; e a possibilidade de uma gestão da educação regionalizada. Este debate representa, para a pesquisa em política educacional, o desafio de construir conhecimento que enriqueça a análise de ambas as questões. (NORA KRAWCZYK 2011, p.226).

Analisar o valor aluno da rede pode possibilitar a mensuração da capacidade de financiamento educacional no município. E esse se refere à Constituição Federal, no artigo 212, e pela LDBEN no artigo 69, que prevê a obrigatoriedade de vinculação de recursos mínimos obrigatórios para a Educação Básica.

Comparar o crescimento da despesa nos dá um panorama geral da direção do esforço dos municípios em relação ao investimento em educação; para dimensionar, porém, se esse crescimento garante as mesmas condições de oferta, é preciso especificar melhor a comparação. Uma forma é usar como indicador o gasto por aluno, para se dimensionar se esses municípios têm a mesma capacidade de oferta (GOUVEIA & POLENA 2015 p.266).

O gasto por aluno é calculado utilizando os dados das despesas totais na função educação dividindo pelo número de matrículas totais nas modalidades da educação básica de competência do município, ou seja, a educação infantil e ensino fundamental.

### Tabela 19 – Gasto por aluno na rede municipal de Belo Horizonte de 2010 a 2014.

<b>Ano</b>	<b>Matrícula EI+EF</b>	<b>Despesas em Educação</b>	<b>Gasto Aluno/Ano</b>
2010	167.831	R\$ 1.322.893.135,70	R\$ 7.882,29
2011	166.059	R\$ 1.401.582.105,83	R\$ 8.440,27
2012	164.633	R\$ 1.473.442.142,47	R\$ 8.949,86
2013	163.344	R\$ 1.387.500.208,64	R\$ 8.494,34
2014	164.445	R\$ 1.502.543.252,70	R\$ 9.137,06

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos no Demonstrativo de despesa por função, disponível no Portal da PBH e dados do Censo Escolar no portal do INEP. Valores Corrigidos INPC /2014

O cálculo do gasto por aluno/ano considerou as matrículas, na rede municipal de ensino, da educação infantil, ensino fundamental na modalidade regular e EJA, além da educação especial.

Ao analisar o gasto aluno por aluno, observa-se um crescimento de 15,92% de 2010 a 2014. Esse aumento pode ser efeito da queda nas matrículas nesse mesmo período. No entanto as despesas em educação, como apresentamos anteriormente, não apresentam clareza quanto ao direcionamento dos gastos e estão vinculando recursos da educação para outros subitens não previstos pela LDBEN.

As informações referentes às despesas, declaradas pelo poder público, não apresentam explicitação suficiente para revelar o que é realizado com os recursos. Por não conter um esboço detalhado do que foi realizado com o dinheiro público, não esclarecem como esses recursos foram utilizados na política municipal. Como mencionam as autoras:

Cabe lembrar que as informações sobre despesas educacionais no caso brasileiro são bastante controversas. Apesar de a informação estar disponível, a qualidade dessa informação é bastante frágil; em geral, os dados disponíveis sobre despesas no Brasil são muito agregados e podem não revelar o que se faz efetivamente com os recursos. Assim, o maior desafio é, a partir da apuração do valor investido por aluno anualmente nas redes, responder sobre até que ponto essas despesas possibilitam condições de realização da política educacional adequada aos interesses públicos (GOUVEIA & POLENA 2015 p. 258).

A investigação sobre as despesas em Educação no município evidencia que a falta de clareza na destinação final dos recursos públicos dificulta a identificação de como estão sendo aplicados, de fato, os recursos públicos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo município.

### 3.5 Fiscalização e controle dos gastos públicos em Belo Horizonte

A gestão democrática definida pela Constituição Federal de 1988 aos entes federados apresentava ao cenário nacional a possibilidade de controle e acompanhamento social das administrações públicas pela sociedade civil e por órgãos de controle externo do próprio estado. Davies (2011) é um pesquisador crítico do controle da aplicação dos recursos educacionais:

A análise do controle estatal ou social sobre as verbas da educação ou de qualquer outra área requer uma discussão preliminar sobre a natureza do Estado, que, ao contrário do que muitos pensam e também da autoimagem que ele veicula, não é neutro nem está a serviço da sociedade, do bem comum e da coletividade. Em sociedade desigual, e não apenas na capitalista, ele tende a refletir, em maior ou menor grau, os interesses destas classes dominantes e também da burocracia estatal, que, da mesma forma que as diversas frações destas classes procura se beneficiar da riqueza social da qual se apropria o Estado por meio de todo tipo de taxação (DAVIES, 2011 p.111).

Embora o Estado inclua os interesses dos grupos explorados da sociedade civil nas construções das políticas, de acordo com Davies (2011) este controle muitas vezes se apresenta como dicotômico em relação a esses grupos:

Com relação ao controle “social”, é comum o equívoco de idealizá-lo atribuindo-lhe supostas virtudes de uma abstrata sociedade civil ou imaginando-o dissociado do controle estatal, como se o Estado não representasse também o social. Ora, ele representa, de maneira direta ou indireta, a “sociedade”, e, por isso, este controle também é um tipo de controle social, sendo equívoco presumir uma dicotomia entre ambos. Todo controle estatal é também controle social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou, principalmente, aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos (DAVIES 2011, p. 112).

A LDBEN nº 9.394 de 1996, determina em seu artigo 73 que os “órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente”.

O órgão de fiscalização das contas da União é o Tribunal de Contas da União, tendo ele sua atribuição determinada na Constituição Federal de 1988 e em legislações recentes:

#### **Quadro 02 – Atribuições do Tribunal de Contas da União**

<b>COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>FUNDAMENTO</b>
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	art. 33, § 2 e art. 71, II
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios	art. 71, VI
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos	art. 71, VIII a XI
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	art. 74, § 2º
<b>COMPETÊNCIAS LEGAIS</b>	<b>FUNDAMENTO</b>
Apreciar representações apresentadas por licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica acerca de irregularidades na aplicação da Lei de Licitações e Contratos	Lei nº. 8.666/93
Processar e julgar infrações administrativas contra leis de finanças públicas.	Lei nº 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros.	Lei nº 10.264/2001

Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>

A fiscalização institucional no âmbito estadual e municipal ocorre pelos Tribunais de Conta Estaduais – TCE. Em Minas Gerais O TCE é o órgão responsável pelo “controle externo da gestão dos recursos estaduais e municipais tem sede na Capital e jurisdição própria e privativa sobre as matérias e pessoas sujeitas a sua competência”(TCE-MG<sup>6</sup>).

O controle externo exercido pelo Tribunal compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública (TCE – MG<sup>2</sup>).

Em Minas Gerais a Constituição Estadual ao normatizar sobre a fiscalização dos recursos públicos, determinou no artigo 76 as diretrizes que norteiam as ações do TCE-MG, reforçadas também pela Lei Complementar nº 102 de 2008. Dentre as principais orientações legais presente nas legislações vigentes explicita-se no texto quais instituições estão sobre jurisdição do TCE-MG e o que compete ao próprio TCE-MG.

<sup>6</sup> Fonte: [https://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod\\_secao=1J&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=3](https://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=1J&tipo=1&url=&cod_secao_menu=3)

**Art. 2º Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:**

- I - a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos estaduais ou municipais ou pelos quais responda o Estado ou o Município;
- II - a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que assuma, em nome do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal, obrigações de natureza pecuniária;
- III - aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano a erário estadual ou municipal;
- IV - aquele que deva prestar contas ao Tribunal ou cujos atos estejam sujeitos a sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- V - o responsável pela aplicação de recurso repassado pelo Estado ou por Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;
- VI - o responsável por entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado que receba contribuições parafiscais e preste serviço de interesse público ou social;
- VII - o dirigente ou liquidante de empresa encampada ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venha a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado, de Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;
- VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição da República (Lei Complementar nº 102 de 2008).

Ao analisar o texto legal o qual apresenta quais instituições devem prestar contas aos Tribunais de Conta Estaduais, verifica-se que os incisos I e V mencionam que entidades privadas as quais recebem e administram recursos públicos também estão sob jurisdição do TCE-MG, sendo esse o caso das instituições conveniadas em Belo Horizonte, as quais recebem recursos do FUNDEB.

A Lei Complementar a que se refere o item anterior também descreve as competências e atribuições do Tribunal de Contas:

**Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:**

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias contados do seu recebimento;
- II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento;
- III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro,

bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal;

IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

VI - promover a tomada das contas devidas ao Tribunal para fins de julgamento, nos casos em que estas não tenham sido prestadas no prazo legal;

VII - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, por órgão ou entidade da administração direta e indireta dos Poderes do Estado e de Município, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

VIII - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores da administração direta e indireta dos Poderes do Estado e de Município, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório;

IX - realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Assembléia Legislativa, de Câmara Municipal ou de comissão de qualquer dessas Casas, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidade da administração direta ou indireta dos Poderes do Estado ou de Município;

X - emitir parecer, quando solicitado pela Assembléia Legislativa ou por Câmara Municipal, sobre empréstimo e operação de crédito que o Estado ou Município realizem e fiscalizar a aplicação dos recursos deles resultantes;

XI - emitir parecer em consulta sobre matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

XII - fiscalizar as contas das empresas, incluídas as supranacionais, de cujo capital social o Estado ou o Município participem de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo ou de tratado;

XIII - fiscalizar a aplicação de recurso repassado ou recebido pelo Estado ou por Município, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;

XIV - prestar as informações solicitadas por comissão do Poder Legislativo estadual ou municipal ou por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa, sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditoria e inspeção realizadas nas unidades dos Poderes ou em entidade da administração indireta;

XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei;

XVI - fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as

atas de julgamento e os contratos celebrados;

XVII - fiscalizar contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolva a concessão, a cessão, a doação ou a permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou de Município;

XVIII - estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

XIX - sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado e comunicar a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal;

XX - representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurado, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;

XXI - acompanhar e fiscalizar a aplicação das disponibilidades de caixa do Tesouro Público no mercado financeiro nacional de títulos públicos e privados de renda fixa, e sobre ela emitir parecer para a apreciação do Poder Legislativo;

XXII - fiscalizar a atuação de dirigentes e liquidantes das entidades encampadas pelo Estado ou por Município, das entidades submetidas à intervenção destes e das que, de qualquer modo, venham a integrar, em caráter provisório ou permanente, o seu patrimônio;

XXIII - fiscalizar a aplicação de recursos públicos estaduais ou municipais repassados a entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado;

XXIV - verificar a legalidade de fianças e demais garantias contratuais;

XXV - determinar a averbação de apostilas, títulos declaratórios de direito ou de quaisquer outros atos que modifiquem assentamentos feitos em razão dos incisos VII e VIII deste artigo;

XXVI - corrigir erros ou enganos materiais de cálculos em parcelas ou somas de quaisquer atos;

XXVII - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nesta Lei Complementar;

XXVIII - decidir sobre a sustação da execução de contrato, no caso de não se efetivar, em noventa dias, a medida prevista no § 1º do art. 76 da Constituição do Estado;

XXIX - expedir atos normativos sobre matéria de sua competência, no exercício do poder regulamentar;

XXX - fiscalizar a observância, para cada conta de recurso, da ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos das obrigações relativas a fornecimento de bens, locação, realização de obras e prestação de serviços, efetuados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal;

XXXI - fiscalizar os procedimentos de seleção de pessoal, de modo especial os editais de concurso público e as atas de julgamento.

§ 1º O parecer a que se refere o inciso XI do caput deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 2º Para o exercício de sua competência, o Tribunal poderá requisitar a órgãos e entidades estaduais a prestação de serviços técnicos especializados, bem como valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da Lei e de notória idoneidade técnica.

§ 3º O titular de cada Poder, no âmbito estadual e municipal, encaminhará ao Tribunal, em cada exercício, o rol dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e outros documentos ou informações considerados necessários, na forma estabelecida em atos normativos do Tribunal.

§ 4º O Tribunal poderá solicitar a Secretário de Estado ou de Município, a supervisor de área ou a autoridade de nível hierárquico equivalente outros elementos indispensáveis ao exercício de sua competência (Lei Complementar nº 102 de 2008).

A partir das atribuições determinadas ao Tribunal de Contas do Estado, verifica-se, de acordo com o inciso V, que cabe o TCE definir a responsabilidade da instituição que cause perda ou não cumpra com suas obrigações perante o Estado ou Municípios. O inciso XV atribui ao TCE- MG a responsabilidade pela aplicabilidade de sanções a quem cometer irregularidades ou ilegalidades nas contas. O inciso XVIII menciona que cabe ao TCE-MG estabelecer o prazo para que a instituição que cometer ilegalidades tome as providências necessárias e caso não atendido, o inciso XIX, define que o órgão deve “sustar” a execução do ato impugnado e repassar sua decisão à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal responsável.

Apesar de todas as competências as quais norteiam o trabalho dos Tribunais de Conta, o inciso XXVII afirma que cabe o próprio TCE “decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” (Lei Complementar nº 102 de 2008), ou seja, se qualquer instituição ou órgão ao ser denunciado por possíveis irregularidades a decisão de investigá-lo ou não pode ser tomada e ainda tem por si base legal caso não seja.

Ao realizar diversas pesquisas analisando os relatórios gerados pelos Tribunais de Contas de vários Estados brasileiros, o pesquisador Nicholas Davies (2011, p. 117-118) aponta alguns problemas recorrentes nos relatórios e nas análises dos recursos referentes às despesas em educação. Para o autor o “equivoco” presente em todos os relatórios é a consideração de que Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE tenha a mesma definição de função Educação, “(...) para demarcar bem esta distinção, podemos dizer que

toda despesa em MDE é classificada na função Educação; porém, nem toda despesa nesta se enquadra em MDE” (p. 117).

A prefeitura de Belo Horizonte teve dificuldades na aprovação de suas contas, por diversos itens dos balanços enviados ao Tribunal de Contas do Estado - TCE<sup>7</sup> de Minas Gerais. Com relação aos recursos para o ensino, de 2010 a 2014, período desse trabalho, houve vetos à aprovação desde 2010. Em relação às contas de 2010, (Processo 843.180) o relator em 2013, glosou os gastos com ensino. Segundo a Unidade Técnica do TCE foi apurado, nas contas de 2010, o índice de 25,6% afirmando que esse índice não cumpre o art. 160 da LOMBH, embora cumpra o art. 212 da Constituição Federal.

As contas foram aprovadas em 28/04/2016 e publicadas em 08/06/2016, após o Parecer do STF. As contas de 2011 (Processo 872.912) também tiveram problemas na aprovação. Quanto ao ensino o relator afirmou que, a prefeitura de Belo Horizonte, não atendeu o art. 212 da Constituição Federal de 1988, pois o índice apurado para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi somente 23,08% e também o art. 160 da LOMBH não estava sendo cumprido. O relator questionou a inclusão dos seguintes gastos na MDE: Convênio da educação, despesas com inativos, auxílio alimentação e restos a pagar sem disponibilidade financeira de executá-los.

Porém, em vista da defesa apresentada pela Procuradoria do município o relator, considerou que os recursos oriundos de convênios vinculados à educação não compõem a base de cálculo de aplicação no ensino, e da mesma forma as despesas relativas aos inativos, auxílio-alimentação e restos a pagar sem disponibilidade financeira.

Nas contas de 2012 consta parecer do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais - MPC pela não aprovação, baseado na análise técnica. O MPC alega que os técnicos consideraram que se computadas as despesas realizadas com auxílio transporte e com educação inclusiva, o percentual de aplicação nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, seria de 24,94%, restando, ainda, descumpridos o art. 212 da CR/88 e o art. 160 da lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. As contas não foram aprovadas até dezembro de 2016.

Com relação às contas da PBH relativas a 2013 consta Parecer do MPC, em 2015, que opina pela aprovação com ressalvas. O MPC ressalta que não foi cumprido o percentual do art. 160 da LOMBH, porém o balanço acata o percentual do art. 212 da

---

<sup>7</sup> Ver quadro resumo dos relatórios do TCE – MG no anexo 04.

Constituição Federal de 1988. As contas de 2014 e 2015 não foram aprovadas até dezembro de 2016.

Em decorrência dos questionamentos do Tribunal de Contas de Minas Gerais a PBH empreendeu uma intensa luta pela revogação do art. 160 da LOMBH e diminuir de 30% para 25% o percentual mínimo de recursos vinculados à educação

De acordo com o Diário Oficial do Município<sup>8</sup> a Prefeitura de Belo Horizonte conseguiu alterar a Lei Orgânica do município, no que diz respeito aos recursos vinculados à educação. Essa alteração foi possível graças à aprovação na Câmara Municipal de lei específica.

Em 2012, como demonstrado no item 3.3 acima, alterou-se a configuração sobre a vinculação de recursos pela Prefeitura de Belo Horizonte com a Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012. Eis a íntegra da lei:

#### **EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 26, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012**

##### **Dá nova redação ao art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.**

A Câmara Municipal de Belo Horizonte decreta:

Art. 1º - O **art. 160 da Lei Orgânica do Município** passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

§ 1º - As despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento de ensino, relativas a ensino fundamental e educação infantil, respeitarão os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais de Educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;
- 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 do sistema de ensino municipal;
- VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;
- VIII - outras despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, nos termos da legislação federal.

---

<sup>8</sup> Fonte: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1093101>

§ 3º - O Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no caput deste artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 4º - Entende-se por educação inclusiva aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação.

§ 5º - Considerar-se-ão como despesas relativas à educação inclusiva, para fins do disposto no § 4º deste artigo:

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a manutenção do ensino médio e da educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;

VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;

VII - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura.”. (NR)

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação, fazendo seus efeitos retroagirem a 1º de janeiro de 2000.

Assim, o Art. 160, passou a deliberar que o município aplicará, anualmente, trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais em Educação ampliando em seu escopo o que pode ser considerado como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Educação Inclusiva.

Essa mudança teve efeitos retroativos a janeiro de 2000. Com isso, a Prefeitura de Belo Horizonte esquivou-se de todos os questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em relação à aplicação dos 30% na educação durante os últimos anos.

Em 2012, o artigo 160 da Lei Orgânica de Belo Horizonte foi alvo de representação de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). Porém a PBH entrou com recurso alegando que a Constituição Federal determinava a vinculação de 25% para a educação e não 30% como previsto na Lei Municipal. No entanto, o TJ-MG julgou improcedente a ação, e a PBH recorreu ao Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário (RE) 477624.

Continuando com a tentativa de diminuir o percentual de recursos vinculados à educação, a PBH por meio da procuradoria do município, entrou com a Ação Cautelar (AC 3272), no Supremo Tribunal Federal (STF), pedindo a suspensão do artigo 160 da Lei Orgânica do Município (LOMBH), que determina a vinculação de no mínimo 30% dos recursos para a educação.

Em resposta à Ação Cautelar (AC 3272), em 2012 o ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), negou o recurso da PBH contra a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que não aceitou a suspensão do artigo da Lei Orgânica, pelo qual o município é obrigado a destinar 30% do total orçamentário para a área e arquivou a ação, de acordo com a Ação Cautelar 3.272 Minas Gerais (Anexo 02 dessa dissertação).

No entanto, em 27 de junho de 2014, o Ministro Dias Toffoli acolheu a ação de recurso extraordinário (n. 477.624) (ver anexo 03) da PBH. Sobre a primeira ação de 2012 o ministro afirmou que:

Quanto ao mérito do apelo extremo, o Tribunal de origem declarou a constitucionalidade do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, o qual prevê que o município deve aplicar “anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita orçamentária corrente exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal”.

A decisão daquela Corte baseou-se no fundamento de que o dispositivo questionado não seria inconstitucional pois ampliou o piso previsto no art. 201 da Constituição Estadual (RE 477624 AGR / MG, 2014 p. 7).

No entanto, em 27 de junho de 2014, o Ministro Dias Toffoli acolheu a ação de recurso extraordinário (n. 477.624) (ver anexo 03) da PBH.

Na ação de 2014 o Ministro Dias Toffoli demonstra posição distinta com relação à ação anterior, afirmando que:

A irresignação merece prosperar. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. Isso porque o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte acabou por ampliar consideravelmente a exigência mínima prevista no art. 212 da Constituição da República, pois, além de aumentar de 25% para 30% o percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, alterou a base de cálculo desse percentual ao referir-se à receita orçamentária corrente, e não à receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências, como prevê a Constituição Federal. Ressalte-se, ainda, que essa ampliação se deu sem

a participação do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Maior (RE 477624 AGR / MG, 2014 p. 8).

E assim, em decisão final o ministro determinou que:

Ante o exposto, reconsidero a decisão agravada a fim de, nos termos do artigo 557, caput e § 1º-A, do Código de Processo Civil, conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (RE 477624 AGR / MG, 2014 p. 11).

O resultado dessa ação foi a declaração de inconstitucionalidade do artigo 160 da Lei Orgânica de Belo Horizonte, a qual determina a vinculação de 30% dos recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais para a Educação.

De acordo com a decisão publicada, a definição dos recursos vinculados acima dos 25% fixados na Constituição Federal de 1988 (art. 212), seria ingerência imprópria do Poder Legislativo em matéria orçamentária, justificando que o processo legislativo se submete à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, para o STF, especificamente o ministro Dias Toffoli, a vinculação de recursos acima do piso constitucional acabaria por limitar a atuação do Executivo. Decisão e posição distinta da ação julgada em 2012.

A análise das diferentes decisões da justiça em relação à matéria revela que não há consenso sobre a interpretação do que representa o artigo 212 da Constituição de 1988 que estipula o mínimo de 25% a ser gasto pelos estados e municípios. A decisão do STF sobre a Ação de Inconstitucionalidade da Lei Orgânica da PBH evidencia que o mínimo determinado pela Constituição Federal de 1988 tem sido ajuizado como o máximo a ser gasto pelos estados e municípios, de acordo com a decisão de Dias Toffoli de 2014.

Conclui-se com o argumento de Silva Rocha (2010, p. 324) sobre a necessidade do orçamento público atender aos objetivos sociais quando afirma :

O orçamento e os impostos devem ser regulamentados juridicamente tendo em consideração, de modo primário, a função que cumprem dentro da vida financeira do estado em função dos objetivos econômicos e sociais eleitos. Neste sentido é desejável que se realize um esforço para estabelecer uma ligação entre os princípios e as regras fundamentais que devem orientar a atuação da Administração Pública, no campo orçamentário, para satisfazer os postulados de justiça social, que constitui o fundamento da política econômica (SILVA ROCHA, 2010 p. 324).

## Capítulo IV

### **Professores da rede municipal: valorização, carreira, remuneração e vencimento em questão.**

Esse capítulo tem como finalidade analisar os planos de carreira e o vencimento inicial docente no sistema de ensino municipal de Belo Horizonte. Essa parte corresponde à terceira etapa da pesquisa, ou seja, consiste na análise dos dois planos de carreira existentes: o Plano de Carreira dos Professores Municipais e o dos Professores para a Educação Infantil. Essa etapa é essencial para dimensionar as alterações previstas no plano de carreira e nos vencimentos dos professores e o impacto dessas ações para a valorização ou desvalorização desses profissionais.

Nesse sentido esse capítulo buscou responder qual a atuação do poder público municipal para ampliar os recursos, construindo planos de carreira e remuneração que expressam processos verdadeiros de valorização docente?

A valorização docente está prevista na Constituição Federal de 1988 ao ser citada em seu artigo 206, inciso V, a qual determina que as medidas para se alcançar a valorização docente, são a garantia na forma da Lei de planos de carreira para o magistério público, piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Um dos objetivos específicos desse trabalho foi investigar ações do agente governamental, nesse caso a prefeitura de Belo Horizonte, que caracterize políticas para a valorização docente. Por políticas de valorização docente considera-se “o conjunto de medidas em torno da formação, da carreira e do salário”, sendo essas medidas consideradas como “dimensões indissociáveis” para a efetiva valorização docente (CIRILO, 2012 p. 21).

Após a Constituição Federal determinar os meios os quais se faz a valorização docente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394 de 1996 determinou em seus artigos 61e 62 aspectos sobre a valorização docente ao tratar da formação dos docentes para atuarem nos estabelecimentos de ensino. O artigo 67 incorporou mais ações a respeito das políticas de valorização docente, sendo elas:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

- II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III - piso salarial profissional;
- IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI - condições adequadas de trabalho (Lei nº 9.394 de 1996).

No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 que criou o FUNDEF (Lei nº 9424 de 1996), o qual regulava sobre o financiamento do ensino fundamental e também determinava sobre alguns aspectos referentes à valorização dos profissionais da educação que atendiam o ensino fundamental.

Sobre a remuneração dos profissionais do magistério, o artigo 7º da Lei nº 9.424 de 1996, determinava que da totalidade dos recursos do FUNDEF, 60% deveriam ser destinados, pelos Estados e Municípios, para o pagamento da remuneração dos docentes em efetivo exercício no ensino fundamental e nos primeiros cinco anos deveriam ser destinado parte desses recursos para a capacitação de alguns profissionais.

No que se refere à valorização docente na dimensão da carreira o artigo 9º da Lei nº 9.424 do FUNDEF, determina que:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
- II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;
- III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração (Lei nº 9.424, artigo 9º).

O artigo 10º da mesma lei ainda menciona que os Estados, municípios e o DF, deveriam comprovar a existência de Plano de Carreira e Remuneração, seguindo as diretrizes do Conselho Nacional de Educação, no prazo determinado pela lei.

Para discutir as questões inerentes às medidas de valorização docente é necessário alinhar alguns conceitos e termos utilizados constantemente nesse estudo, os quais podem ser confundidos e/ou tratados como sinônimo. Os autores Camargo, Gouveia, Gil & Minhoto (2009 p.345), fazem uma análise sobre a discussão do tema da remuneração docente na literatura da área:

O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário” – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o termo “vencimento” é definido legalmente (lei n. 8.112, de 11/12/1990, art. 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida isonomia. O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração (CAMARGO, GOUVEIA, GIL & MINHOTO, 2009 p. 341).

Para iniciar o capítulo, primeiramente demonstrou-se a partir da literatura da área e com aportes teóricos o que é a valorização docente. Em seguida buscou-se analisar a implementação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, como principal mecanismo de valorização docente, no âmbito da remuneração.

Por último, após apresentar as especificidades de cada carreira, analisa-se o número de professores existentes na rede municipal por etapa da educação básica e os vencimentos básicos previstos ano a ano, para cada carreira. Em seguida, apresenta-se o montante de recursos do FUNDEB, que o município apresenta em balanços anuais, para a remuneração dos professores, no portal do SIOPE. Com essa informação foi possível analisar o menor e maior salário dos professores municipais e da educação infantil.

#### **4.1 O que é a Valorização Docente?**

Gouveia & Souza, (2015, p. 39), afirmam que a Constituição Federal de 1988 determina que a valorização do magistério se faz pela garantia de concursos públicos e pela existência de planos de carreira “definições que implicam ação específica dos

diferentes entes federados que são, por força de pacto federativo brasileiro, responsáveis pelo vínculo de seus servidores públicos”.

Desse modo, para essa pesquisa a valorização docente é compreendida em dois aspectos: o subjetivo e o objetivo. São consideradas condições objetivas de valorização docente: o regime de trabalho, a existência de piso salarial profissional, bem como de carreira docente com possibilidade de progressão funcional. A carreira tem como uma de suas principais diretrizes o ingresso por meio de concurso público; a garantia prevista no plano, de evolução na carreira ao longo dos anos, bem como a oferta de condições para que o docente possa realizar sua formação continuada; por último o tempo remunerado para que os professores possam realizar seus estudos, seu planejamento de trabalho e suas avaliações (LEHER, 2010 p. 01).

Um dos objetivos específicos desse trabalho foi investigar ações do agente governamental, nesse caso a prefeitura de Belo Horizonte, que caracterize políticas para a valorização docente. Por políticas de valorização docente considera-se “o conjunto de medidas em torno da formação, da carreira e do salário”, sendo essas medidas consideradas como “dimensões indissociáveis” para a efetiva valorização docente (CIRILO, 2012 p. 21).

Após a Constituição Federal determinar os meios os quais se faz a valorização docente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394 de 1996 determinou em seus artigos 61e 62 aspectos sobre a valorização docente ao tratar da formação dos docentes para atuarem nos estabelecimentos de ensino. O artigo 67 incorporou mais ações a respeito das políticas de valorização docente, sendo elas:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III - piso salarial profissional;
- IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI - condições adequadas de trabalho (Lei nº 9.394 de 1996).

No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 que criou o FUNDEF (Lei nº 9424 de 1996), o qual regulava sobre o financiamento do ensino

fundamental e também determinava sobre alguns aspectos referentes à valorização dos profissionais da educação que atendiam o ensino fundamental.

Em 1997, o CNE aprovou a Resolução nº 3, a qual define as Diretrizes para Carreira e Remuneração do Magistério. Essa resolução especificou os parâmetros para a organização dos planos de carreiras e remuneração do magistério para que cada ente da federação pudesse construir seu próprio plano respeitando as singularidades locais. Em 2009 as diretrizes foram reformuladas, a partir da Resolução nº2. Para Cirilo (2012, p.20-21) a reformulação da resolução apresentou “avanços para a superação da desvalorização docente”, uma vez que, reconhece a possibilidade dessa superação a partir do “equacionamento do trinômio salário, carreira/jornada e formação, inicial e continuada” como indissociáveis para políticas educativas de valorização docente.

O FUNDEF teve duração limitada em dez anos e foi substituído pelo FUNDEB, como foi apresentado no Capítulo I desse trabalho. Criado pela EC nº 53/2006 e aprovado pela Lei nº 11.494 de 2007, o FUNDEB ampliou o direcionamento do financiamento da educação para toda a educação básica, ampliando as políticas de valorização docente previstas no fundo aos profissionais do magistério de toda a educação básica.

O FUNDEB, também voltado para a valorização dos profissionais do magistério, na dimensão da remuneração docente determinava no artigo 22, da Lei nº 11.494/2007, que 60% dos recursos anuais dos fundos deveriam ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica. O artigo 41, da mesma lei, delimitou a data de 31/08/2007 para que o poder público criasse por lei o piso salarial profissional do magistério público da educação básica.

No que se refere à carreira docente, o FUNDEB avançou um pouco mais nas determinações aos entes federados, conforme o artigo 40:

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

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

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

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

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino (Lei nº 11.494 de 2007).

Enquanto o FUNDEF considerava a capacitação apenas para profissionais leigos (Lei nº 9.494 de 1996, Art. 9º, § 1º), o FUNDEB amplia a garantia de capacitação aos docentes. Assim avançou um pouco mais no que representa o binômio formação e profissionalização. Ao definir a necessidade de formação e capacitação o FUNDEB amplia o conceito de valorização docente. Desse modo “a valorização ganha mais plenitude quanto mais clara estiver constituída a identidade desses profissionais (...)” (DOURADO, 2009 p. 136).

Jacomini, Alves & Camargo (2015), consideram que :

A despeito do conjunto de leis, decretos, resoluções e pareceres que conformam o marco legal de valorização dos profissionais da educação (Camargo; Jacomini, 2011), na prática o país ainda não atingiu patamares considerados adequados, em termos de salário e carreira docente. O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para docentes da escola pública (Lei 11.738/2008), mesmo sendo um avanço em relação à situação anterior, está aquém não só do desejável, mas também daquilo que vem sendo considerado, por setores da sociedade, como patamares aceitáveis para se imprimir valorização a estes profissionais (JACOMINI, ALVES & CAMARGO, 2015 p. 02).

Analisando os dados retirados da PNAD de 2008, Barbosa (2014) destaca a evidência dos baixos salários dos professores brasileiros, ao contrastá-los com os demais profissionais com o mesmo nível de formação. Todavia o trabalho do professor é organizado por suas horas em classe e extraclasse, o que dificulta a comparação com outros profissionais que mantêm uma carga horária fixa.

A valorização profissional, com piso salarial, plano de carreira da educação e condições dignas de trabalho, com tempos reservados aos estudos e planejamentos é parte da história da luta pela democratização da educação brasileira. Assim a luta pela valorização profissional,

(...) guarda vínculos com as políticas governamentais e a organização sindical dos(as) profissionais da educação. Ela traz para a cena política novos sujeitos sociais, expressando as demandas da classe trabalhadora, e, sobretudo, traz para a cena política as mulheres trabalhadoras (ROCHA & MORAES, 2015 p. 73).

#### 4.1.2 Implementação do Piso Salarial Nacional como política de valorização docente

Como vimos no subtítulo anterior, a Lei nº 11.494 de 2007, determinou a criação de um piso salarial profissional ao magistério, bem como fixou uma data para que essa determinação fosse cumprida.

Na tramitação da Lei do Piso, foram apresentados três projetos de lei diferentes, conforme categorizaram os autores Camargo, Gouveia, Gil & Minhoto (2009 p.344-345):

<b>Tabela 20 - Projetos de Lei para Piso Salarial Profissional do Magistério público do Brasil</b>		
<b>Número do Projeto de Lei</b>	<b>Piso</b>	<b>Jornada</b>
PL 7431/06	R\$ 800,00 - para os professores formados sem nível médio na modalidade normal. R\$ 1.100,00 - para os que possuísem formação superior.	40 horas semanais. 2/3 desta carga horária em sala de aula com alunos.
PL 619/07	R\$ 300,00 - para profissionais com formação de nível médio.	40 horas semanais. Carga de hora atividade de 25%.
Substitutivo Ivan Valente ao art. (619/07)	R\$ 1.565,61 - para os formados em nível médio na modalidade normal.	20h semanais. 1/3 da jornada para atividade extraclasse.

Fonte: CAMARGO, GOUVEIA, GIL & MINHOTO (2009 p.344-345) – grifos da autora.

Quase um ano após da data fixada pela Lei nº 11.494 de 2007 prevista para 31 de agosto de 2007, em 16 de julho de 2008 foi aprovada a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738). O texto aprovado determinou o valor do piso, a jornada de trabalho e quais são considerados os profissionais do magistério:

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte

pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º 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 (Lei nº 11.738 de 2008, artigo 2º).

O parágrafo § 5º, do artigo 2º, determina que o valor estabelecido na Lei deveria ser aplicado aos aposentados e às pensões dos profissionais do magistério. O valor do piso deveria ser reajustado anualmente, a partir de janeiro de 2009.

A seguir apresenta - se os valores do PSPN nos anos da pesquisa:

<b>Tabela 21 - Valores do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN</b>	
<b>Ano</b>	<b>Valor PSPN publicado pelo MEC*</b>
2010	R\$ 1.024,67
2011	R\$ 1.187,00
2012	R\$ 1.451,00
2013	R\$ 1.567,00
2014	R\$ 1.697,37

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CNTE, 2014<sup>9</sup>. \*Valores em reais(R\$).

Os entes federados, estados e municípios, os quais comprovassem não ter condições de cumprir com a Lei do Piso poderiam exigir da União a complementação financeira suficiente para que a lei fosse cumprida (CAMARGO, GOUVEIA, GIL & MINHOTO, 2009 p. 345).

Com a implementação do Piso Salarial em todo o território nacional, desenvolvem-se possibilidades para que os professores alcancem um “patamar melhor na valorização do magistério, com base num vencimento inicial, devendo ser acrescido das vantagens

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.cnte.org.br/images/stories/2015/CNTE\\_Cartilha\\_PSPN\\_2014.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2015/CNTE_Cartilha_PSPN_2014.pdf)

pecuniárias (...)” que devem estar presentes nos planos de carreira de cada ente federativo (FRANÇA & BARBOSA, 2012 p. 294-295).

Porém, a implementação do piso pode não ter alcançado o patamar da valorização para todos, como era esperado. Em pesquisa realizada em 12 estados (Rondônia, Acre, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Goiás), os autores Alves & Pinto (2011, 627), identificaram em sua análise que os professores sem formação superior recebem rendimentos mensais inferiores ao piso nacional do ano de análise (R\$ 950,00).

(...) quase um terço dos professores da educação básica no Brasil (623,7 mil) tem nível médio e não poderia ter salário inferior ao piso. Considerando que os dados foram coletados antes da data de integralização do valor do piso nacional (1º de janeiro de 2010), essas informações reforçam a importância da lei para os professores dos estados citados e questiona sua eficácia, com o valor estabelecido, para os professores das demais unidades federativas (ALVES & PINTO, 2011 p. 627).

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) regulamenta a formação mínima, o valor mínimo a ser recebido pelo trabalho docente e estabelece que a distinção salarial só poderá ocorrer em função da escolaridade, não podendo haver discriminação em função do nível e/ou modalidade de ensino de atuação,

Entretanto, a maioria dos governos da região metropolitana de Belo Horizonte mantém a sua postura de desvalorização e desqualificação do trabalho docente na educação infantil através de carreiras, salários e vínculos contratuais diferenciados em flagrante desrespeito à legislação vigente. (ROCHA & ROCHA, 2014, p.13).

Nas carreiras dos professores de Belo Horizonte está prevista uma jornada de trabalho, tanto para o professor municipal quanto o professor para a educação infantil, de 22h30 minutos semanais com 5 horas de Atividades Coletivas de Planejamento do Trabalho Escolar – ACPATE (PORTARIA SMED/SMAD Nº 008/97 artigos 13 e 16). Porém a Lei do PSPN determina que a atividade extraclasse deve corresponder à 1/3 da jornada fora de sala de aula. Desse modo, para a jornada de 22 horas e 30 minutos, 1/3 da jornada corresponde a 7 horas e 30 minutos de atividades extraclasse e não a 5 horas como determina a prefeitura de Belo Horizonte.

Portanto a PBH não cumpre a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional nem com referência ao vencimento dos Professores para a Educação Infantil nem com referência às atividades extraclasse.

Para os autores Camargo, Gouveia, Gil & Minhoto (2009 p.345), a determinação na Lei do Piso, artigo 2º § 4º, de 2/3 de a carga horária ser reservada para a interação entre docentes e educandos, acarretaria no aumento do número de professores nas redes de ensino causando um “forte impacto” nas redes públicas em todo o país, pela demanda de novos profissionais para fazer cumprir as horas extraclases dos professores.

#### **4.2 A dualidade das carreiras dos Professores Municipais: os planos de carreira em questão.**

Em Belo Horizonte, o Plano de Carreira dos Servidores da Educação da Prefeitura Municipal foi instituído pela promulgação da Lei nº 7.235 em 27 de dezembro de 1996.

A educação infantil, em Belo Horizonte, consistia em uma política desenvolvida no campo da assistência social, pouco inserida nas políticas educacionais do município (PINTO, DUARTE E VIEIRA, 2012 p. 612). Apenas em 2003 foi criado o cargo de Educador Infantil pela Lei nº 8.679, de 11/11/2003, para atender a demanda que começava a ser atendida diretamente pela rede pública municipal.

Com a criação da carreira distinta para atender especificamente a educação infantil foi instituída a fragmentação das carreiras de professores da rede municipal de ensino, uma vez que o profissional na carreira da Educação Infantil ingressa no nível médio e passa a contar com uma carreira diferenciada da carreira do Professor Municipal. O Professor Municipal conta com uma carreira de 24 níveis e ingressa no nível 10 enquanto o Educador Infantil inicia no Nível 1 01 e sua carreira possui 15 níveis.

Nos estudos de Pinto (2009) e Pinto, Duarte & Vieira (2012), sobre a educação infantil em Belo Horizonte constatou-se que a criação de Unidades Municipais de Educação Infantil, para atender a educação infantil e a expansão das matrículas municipais nessa etapa da educação básica se baseou na criação de um cargo docente inferior ao de professor denominado “educador infantil”, pois essa categoria possui uma remuneração menor quando comparada com a do professor municipal.

Rocha (2007, p. 11), ao realizar um estudo sobre o movimento pela democratização da gestão escolar e as lutas em defesa da escola pública na rede municipal de educação de Belo Horizonte, afirma que o debate sobre a isonomia das carreiras dos professores no sistema municipal de ensino é antigo. Em 1996, o Estatuto do Servidor Municipal e o Plano de Carreira do Magistério, para a autora, garantiram a “conquista do pagamento por habilitação, ou seja, o reconhecimento do direito de salário igual para trabalho igual” (p.10). No entanto a autora afirma que a disputa pela isonomia volta em 2003:

Este debate reapareceu em 2003 com a criação do cargo de Educador Infantil, criado pela PBH, provocando uma alteração na carreira do magistério municipal. Este fato tem sido um ponto de confronto entre a PBH e a educação municipal, tendo provocado em janeiro de 2005 uma greve específica das profissionais que trabalham com a educação infantil e outra, geral da categoria, em maio do mesmo ano (ROCHA, 2007 p. 11)

Em 2012 o cargo de Educador Infantil foi substituído pela carreira de Professor para a Educação Infantil (Lei nº 10.572, de 13/12/12). Permanecendo assim, em Belo Horizonte duas carreiras distintas de professor: a carreira de Professor Municipal e a carreira do Professor para a Educação Infantil.

Para o ingresso na carreira de professor municipal, inicialmente era exigido nível médio, no entanto desde a promulgação da Lei nº 8.679, de 11/11/2003, exige-se o ensino superior. Para a carreira de Professor para a Educação Infantil, a exigência é nível médio, embora o concurso permita também a licenciatura em Pedagogia. O tipo de admissão é via concurso público de provas e títulos e o regime de contratação é o estatutário.

A jornada de trabalho tanto para o professor municipal, quanto o professor para a educação infantil, é de 22h30 minutos semanais com 5h de Atividades Coletivas de Planejamento do Trabalho Escolar – ACPATE (PORTARIA SMED/SMAD Nº 008/97 artigos 13 e 16).

A remuneração é composta por vencimento-base e tem como vantagens fixas o décimo terceiro, o quinquênio, as férias e o auxílio transporte. Possui vantagens transitórias, como o abono de Estímulo à Fixação Profissional (no valor de R\$ 800,00 em 2014), pago uma vez ao final de cada semestre, com a condição que o professor não tenha mais de dois dias de afastamento, justificados ou não (Lei nº 10.572 de 2012, artigo 3º).

Na Lei nº 10.572 de 2012 foi estabelecido um prêmio por participação em reunião pedagógica (valor de R\$100,00 mensais, em 2014) para reuniões fora da jornada de 22h30min semanais, tendo como limite máximo dez reuniões anuais (artigo 4º, § 2º).

Em ambas as carreiras a conclusão de curso de escolaridade superior ao exigido para o cargo efetivo dá direito à promoção: Especialização (acrescenta mais 1 nível); Mestrado (acrescenta mais 2 níveis); doutorado (acrescenta mais 2 níveis). Podem ser conferidos, no máximo, 5 (cinco) níveis por curso de escolaridade superior à exigida para o cargo.

#### **4.3 Vencimentos Iniciais e Remuneração dos professores da rede municipal de ensino.**

Apresentadas as especificidades de cada carreira será a analisado, logo abaixo, o número de professores existentes na rede municipal por etapa da educação básica. Essa

análise tem como finalidade verificar se após a implementação integral do FUNDEB e da Lei do PSPN, o município aumentou de maneira considerável o número de professores.

Desse modo averigua-se se o aumento foi compatível com as exigências necessárias para que sejam cumpridas as respectivas leis, quanto ao vencimento e para atender a jornada extraclasse.

O quadro 03 apresenta o número de professores por carreira, de acordo com o Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte. A análise do período de 2012 a 2014 justifica-se pela disponibilidade dos dados iniciarem em 2012.

<b>Quadro 03 - Número de Professores por Carreira em Belo Horizonte - 2012 a 2014</b>			
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Professor Municipal	9.608	9.596	9.582
Professor Educação Infantil*	2.604	2.971	4.036

\*No ano de 2012 a PBH ainda denominava o cargo como Educador Infantil

Fonte: Elaborados a partir dos dados Obtidos no Portal da Transparência da PBH

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&lang=pt\\_BR&pg=10125&tax=41987](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&lang=pt_BR&pg=10125&tax=41987)

Os dados apresentados demonstram que a carreira de professor municipal apresentou uma queda no número de professores da rede, de 0,27%. Já a carreira do professor para a educação infantil apresenta um crescimento de 54,99% no número de professores na rede municipal.

As autoras Pinto, Duarte & Vieira (2012 p. 612), afirmam que em Belo Horizonte, a expansão da oferta da educação infantil pública se configurou a partir de “estratégias”, tais como o aproveitamento de professoras excedentes ou em regime de dobra de horário de trabalho e uso de espaços ociosos nas escolas municipais de ensino fundamental e médio. Outra estratégia utilizada pela PBH foi o convênio com instituições privadas.

Em decorrência dessas ações estratégicas o número de professoras da educação infantil apresentou um aumento considerável. Porém, devido à fragmentação das carreiras na rede municipal, a administração municipal a PBH não implementou políticas de valorização para todas as etapas da educação básica, como é possível perceber ao analisar a tabela de vencimentos básicos previstos ano a ano, para cada carreira.

<b>Tabela 22- Vencimento Inicial do Professor para a educação infantil – 2010 a 2014</b> (Valores Atualizados INPC-IBGE)					
Nível	<b>2010 (01/09)</b>	<b>2011</b>	<b>2012*</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>

<b>1</b>	<b>1.192,05</b>	<b>1146,90</b>	<b>1.357,56</b>	<b>1.310,19</b>	<b>1.324,61</b>
2	1.251,65	1204,25	1.425,44	1.375,70	1.369,78
3	1.314,22	1.264,47	1.496,71	1.444,47	1.438,27
4	1.379,95	1.327,68	1.571,55	1.516,70	1.510,18
5	1.448,94	1.394,07	1.650,13	1.592,54	1.585,69
6	1.521,39	1.463,77	1.732,64	1.672,16	1.664,98
7	1.597,45	1.536,95	1.819,26	1.755,77	1.748,22
8	1.677,32	1.613,81	1.910,23	1.843,56	1.835,64
9	1.761,20	1.694,50	2.005,74	1.935,74	1.927,42
10	1.849,26	1.779,23	2.106,03	2.032,53	2.023,79
11	1.941,72	1.868,18	2.211,33	2.134,15	2.124,98
12	2.038,80	1.961,59	2.321,90	2.240,86	2.231,23
13	2.140,74	2.059,67	2.437,98	2.352,90	2.342,79
14	2.247,78	2.162,66	2.559,89	2.470,55	2.459,93
15	2.360,16	2.270,79	2.687,88	2.594,07	2.582,92

Fonte: 2010 - Anexo I da Lei nº 9.985 22/11/10.

2011-Lei nº 10.252 de 13/09/11.

2012 -Lei nº 10.572 13/12/12

2013 -Lei nº 10.67125/10/13.

2014 - Lei nº 10.75317/09/14.

\* A Lei Nº 10.572, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2012 - Transforma o cargo público efetivo de Educador Infantil no cargo público efetivo de Professor para a Educação Infantil e dá outras providências.

O Professor para a Educação Infantil tem uma carreira com vencimentos inferiores aos professores da carreira do Professor Municipal, sendo constituída por 15 níveis, como demonstra a tabela 22.

A diferença do vencimento inicial do Professor para a Educação Infantil que se inicia no nível 01 e do Professor Municipal, o qual inicia no nível 10 é de 64,46% em valores atualizados para 2014.

A tabela 23 apresenta o quadro de vencimentos iniciais da carreira do Professor Municipal de 2010 a 2014, em valores atualizados pelo INPC/IBGE de 2014.

<b>Tabela 23 - Vencimento Inicial do Professor municipal PBH - 2010 a 2014</b>					
(Valores Atualizados INPC- IBGE)					
Nível	2010	2011	2012	2013	2014
1	1.281,56	1.233,03	1.357,56	1.310,19	1.324,61
2	1.345,65	1.294,68	1.425,44	1.375,70	1.390,84
3	1.412,92	1.359,41	1.496,71	1.444,47	1.460,39
4	1.483,57	1.427,39	1.571,55	1.516,70	1.533,40
5	1.557,75	1.498,76	1.650,13	1.592,54	1.610,07
6	1.635,64	1.573,69	1.732,64	1.672,16	1.690,58

7	1.717,41	1.652,38	1.819,26	1.755,77	1.775,10
8	1.803,28	1.734,99	1.910,23	1.843,56	1.863,87
9	1.893,46	1.821,75	2.005,74	1.935,74	1.957,06
<b>10</b>	<b>1.988,12</b>	<b>1.912,84</b>	<b>2.106,03</b>	<b>2.032,53</b>	<b>2.054,91</b>
11	2.087,53	2.008,47	2.211,33	2.134,15	2.157,66
12	2.191,91	2.108,90	2.321,90	2.240,86	2.265,54
13	2.301,50	2.214,34	2.437,98	2.352,90	2.378,81
14	2.416,58	2.325,06	2.559,89	2.470,55	2.497,76
15	2.537,41	2.441,32	2.687,88	2.594,07	2.622,64
16	2.664,28	2.563,38	2.822,27	2.723,78	2.753,77
17	2.797,49	2.691,55	2.963,38	2.859,96	2.891,46
18	2.937,36	2.826,13	3.111,56	3.002,97	3.036,04
19	3.084,23	2.967,43	3.267,14	3.153,12	3.187,84
20	3.238,44	3.115,80	3.430,49	3.310,77	3.347,23
21	3.400,37	3.271,59	3.602,01	3.476,31	3.514,58
22	3.570,39	3.435,17	3.782,11	3.650,12	3.690,32
23	3.748,91	3.606,93	3.971,21	3.832,63	3.874,83
24	3.936,35	3.787,27	4.169,76	4.024,26	4.068,57

Fonte: Fonte: 2010 - Anexo I da Lei nº 9.985 22/11/10.

2011-Lei nº 10.252 de 13/09/11.

2012 -Lei nº 10.572 13/12/12

2013 -Lei nº 10.67125/10/13.

2014 - Lei nº 10.75317/09/14.

Ressalte-se que a tabela para o Professor Municipal (com Curso Superior) inicia-se no item 10. O vencimento inicial desta carreira era, portanto, em 2014, R\$2.054,91. Para esta carreira a PBH paga o PSPN, embora não atenda a determinação da lei referente às horas-atividade.

As tabelas de vencimento demonstraram que não houve reajustes consideráveis nos vencimentos iniciais de 2010 a 2014. Os vencimentos iniciais, do Professor para a Educação Infantil, de 2010 para 2014 passaram por um reajuste de 11,12%. O professor municipal obteve um reajuste de 3,36% de 2010 a 2014. Ao analisar ano a ano, observou-se que de 2012 para 2013 ambas as carreiras tiveram queda de 3,49% em seu vencimento inicial ao analisar a tabela com valores atualizados. Em todo o período da pesquisa a PBH não pagou o PSPN para o Educador Infantil (2010-2012) e para o Professor para a Educação Infantil (2012-2014).

Para Gouveia & Souza, (2015 p. 50) as informações sobre os valores do vencimento inicial dos professores correspondem a uma “primeira aproximação com as condições de remuneração” dos mesmos.

“Os dados de vencimento inicial, ou seja, os valores básicos, sem o efeito de adicionais ou gratificações são os valores previstos nas tabelas de remuneração

e sob os quais há os efeitos das promoções por titulação e por tempo de serviço e/ou avaliação. A movimentação na tabela salarial depende, portanto de características de cada profissional, assim a análise do vencimento não revela a remuneração efetiva dos professores, mas permite uma aproximação com a política de valorização (ou ausência de valorização) dos profissionais. (GOUVEIA & SOUZA, 2015 p. 50)

Pesquisa realizada analisando os vencimentos dos profissionais do magistério da rede estadual de educação básica de Santa Catarina, no período de 1995 a 2014, demonstrou, ao contrário do que ocorreu na Prefeitura de Belo Horizonte que os vencimentos sofreram grandes transformações no período:

Na maior parte do período em que esteve em vigência a política de fundos com dispositivos que obrigavam a aplicação de grande parcela das suas receitas na remuneração dos profissionais da educação, a trajetória dos vencimentos nos anos iniciais do período seguiu em desvalorização, permaneceu estagnada em baixos valores nos anos intermediários e somente com o cumprimento da lei do piso, após a confirmação da sua constitucionalidade pelo STF, *ocorreu a valorização e ganho real de valor* (BOLLMANN & BASSI, 2015 p. 207).

Constata-se que o PSPN não alterou o vencimento dos profissionais da educação que exercem suas funções juntos às crianças matriculadas na Educação Infantil.

A Prefeitura de Belo Horizonte, disponibiliza informações sobre a remuneração dos seus servidores por cargo, função e pela matrícula de cada servidor. A partir desses dados, elencaram-se quais se referiam à remuneração dos professores da educação básica, com exceção dos professores em cargos comissionados. Assim, elaborou-se a tabela 24 com os valores referentes à remuneração máxima e mínima na rede municipal nos anos de 2012, 2013 e 2014.

Tabela 24 - Remuneração dos Professores por carreira da rede municipal de Belo Horizonte				
		<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Professor Municipal	Máximo	R\$ 20.872,19	R\$ 22.539,25	R\$ 17.837,06
	Mínimo	R\$ 1.036,69	R\$ 1.328,45	R\$ 936,07
	Média	R\$ 4.064,30	R\$ 3.911,65	R\$ 4.061,76
Professor Educação Infantil	Máximo	R\$ 4.004,88	R\$ 4.569,12	R\$ 4.716,80
	Mínimo	R\$ 1.076,13	R\$ 856,32	R\$ 883,07
	Média	R\$ 1.646,75	R\$ 1.700,70	R\$ 1.732,50

\*No ano de 2012 a PBH ainda denominava o cargo como Educador Infantil

Fonte: Elaborados a partir dos dados Obtidos no Portal da Transparência da PBH<sup>10</sup>.  
[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&lang=pt\\_BR&pg=10125&tax=41987](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&lang=pt_BR&pg=10125&tax=41987)  
Valores Corrigidos INPC/IBE.

Para evidenciar a discrepância entre a remuneração do Professor Municipal para o Professor da Educação Infantil a tabela 11 demonstra a disparidade entre os salários máximos e o salário mínimo na rede entre as duas carreiras. Nos dados disponibilizados pelo Portal da Transparência da PBH, há as informações de matrícula, cargo, remuneração, abate teto, remuneração considerando abate teto, observações e vínculo. Há vários cargos referentes aos professores da rede no Portal, todavia para o objetivo desse estudo elencou-se os cargos de Educador Infantil (2012), Professor para a educação infantil (2013 e 2013) e Professor municipal (2012, 2013 e 2014) para a realização da análise.

A remuneração de R\$ 17.837,06 encontrada no site pode ser explicada por ganhos na justiça, rendimentos de Direção Escolar anteriores e outros ganhos referentes a incorporação de ganhos anteriores. Esse dado pode causar distorção na porcentagem final.

Enquanto o professor para a educação infantil apresenta como diferença entre a remuneração mínima e a máxima, em 2014 o valor de R\$ 3.833,73. Uma diferença de alcance na carreira de 440,85% entre a remuneração do professor municipal para o professor para a educação infantil.

No capítulo sobre o financiamento da educação em Belo Horizonte foi analisada a política de aplicação de recursos e a forma como as alterações realizadas na Lei Orgânica do município tiveram efeito na diminuição dos recursos gastos pela PBH na Função Educação. Em decorrência da diminuição de recursos constata-se estratégias para fragmentar a carreira e realizar pagamentos de salários inferiores aos dos Professores Municipais. Para isto foi necessário modificar os planos de carreira dos professores. Essa pesquisa corrobora a conclusão da pesquisa realizada em Santa Catarina. Bollman e Bassi afirmam :

Pode-se deduzir disso que as alterações foram definidas deliberadamente para conter o aumento das despesas. Tais medidas achataram a dispersão percentual

---

<sup>10</sup> Fonte: Disponível em:

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&tax=41984&lang=pt\\_BR&pg=10125&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&tax=41984&lang=pt_BR&pg=10125&taxp=0&)

entre os vencimentos e desestruturaram o plano de carreira e remuneração do magistério estadual, o que revela que o discurso oficial de valorização do magistério na prática não se concretiza (BOLLMANN & BASSI, 2015 p. 207).

As estruturas da carreira e os salários da profissão docente tem demonstrado a desvalorização da profissão decorrente das mudanças ocorridas no mundo do trabalho. No atual contexto tem havido maior flexibilização e precarização das relações de trabalho e as novas expectativas da sociedade diante da escola e dos professores tem contribuído para a desvalorização dos profissionais da educação. Essa desvalorização da profissão docente repercute, sobretudo, nas estruturas da carreira e nos salários a ela relativos. Alguns estudos, como o de Gatti, Esposito e Silva (1994) indicam que o salário é essencial na carreira docente e, em muitos casos, revela-se como um elemento frustrante na expectativa de construção de uma carreira promissora.

A lei nº 11.494 de 2007 determina no Art. 22, que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB deve ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Os dados disponíveis no SIOPE, informados pelo município apresentam as despesas destinadas ao pagamento dos profissionais do magistério referentes aos recursos recebidos do FUNDEB.

Tabela 25 - Despesa do FUNDEB com pagamento dos profissionais do Magistério em Belo Horizonte (2010 - 2014)			
Ano	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Total
2010	R\$ 372.499.834,73	R\$ 67.288.776,93	R\$ 439.788.611,66
2011	R\$ 394.861.822,37	R\$ 80.281.236,14	R\$ 475.143.058,50
2012	R\$ 419.890.215,37	R\$ 76.959.470,83	R\$ 496.849.686,19
2013	R\$ 471.927.694,31	R\$ 62.455.704,16	R\$ 534.383.398,46
2014	R\$ 444.209.948,31	R\$ 101.852.484,49	R\$ 546.062.432,80

Fonte: Elaborados a partir dos dados obtidos no SIOPE. Valores Corrigidos INPC - IBGE, 2014.

A Tabela 25 mostra os valores informados pelo município ao SIOPE sobre os recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. De acordo com os dados do SIOPE, município destina 100% dos recursos do FUNDEB (somada a “Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código

4.13.25.01.02.00”, ao valor transferido do fundo estadual para o município) para o pagamento dos salários.

De acordo com o SIOPE, os recursos destinados à remuneração do professor da Educação Infantil representavam em 2010 13,30% e em 2014 esse percentual evoluiu para 18,65% sobre o total dos recursos do FUNDEB.

A análise realizada nesse trabalho evidencia a fragmentação das carreiras de professores existente na rede municipal de Belo Horizonte e demonstra que apesar do FUNDEB ter como objetivo impulsionar a valorização dos professores de toda a educação básica, os professores para a educação infantil da rede municipal de ensino têm uma carreira não atrativa e que não apresenta as características de uma política baseada na valorização do professor, em especial a valorização do professor que atua na educação infantil.

## V

### **Considerações finais**

No decorrer do processo de construção dessa pesquisa foi possível perceber os desafios inerentes aos esforços em alcançar o principal objetivo do estudo. Analisar a estrutura de aplicação dos recursos públicos em educação no município de Belo Horizonte com referência ao atendimento das demandas educacionais e da valorização dos profissionais da educação.

O primeiro capítulo apresentou alguns aportes teóricos e normativos sobre o Financiamento da Educação básica pública no Brasil, desde a Constituição de 1934 às políticas de fundos e o PSPN. A análise histórica dos processos normativos acerca do financiamento da educação possibilitou identificar o contexto de surgimento das políticas dos fundos contábeis para a educação, bem como, evidenciar a configuração dessa política pela análise das leis de criação dos mesmos.

A revisão da literatura realizada evidencia o papel fundamental do financiamento da educação como política pública para a efetivação do direito à educação, principalmente na dimensão do acesso ao ensino. A presente demanda pelo atendimento educacional de qualidade em nosso país é destacada pela literatura da área e fundamenta a relevância das políticas de fundos para as políticas públicas de qualidade.

O capítulo II, ao apresentar os dados educacionais sobre a rede municipal de educação apresenta o contexto democrático em que o sistema de ensino de Belo Horizonte foi construído. No entanto na análise das conjunturas políticas municipais, desde a criação da rede municipal de ensino até o último ano da pesquisa realizada observa-se uma desvalorização do professor municipal, referente essencial para a qualidade da educação. Apesar dos ideais democráticos em que o sistema de ensino foi pensado e construído a pesquisa realizada sinaliza que a cidade de Belo Horizonte ainda apresenta uma grande demanda não atendida, especialmente na educação infantil.

Os dados referentes às matrículas demonstram que o município passou a ofertar um maior número de matrículas na educação infantil em sua rede nos últimos anos. Todavia, a oferta pública municipal não atende toda a demanda para o acesso à rede. No caso específico da educação infantil, a demanda histórica pelo acesso a essa etapa da educação básica ainda não foi alcançada. O município, na educação infantil, tem adotado estratégias

que ao invés de garantir o acesso a um ensino de qualidade colabora para a precarização da profissão docente e não para sua valorização.

A análise do financiamento da educação do município, abordada no capítulo III, indica que a receita total apresentou de 2010 até 2014 uma evolução de 31,49%. Desse modo, é notório o crescimento da receita corrente no período de estudos dessa pesquisa, correspondendo ao período de 2010 a 2014. A análise demonstrou a dependência do município das transferências governamentais, uma vez que, a receita tributária não apresenta aumentos significativos evidenciando que não há autonomia econômica no município. Os dados referentes à análise dos recursos do FUNDEB demonstram que o município de Belo Horizonte configura-se como receptor dos recursos vinculados do FUNDEB, na medida em que, os recursos transferidos do município para a composição do fundo, são inferiores aos valores recebidos pelo fundo.

Esse estudo demonstra que a economia educacional nem sempre se relaciona com a economia geral do município. A análise das despesas demonstra que o percentual gasto na função Educação nos anos de 2010 a 2014 foi inferior ao percentual de crescimento da arrecadação municipal. Do mesmo modo, observou-se que a evolução dos recursos transferidos do FUNDEB para o município não refletiu em um desenvolvimento considerável no montante de recursos destinados à remuneração dos professores da rede.

A PBH investiu desde 2010 em uma luta intensa para alterar a lei Orgânica e diminuir de 30 para 25% os recursos destinados à manutenção e Desenvolvimento do Ensino. No que se refere aos valores quantitativos das despesas totais na Função Educação no período de 2010 a 2014, constata-se que houve um crescimento de apenas 13,58%, um percentual abaixo do crescimento demonstrado pela receita orçamentária do município e por sua capacidade econômica. Além disso, a análise realizada demonstra que o município tem ampliado os seus gastos para itens não correspondentes à MDE, conforme estabelece a LDBEN/9394/96, art. 70.

Os dados das despesas na Função Educação apresentam dificuldades de interpretação começando com a própria falta de clareza no entendimento do que compõe a Função Educação nos balanços apresentados pelo agente governamental. A obscuridade dos dados é sinalizada pelo formato em que são disponibilizados e por estarem fortemente agregados dificultando a revelação do que realmente foi executado com aqueles recursos. Com essa fragilidade em que os dados das despesas são disponibilizados torna-se um desafio identificar e analisar os dados disponíveis.

As alterações nas estruturas da carreira e os salários dos profissionais docentes municipais tem demonstrado similitude com a desvalorização dos trabalhadores decorrente das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e no atual contexto tem havido maior flexibilização e precarização das relações de trabalho docente na área municipal.

Essa desvalorização da profissão docente repercute, sobretudo, nas estruturas da carreira e nos salários a ela relativos, como a demonstrada nesse trabalho em relação às diferenças entre as carreiras de professor municipal e do professor para a educação infantil em Belo Horizonte, representando fragmentação das carreiras e precarização do trabalho docente.

A análise do plano de carreira realizada no capítulo IV demonstra a fragmentação das carreiras instituídas pela Prefeitura de Belo Horizonte, pois o professor da Educação Infantil detém uma carreira com vencimentos iniciais bem distintos do professor municipal. Essa política adotada diminui significativamente os gastos na educação infantil com a remuneração dos seus professores.

Ao analisar a remuneração dos diferentes cargos de professores, conclui-se que a fragmentação das carreiras e da existência de uma carreira para o Professor para a Educação Infantil e outra para o Professor Municipal contribuiu para diminuir o salário dos profissionais da Educação Infantil e para diminuir o dispêndio com o pessoal ativo vinculado à educação.

A autonomia dos entes da federação no direcionamento dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e sua relação com as diretrizes e normas nacionais para a aplicação desse recurso, bem como os processos de fiscalização, acompanhamento social e controle apresentam-se como um desafio no cenário nacional.

As formas de controle das tomadas de decisões tanto no âmbito estatal quanto no social demandam uma análise acerca da natureza do tipo de democracia que está sendo implantada e assim questiona-se que tipo de Estado se configura. Desse modo indaga-se a partir da pesquisa, se o município considera que está de fato a serviço da sociedade e em uma sociedade capitalista, como a que vivemos, principalmente no município de Belo Horizonte, com tamanha desigualdade e simultaneamente com tanta capacidade econômica. As ações dos agentes governamentais tendem a refletir os interesses das classes dominantes, em detrimento do interesse das classes trabalhadoras que necessitam do aporte da educação para diminuir as desigualdades sociais.

Diante da decisão do Supremo Tribunal Federal que em 2014, a qual considerou inconstitucional o art. 160 da Lei Orgânica de Belo Horizonte por definir 30% para a

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, extrapolando os 25% considerados mínimos pela Constituição Federal de 1988 conclui-se pelo desafio na interpretação da carta Magna. Considera-se que para que a oferta pública de uma educação básica de qualidade seja efetiva é necessário que o percentual mínimo constitucional não seja considerado como teto de gastos. Além disso, no atual cenário é necessário que os valores de referência por aluno sejam executados pelos agentes governamentais, em todas as modalidades da competência do município e assim possam ser controlados e fiscalizados na execução orçamentária. O controle e a fiscalização são necessários e a pesquisa analisou os riscos, os limites e o potencial do sistema de financiamento de uma gestão municipal, no caso, a da Prefeitura de Belo Horizonte.

A pesquisa representa um esforço no sentido de construir conhecimento sobre as gestões municipais, destacando que as informações sobre despesas na área da educação são muito controversas. Muitas vezes estão disponíveis, porém sua qualidade é frágil e pelo fato dos dados serem muito agregados não revelam o que a gestão municipal executa com os recursos arrecadados. A aposta se volta para a possibilidade de uma política municipal que atenda à demanda da população e se caracterize pela qualidade.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. In: Oliveira, Romualdo Portela; Santana, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino De Rezende. Remuneração e Características do Trabalho Docente no Brasil: Um Aporte. *Cadernos De Pesquisa*. V.41 N.143 Maio/Ago. 2011.

ARAÚJO, Doracina Aparecida de Castro. Pesquisa em educação: a superação do dualismo quantidade-qualidade. *An. Sciencult*, v.1, n.1, Paranaíba, 2009.

ARELARO, Lisete R. G. *Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 899-919, out. 2007.

BARBOSA, Andreza. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica Do Município De Belo Horizonte Belo Horizonte, 21 de março de 1990.

BOBBIO, N. A era dos Direitos. Editora: Campus. 1992

\_\_\_\_\_. Política. In: BOBBIO, Norberto. Dicionário de política I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; BASSI, Marcos Edgar. O piso salarial profissional nacional, a política de fundos e o vencimento dos profissionais do magistério público estadual de educação básica de Santa Catarina. *JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS* v.9, n.17 e 18 | Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro de 2015 | PP. 198–210.

\_\_\_\_\_. Lei 7.235, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Quadro Especial da Secretaria Municipal de Educação, Institui o Plano de Carreira dos Servidores da Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. Portaria SMED/SMAD nº 008/97. Dispõe sobre critérios para a organização do Quadro de Pessoal das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8679, de 11 de Novembro de 2003. Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de Educador, altera as Leis nºs 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.572, de 13 de dezembro de 2012. Transforma o cargo público efetivo de Educador Infantil no cargo público efetivo de Professor para a Educação Infantil e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Emenda À Lei Orgânica Nº 26, De 28 De Dezembro De 2012. Dá nova redação ao art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, 2012.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 9394, de 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional N° 53, de 19 de Dezembro de 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm).

\_\_\_\_\_. *Lei n° 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. Brasília, 21 de jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei n° 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm).

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros, 2012. Disponível em [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades).

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. O financiamento da educação em Minas Gerais e a remuneração dos professores da escola básica. Relatório de pesquisa. FAPEMIG, 2013.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional? *Educação em Foco*, ano 15, n. 19, Belo Horizonte, 2012.

CAMARGO, Rubens Barbosa; JACOMINI, Márcia Aparecida. Remuneração de professores de escolas públicas no contexto do FUNDEF. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de R.; FERNANDES, Maria Dilnéia E. Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande, MS: Ed. Oeste, 2015.

CAMARGO, R. B.; GIL, I. -. J. P. C.; MINHOTO, M.A.P. ; GOUVEIA, A. B. . Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos

de piso salarial. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, p. 341-363, 2009.

CIRILO, Pauliane Romano. As políticas de valorização docente no estado de Minas Gerais. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Departamento de Programa de Pós-graduação em Educação e Inclusão Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2012.

COELHO, José Silvestre. Escola integrada. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Conselho Nacional das Entidades do CNTE. Atualização do debate da CNTE sobre o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica – PSPN. Brasília, DF, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set/dez. 2008

DAVIES, N.. Tribunais de contas e os seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Paulo, v. 19, n.1, p. 99-115, 2003.

\_\_\_\_\_. O Financiamento da Educacao e o Mecanismo dos Fundos: solucao ou remendo? *I Colóquio sobre Financiamento da Educação em Curitiba*. Parana: UFP, 2005.

\_\_\_\_\_. A Fiscalização Das Receitas E Despesas Do Ensino Em Minas Gerais. *Cadernos De Pesquisa* V.43 N.149 P.518-541 Maio/Ago. 2013.

DIPIERRO, Maria Clara. A configuração do ensino de jovens e adultos no estado de São Paulo soba vigência do FUNDEB: resultados preliminares de uma pesquisa em

andamento. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas, PE, Anais... Porto de Galinhas, PE: Anped, 2012.

DOURADO, L.F. Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R.; TAVARES, T.M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

\_\_\_\_\_. Uma política de estado para a carreira na educação básica. *Cadernos de Educação: Diretrizes para a Carreira e Remuneração*. Brasília, v. 14, n. 21, p. 132-144, out. 2009.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. *Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo*. 1ª. ed. Belo Horizonte: RHJ Editora e Faculdade de Educação, 2010. 148p.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: Rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: EDITORA UFRGS, 2006

FARENZENA, Nalú. Capacidades de financiamento da educação básica no Fundeb: uma costura. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de R.; FERNANDES, Maria Dilnéia E. *Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos*. Campo Grande, MS: Ed. Oeste, 2015.

FARIA, Geniana Guimarães. *Política de financiamento e desempenho educacional: um estudo comparativo sobre a capacidade de atendimento dos municípios brasileiros*. 2009. 236 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FERNANDES, Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarzem. O Fundeb no Contexto das Finanças Públicas Municipais de Campo Grande. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 907-924, jul./set. 2014.

FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e Cultura: as bases epistemológicas do conhecimento escolar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FRANÇA, Magna; BARBOSA, Janaína Lopes. Fundef e Fundeb: efeitos na matrícula e na remuneração dos professores municipais de Natal/Rio Grande do Norte (2005-2010). *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, p. 274-308, jan./abr. 2012.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. *Educação e Pesquisa* (USP), São Paulo, v. 30, n.01, p. 11-30, 2004.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. *Educação em Foco*, 2010. Disponível em <Http://Www.Ufjf.Br/Revistaedufoco/Files/2010/02/07.Pdf>

\_\_\_\_\_. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 28, p. 13-34, 2012.

GATTI, B. A.; SILVA, T. R. N.; ESPOSITO, Yara Lúcia . Características de los profesores de primer grado en Brasil: perfil y expectativas. Proyecto Principal de Educacion En America Latina y El Caribe, Santiago, Chile, n. Bol 34, p. 36-53, 1994.

GENTILINI, Sônia Maria. Colégio Municipal de Belo Horizonte: a utopia possível (memória e história – 1948-1972). *Anais do II Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais*, 2003 Uberlândia. Disponível em <http://www2.faced.ufu.br/nephe/images/arq-ind-nome/eixo8/completos/colegio-municipal.pdf>

GOUVEIA, Andréa Barbosa; POLENA, Andrea. Financiamento da educação e condições de qualidade: um estudo exploratório de casos municipais. In: Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA, 2014.

GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Angelo Ricardo. Remuneração de professores em redes públicas do Estado do Paraná. In: CAMARGO, Rubens Barbosa; JACOMINI, Márcia Aparecida. *Vencimento e remuneração docente no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2015.

HILSDORF, Maria L. Spedo. *Historia da Educação brasileira: leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

JACOMINI, Márcia Aparecida; ALVES, Thiago; CAMARGO, Rubens Barbosa. Plano Nacional de Educação e remuneração docente: desafios para o monitoramento da valorização profissional

no contexto da meta 17, *Anais da 37ª Reunião da Anped*, 2015. Disponível em <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt05-4065.pdf>.

KRAWCZYK, Nora. A Pesquisa em Educação e os desafios para a área de Política Educacional. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília : Ipea, 2011.

LEHER, R. Valorização do magistério. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese de Doutorado - Universidade de Brasília, Ano de obtenção: 2009.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Plano Decenal de Educação para Todos" (verbetes). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>, visitado em 31/7/2015.

MIRANDA, S. A.. O Movimento de Constituição da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (1987-1992): progressivo avanço do direito à educação. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/UFMG, 1998 (Dissertação (Mestrado em Educação)).

OLIVEIRA, Romualdo. Portela. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. In: Brooke, Nigel (org.), Marcos históricos na reforma da educação. 1. Ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Thaís Moura (Org.). Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Curitiba: UFPR, 2006. p. 13-26.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: Federalismo e sua Relação com a Educação No Brasil. In: Oliveira, Romualdo Portela; Santana, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, D.A. Política educacional. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

O Manifesto dos Pioneiros da educação nova, de 1932. In: SBPC Documenta, n. 3. A *(re)construção da educação no Brasil*. São Paulo: SBPC, 1995. p. 27-50.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. As políticas de financiamento da educação na última década: do FUNDEF ao FUNDEB. In: Anais do IV Simpósio Internacional O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente. Uberlândia: UFU, 2008. p. 1-14.

PINTO, José Marcelino Rezende. Remuneração adequada do professor: Desafio à educação brasileira. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009.

PINTO, Mércia Figueiredo Noronha. O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte. 2009. 245f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de PósGraduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PINTO, M. F. N.; DUARTE, A. C.; VIEIRA, L. M. F. O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte. Revista Brasileira de Educação (Impresso), v. 17, p. 611-626, 2012.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. EccoS, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jul./dez. 2006.

REIS, B.P.W. Políticas públicas. In:OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

ROCHA, Maria da Consolação. O movimento pela democratização da gestão escolar e as lutas em defesa da escola pública: a experiência da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. In: VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, 2007, Vitória. Desafios da educação básica: a pesquisa em educação, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho - uma análise da experiência de Belo Horizonte. 2009. 393 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Departamento de Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROCHA, Maria da Consolação; MORAES, C. S. V. Plano de Carreira da Educação de Belo Horizonte: embates, avanços e recuos da Valorização Profissional. *Educação em Foco*. Belo Horizonte, 2015.

ROCHA, Maria da Consolação; ROCHA, Wanderson Paiva. A precarização do trabalho educacional na prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.4, n.12, 2014.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária. *Tese (Doutorado)* – Universidade Federal do Pará, Instituto de ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2010.

SILVA, Eldra Carvalho da. Carreira, salário e condições de trabalho docente: os efeitos do Fundeb na política de valorização dos professores em dois municípios paraenses. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.2, n.11, 2012.

Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte – Sind - Rede. 2016, p. 1. Disponível em [http://www.redebh.com.br/wa\\_files/Hist\\_C3\\_B3ria.pdf](http://www.redebh.com.br/wa_files/Hist_C3_B3ria.pdf).vai

VALADARES, Juarez Melgaço; VILLANI, A. Escola Plural: rupturas e continuidades. In: *VII Colóquio sobre Questões Curriculares / III Colóquio Luso-Brasileiro sobre Questões Curriculares*, 2006, Braga - Portugal: Universidade do Minho, 2006. v. Único.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. O impacto do FUNDEF no Brasil: resultado de um estudo comparativo realizado em rede nacional. Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada: Construindo a Identidade Latino Americana. Porto Alegre: SBEC 2003.

VIEIRA, Livia Fraga; SOUZA, Gizele. *Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil: segmentações e desigualdades*. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 119-139, 2010. Editora UFPR.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de Financiamento da Educação no Brasil: Uma (Re) Construção Histórica. *Em Aberto*, Brasília, v.28, n.93, p.11-14 jan./jun. 2015.

ZAIDAN, Samira; CALDEIRA, Anna Maria Salgueiro; SOUSA, Eustáquia Salvadora de; AZEVEDO, Ana Lúcia de Faria; SOARES, Cláudia Caldeira. O Movimento Da Produção Acadêmica Sobre A Rede Municipal De Educação De Belo Horizonte. *Educação em Revista*, Belo Horizonte v. 25 n. 01, p. 85-113, abr. 2009.

## Anexos

### Anexo 1 – Tabela de índices do INPC 2010 -2014

Índice de correção no período	
Ano	Índice
2010	1,2957600
2011	1,2076224
2012	1,1438363
2013	1,0822706
2014	1,0153767

Fonte: Calculadora do Cidadão -  
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

### Anexo 2 - Ação Cautelar 3.272 Minas Gerais

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI

**AUTOR(A/S)(ES)** :PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

**PROC.(A/S)(ES)** :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

**RÉU(É)(S)** :CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

**ADV.(A/S)** :FREDERICO STÉFANO DE OLIVEIRA ARRIEIRO

**DECISÃO**:

Vistos.

Cuida-se de ação cautelar proposta pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte em face da Câmara Municipal de Belo Horizonte, com o objetivo de obter tutela antecipada recursal no RE nº 477.624, no sentido de suspender a aplicabilidade do art. 160 da Lei Orgânica municipal, o qual prevê percentual mínimo do orçamento a ser aplicado nos serviços de educação.

Narra a inicial que o dispositivo trata da obrigatoriedade de dispêndio de trinta por cento da receita corrente do município na área de educação, situação que contrastaria com o art. 212 da Constituição Federal, que impõe a aplicação de apenas **vinte e cinco por cento** das receitas dos **impostos**.

Afirma que ingressou com representação de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, julgada improcedente pela referida Corte **a quo**, por não vislumbrar inconstitucionalidade com o parâmetro estadual. O acórdão restou assim condensado:

“ADIN. ART. 160 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE EM CONFRONTO COM O ART. 201 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. DESTINAÇÃO DE 30% DA RENDA CORRENTE DO MUNICÍPIO AO ENSINO, ULTRAPASSANDO TAL PISO O MÍNIMO DE 25% DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO COM REVOGAÇÃO DA CAUTELAR.”

Interpôs recurso extraordinário, aduzindo a agressão a preceitos de reprodução obrigatória, quais sejam, os arts. 1º, 2º, 18, 29, 60, § 2º, 167, IV, e 212, todos da Constituição Federal.

O apelo extremo teve seu seguimento negado por intempestividade, haja vista o entendimento da Corte de não incidência do prazo em dobro para recorrer, estabelecido no art. 188 do Código de Processo Civil, nos processos de natureza objetiva.

Em face dessa decisão, foi interposto agravo regimental, sobrestado para aguardar o julgamento do AI nº 827.810, afetado ao Plenário da Corte, em sede do qual se discute a extensão do prazo diferenciado aos processos de controle de constitucionalidade.

Acerca dos fundamentos próprios da ação cautelar, o autor sustenta que:

a) há plausibilidade jurídica de provimento do agravo regimental citado;

b) segundo a tese divergente, surgida quando do julgamento do AI 827.710 pela 1ª Turma desta Corte, o art. 188 do CPC não fez diferenciação em relação à natureza da relação processual em que interposto o recurso pelo Poder Público, caso em que o prazo diferenciado teria vez independente da feição objetiva ou subjetiva da lide;

c) para o julgamento do recurso extraordinário, sujeito ao regramento previsto nos arts. 541 e seguintes do CPC, deve-se afastar o regime puro das ações diretas de inconstitucionalidade, nas quais, a teor da Lei nº 9.868/99, o prazo recursal é simples;

d) acerca da tese de fundo do extraordinário, percebe-se que *“há dois graves problemas na majoração do limite mínimo constitucional levado a efeito no Município de Belo Horizonte, em torno dos quais se travou nos autos a discussão sobre a inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH: um, a elevação do percentual de 25% para 30% e, outro, a ampliação da base de cálculo ao substituir a expressão ‘receita resultante de impostos’ por ‘receita corrente’”*;

e) *“as alterações consignadas na Lei Orgânica além de afrontar o art. 212 da Constituição, constituem flagrantes hipóteses de vinculação de receitas do Município de Belo Horizonte, inclusive a proveniente de impostos que decorre especificamente da elevação do percentual, configurando interferência na autonomia do Executivo local, importando, sobretudo, (i) ofensa à norma que veda a vinculação de receita de impostos, conforme o disposto no art. 167, IV da Constituição Federal e, do mesmo modo, (ii) ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, expressamente previsto no art. 2º da Constituição Federal”*, citando precedentes.

No que tange à demonstração do perigo da demora, apregoa que:

i) após o transcurso de muito anos, nos quais ficaram pendentes de apreciação as contas municipais, o Tribunal de Contas do Estado notificou o Prefeito anterior com a finalidade de que este prestasse esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos na área educacional, no importe definido no art. 160 da LOBH, sinalizando que referido entendimento há de servir de anteparo para a análise das contas municipais futuras;

ii) *“nos termos do art. 25, da Lei Complementar nº 101/2000, a rejeição das contas do Município, por descumprimento do limite mínimo relativo à educação, segundo os critérios do art. 160 da LOMBH, pode implicar obstáculo para que o Município seja beneficiário de transferências voluntárias provenientes da União ou outro ente da Federação, ressalvadas exclusivamente aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”*;

iii) *“cabível a ponderação sobre ser extremamente danoso e de impossível ou difícil reparação os prejuízos que o Município experimentaria, em razão da provável rejeição de suas contas – por descumprimento dos parâmetros fixados no art. 160 da LOMBH –, posto que desse fato decorreria a aplicação da sanção de suspensão das transferências voluntárias que lhe beneficiariam, comprometendo abruptamente suas finanças, políticas e ações governamentais, inclusive obstaculizando execução de*

*projetos relacionados a mobilidade urbana, entre outros que se inserem na imperativa agenda nacional para a Copa do Mundo de 2014, a demandar vultosos e constantes repasses de recursos federais, em face da condição do Município de Belo Horizonte enquanto uma das cidades sede da próxima Copa do Mundo”.*

É o relatório. Decido.

Postula o autor a concessão de tutela antecipada recursal, no sentido da suspensão dos efeitos do preceito normativo atacado em sede de recurso extraordinário. Observa-se no pedido o seguinte conteúdo:

“[A] concessão de medida liminar, inaudita altera pars, para que sejam antecipados os efeitos da tutela recursal, no tocante ao agravo regimental e ao próprio Recurso Extraordinário nº 477.624, suspendendo-se a eficácia do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, ao menos no que toca à dissonância de percentual e a marcante alteração da base de cálculo levada a efeito, que implicaram flagrante e substancial majoração dos recursos destinados à área da educação, até decisão final no recurso extraordinário, ou, se menos, até o julgamento do agravo regimental pela douta Turma Julgadora, a fim de afastar qualquer possibilidade de o Município de Belo Horizonte ter, desde logo, as suas contas, apreciadas e/ou julgadas, no pertinente às despesas com educação, com base nos critérios contidos no referido dispositivo da Lei Orgânica”.

Longe de configurar tutela de urgência comum, o pedido da presente ação cautelar destina-se à suspensão de dispositivo de Lei Orgânica Municipal, objeto de sindicância em recurso extraordinário, manejado contra decisão proferida no exercício de controle de constitucionalidade abstrato estadual. Logo, evidencia-se que tal postulação guarda similitude com a tutela cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade.

Sendo assim, julgada improcedente a representação de inconstitucionalidade pelo Tribunal de origem, a presunção de legitimidade constitucional milita em favor do preceito atacado, sendo o seu afastamento decreto de caráter excepcionalíssimo, à semelhança do juízo realizado nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99.

No mais, colocada tal premissa, tenho que, pelas circunstâncias do caso, a tutela deve ser indeferida.

A análise da tempestividade do recurso, em um primeiro momento, encontra-se na posição de matéria prejudicial ao juízo de mérito do recurso extraordinário.

A tese da não aplicabilidade do prazo em dobro a favor do ente público nos processos de índole objetiva é jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte, incidente inclusive sobre os recursos extraordinários derivados de controle de constitucionalidade abstrato realizado pelos Tribunais de Justiça. A sua utilização é constatada em diversos precedentes, incluindo alguns posteriores ao sobrestamento do agravo regimental já citado. Note-se:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Não há prazo recursal em dobro no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Precedente do STF. 4. Não observância do prazo legal para interposição do agravo regimental. Intempestividade. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 670.890/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 27/08/12)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTEMPESTIVO. INAPLIBILIDADE DO PRAZO RECURSAL EM DOBRO NO ÂMBITO DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que o prazo recursal em dobro, previsto no art. 188 do CPC, não se aplica aos processos de controle abstrato de normas, mesmo para efeito de interposição de recurso extraordinário dirigido a esta Corte. II - Agravo regimental improvido”. (AI nº 788.453/SC-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 12/08/11).

“EMENTA: RECURSO. Embargos de declaração. Caráter infringente. Embargos recebidos como agravo. Controle abstrato de constitucionalidade de lei local em face de Constituição estadual. Processo de cunho objetivo. Prazo recursal em dobro. Inaplicabilidade. Recurso extraordinário não conhecido. Agravo regimental improvido. Precedentes. São singulares os prazos recursais das ações de controle abstrato de constitucionalidade, em razão de seu reconhecido caráter objetivo” (RE 579.760/RS-ED, Segunda Turma, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJe de 20/11/09).

Não bastasse, há nítida fragilidade na exposição do arvorado risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

O recurso extraordinário pende de apreciação nesta Corte desde de fevereiro de 2006, tendo a ação cautelar sido ajuizada somente no mês de dezembro corrente.

No mais, a norma em questão é texto originário da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, a qual, segunda consta no sítio eletrônico da Câmara Municipal, foi editada em 1990.

A respeito, o entendimento do Supremo Tribunal Federal refuta a presença de risco de aplicação da norma tida por inconstitucional, quando há letargia na formulação do pleito cautelar, tendo em vista o lapso temporal entre a impugnação e surgimento da norma ou preceito atacado. **Vide:**

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA 7.844/92. ESTUDANTES MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO DO PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO GRAUS. DIREITO AO PAGAMENTO DE MEIA- ENTRADA EM EVENTOS ESPORTIVOS, CULTURAIS E DE LAZER. O LAPSO TEMPORAL DECORRIDO ENTRE O COMEÇO DA VIGÊNCIA DA LEI QUESTIONADA E O AJUIZAMENTO DA AÇÃO É DE MAIS DE SEIS ANOS. INOCORRE O REQUISITO DO PERICULUM IN MORA, ESSENCIAL AO ACOLHIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. LIMINAR INDEFERIDA” (ADI nº 1.950/SP-MC, Relator o Ministro **Nelson Jobim**, DJ de 18/12/2000).

“EMENTA: ADIN - LEI N. 8.024/90 - PLANO COLLOR - BLOQUEIO

DOS CRUZADOS - AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA - LIMINAR INDEFERIDA. - **O tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza - não obstante o relevo jurídico da tese deduzida - o reconhecimento da situação configuradora do periculum in mora, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada.** - Votos vencidos dos Ministros CELSO DE MELLO (Relator), PAULO BROSSARD e NÉRI DA SILVEIRA, que ordenavam a liberação imediata dos cruzados bloqueados, por entenderem que a salvaguarda do padrão monetário não justifica o desrespeito, pelo Estado, de princípios inscritos na Constituição da República: "O poder normativo reconhecido a União Federal para atuar, legislativamente, sobre a disciplina da moeda, quer para adaptar o volume dos meios de pagamento as reais necessidades da economia nacional, quer para regular o seu valor intrínseco, prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários (...), quer para impedir situações de anormalidade e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais, não dispensa e nem exonera o Estado, na formulação e na execução de sua política econômico-financeira, inclusive monetária, de observar e de respeitar os limites impostos pela Constituição." (ADI 534-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 8/04/94).

Ausentes, portanto, os pressupostos do deferimento da tutela de urgência.

No mais, em razão da natureza desta ação e presente a causa prejudicial de intempestividade do apelo principal, **deve o mérito do recurso extraordinário ser examinado em sede própria.**

Ante o exposto, indefiro a tutela antecipada requerida, **negando seguimento à ação cautelar** (art. 21, § 1º, RISTF).

Publique-se. Int..

Brasília, 17 de dezembro de 2012.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*

### Anexo 3 – AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 477.624 MINAS GERAIS

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 477.624 MINAS GERAIS**

**RELATOR :MIN. DIAS TOFFOLI**

**AGTE.(S) :PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**

**ADV.(A/S) :DAYSE MARIA ANDRADE ALENCAR E**

**OUTRO(A/S)**

**AGDO.(A/S) :CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**

**ADV.(A/S) :FREDERICO STÉFANO DE OLIVEIRA ARRIEIRO E**

OUTRO(A/S)

**DESPACHO:**

Trata-se de agravo regimental que ataca decisão que não conheceu do recurso extraordinário interposto pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte, por intempestividade, proferida nos seguintes termos:

“O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE interpõe recurso extraordinário, com fundamento nas alíneas ‘a’ e ‘c’, do permissivo constitucional, contra acórdão da Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado:

*‘ADIN. ART. 160 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE EM CONFRONTO COM O ART. 201 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. DESTINAÇÃO DE 30% DA RENDA CORRENTE DO MUNICÍPIO AO ENSINO, ULTRAPASSANDO TAL PISOO MÍNIMO DE 25% DA CONSTITUIÇÃO.*

*CONSTITUCIONALDAIDE DA NORMA,IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COMREVOGAÇÃO DA CAUTELAR.’ (fl. 101)*

Opostos embargos de declaração (fls. 112 a 119), foram rejeitados (fls. 124 a 129). Sustenta o recorrente, em suma, violação dos artigos 2º e

212, da Constituição Federal, consubstanciada pela rejeição da alegada inconstitucionalidade da norma do artigo 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Contra-arrazoado (fls. 159 a 169), o recurso extraordinário (fls. 132 a 154) não foi admitido (fls. 171 a 175), tendo seguimento em razão de decisão proferida pelo Ministro **Sepúlveda Pertence** em autos de agravo de instrumento (em apenso).

Opina o Ministério Público Federal, em parecer da lavrado Subprocurador-Geral da República, Dr. **Wagner de Castro Mathias Netto**, pelo não conhecimento, ou pelo provimento do

recurso, se conhecido (fls. 193 a 195).

Decido.

A note-se, inicialmente, que o acórdão dos embargos de declaração foi publicado em 19/11/03, conforme expresso na certidão de folha 130, não sendo exigível a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/9/07. O presente recurso, por intempestivo, não merece ser conhecido.

De fato, publicado o acórdão dos embargos de declaração no dia 19 de novembro de 2003, quarta-feira, iniciou-se, no dia seguinte, a contagem do prazo para a interposição do presente

recurso, expirando, portanto, no dia 4 de dezembro de 2003, uma quinta-feira. O recurso extremo, todavia, foi interpostosamente no dia 17 de dezembro seguinte (fl. 132), vários dias

depois do término do prazo. É, portanto, intempestivo.

Com efeito, embora se trate de pessoa jurídica de direito público, o recorrente não dispõe da prerrogativa do prazo em dobro, prevista no artigo 188, **caput**, do Código de Processo Civil, vez que o feito em tela possui a natureza de processo objetivo em controle abstrato de constitucionalidade. Sobre o tema, anote-se os seguintes precedentes:

*‘RECURSO. Embargos de declaração. Caráter infringente. Embargos recebidos como agravo. Controle abstrato de constitucionalidade de lei local em face de Constituição*

*estadual. Processo de cunho objetivo. Prazo recursal em dobro. Inaplicabilidade. Recurso extraordinário não conhecido. Agravo regimental improvido. Precedentes. São singulares os prazos recursais das ações de controle abstrato de constitucionalidade, em razão de seu reconhecido caráter objetivo’ (RE nº 579.760/RS-ED, Segunda Turma, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJe de 20/11/09).*

*‘AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. CARIMBO COM A DATA DE PROTOCOLO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO ILEGÍVEL. ENTIDADE PÚBLICA.*

*PRAZO PARA RECORRER. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. O carimbo do protocolo no recurso extraordinário deve ser claro o suficiente para permitir a verificação da data de interposição. 2. Não se aplica o privilégio do art. 188 do Código de Processo Civil nos processos de controle concentrado de constitucionalidade’ (AI nº 633.998/RS-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 23/10/09).*

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: AI nº 788.453/SC, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJ de 18/3/10, RE nº 375.525/MG, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 3/11/09, e AI nº 555.860/MG, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJ de 14/10/09.

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, **caput**, do Código de Processo Civil, não conheço do recurso.”

O agravante sustenta que, a despeito da jurisprudência citada, a matéria merece reapreciação por parte da Turma julgadora, aplicando-se ao caso a regra contida no art. 188 do CPC. Requer, então, a reconsideração da decisão agravada e o provimento do recurso extraordinário.

O feito estava sobrestado aguardando o julgamento do AI nº 827.810-AgR/MG, afetado ao Plenário, pela Primeira Turma desta Corte, em sessão realizada no dia 28 de junho de 2011.

É o breve relato, decidido.

Em que pese o sobrestamento do feito para aguardar o julgamento do AI nº 827.810-AgR/MG, a Primeira Turma desta Corte, em sessão de 11/3/14, no julgamento do ARE 661.288/SP, de minha relatoria, revendo o entendimento anterior, **afirmou a aplicabilidade do prazo em dobro previsto no art. 188 do CPC aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça.**

Na ocasião, revendo meu entendimento, inclusive aplicado na decisão ora agravada, proferi voto sobre o tema nos seguintes termos:

“Primeiramente, a inaplicabilidade do prazo em dobro à hipótese dos autos é orientação firmada jurisprudencialmente, mas sem amparo na legislação processual em vigor. Com efeito, o recurso extraordinário está detalhadamente disciplinado no Código de Processo Civil e na Lei nº 8.038/1990, sem que o legislador, em nenhum dos dois diplomas, tenha feito qualquer distinção com relação aos recursos interpostos em processos de natureza objetiva ou abstrata. Tampouco a Lei nº 9.868/99, que possui caráter de norma geral para os processos de controle abstrato, faz essa distinção. Se o próprio legislador não faz qualquer distinção, não cabe a nós, julgadores, fazê-la.

No RE nº 181.138/SP, julgado pela Primeira Turma, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 12/5/95, questionava-se a aplicação da regra do art. 188 do CPC, cuja redação é anterior à

Constituição de 1988, ao recurso extraordinário, que passara a ser regido pela Lei nº 8.038/90. Naquele julgado, concluiu-se que

‘o benefício [da] dilação do prazo para recorrer [art. 188 do CPC] somente não incidiria no procedimento recursal do apelo extremo, se a lei extravagante – a Lei n. 8.038/90, no caso – **contivesse preceito que expressamente afastasse a possibilidade de aplicação supletiva da legislação processual civil codificada**’ (grifou-se).

De igual modo, a existência de norma que expressamente afaste a aplicação do art. 188 do CPC é imperativa na hipótese dos autos.

Registro que considero relevantes as razões apresentadas pelo eminente Ministro **Celso de Mello** no julgamento da ADI nº 2.130/SC-AgR, as quais poderiam embasar eventual proposta

legislativa contendo normas especiais para o recurso extraordinário de feição abstrata. No entanto, atualmente não existe qualquer legislação nesse sentido. Como dito, a legislação

atualmente em vigor sobre o recurso extraordinário não faz distinção em relação aos recursos extraordinários de índole abstrata.

Por não estar prevista na legislação processual, a referida distinção acaba por causar situação de insegurança entre os destinatários da prerrogativa do art. 188 da CPC. A consulta à

legislação processual é insuficiente para que se dominem os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário em processos de natureza abstrata, sendo necessário também o

conhecimento da jurisprudência do Tribunal. Esse cenário facilita o equívoco por parte dos operadores do direito, sendo esse o motivo para a maioria das inadmissões, por intempestividade, de recursos nesses casos.

Ademais, tratando-se de recurso extraordinário, independentemente da natureza do processo em que interposto, o Código de Processo Civil tem plena aplicabilidade.

Ora, aplicamos aos recursos extraordinários interpostos em processos de controle concentrado de lei estadual o prazo recursal, os requisitos de cabimento, as condições de admissibilidade, dentre outras normas. Por que excluir do seu âmbito a prerrogativa do art. 188 da CPC?

Outrossim, a prerrogativa em questão tem, dentre seus fundamentos, o fato de que a Fazenda Pública e o Ministério Público atuam em juízo em prol do interesse público.

Com efeito, leciona o professor Ministro **Luiz Fux**:

‘Forçoso observar que qualquer prazo, uma vez decorrido, extingue, independentemente de declaração judicial, o direito de a parte praticar o ato previsto, ressaltando-se, sempre, que não marcando a lei outro prazo, as intimações somente obrigam o comparecimento depois de decorridas 24 (vinte e quatro) horas.

Esta consequência drástica fez com que o legislador avaliasse determinadas situações especiais, tais como os feitos de interesse da Fazenda Pública e do Ministério Público, instituindo prerrogativas *pro populo*, haja vista que ambos, na prática dos atos processuais, atuam em prol

do interesse público. Não foi outra a razão da prerrogativa de “computar-se em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público” (art. 188 do CPC).

A *ratioessendi* dispositivo torna clara a sua incidência às autarquias, às fundações públicas, à União Federal, ao Estado, à Prefeitura etc, máxime após o advento do novel art. 475 do CPC, ideia que se sedimentara na jurisprudência’ (FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume I. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 336).

Esse entendimento já foi afirmado no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, também, no julgamento do RE nº 181.138/SP. Ao se afirmar a recepção do art. 188 do CPC pela

Constituição de 1988, consignou-se que ‘o benefício do prazo recursal em dobro outorgado as

peças estatais, **por traduzir prerrogativa processual ditada pela necessidade objetiva de preservar o próprio interesse público**, não ofende

o postulado constitucional da igualdade entre as partes' (RE nº 181.138/SP, Primeira Turma, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 12/5/95).

Ora, o interesse público está presente de maneira ainda mais marcante na atuação da Fazenda Pública e do Ministério Público nos recursos extraordinários interpostos nos processos

de controle de constitucionalidade abstrato estadual, nos quais estão em discussão questões de grande relevância e repercussão social no âmbito dos estados ou dos municípios. Ademais, tais

recursos têm como função precípua a defesa da ordem constitucional federal, visto que cabíveis somente nos casos em que estiver em discussão a suposta inobservância de norma

constitucional federal de reprodução obrigatória pelos estados, conforme pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: Rcl nº 383/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Moreira Alves**, DJ de 21/5/93.

A doutrina também apresenta como fundamento para a norma do art. 188 do CPC o fato de a Fazenda Pública e o Ministério Público atuarem em juízo em condição de desigualdade em relação aos advogados particulares, tendo em vista as dificuldades de ordem burocrática existentes no funcionamento dos serviços públicos e o expressivo volume de trabalho (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. v. I p. 288). Noto que essas limitações se impõem a tais órgãos independentemente da natureza do processo em que oficiem.

Por tais motivos, não vejo porque afastar a aplicabilidade do preceito do art. 188 do CPC ao recurso extraordinário de feição abstrata.”

Assim sendo, com base no novo entendimento da Primeira Turma, a decisão agravada merece reforma, sendo tempestivo o recurso extraordinário interposto pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte.

Quanto ao mérito do apelo extremo, o Tribunal de origem declarou a constitucionalidade do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, o qual prevê que o município deve aplicar “anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita orçamentária corrente exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal”.

A decisão daquela Corte baseou-se no fundamento de que o dispositivo questionado não seria inconstitucional pois ampliou o piso previsto no art. 201 da Constituição Estadual.

A irrisignação merece prosperar. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. Isso porque o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte acabou por ampliar consideravelmente a exigência mínima prevista no art. 212 da Constituição da República, pois, além de aumentar de 25% para 30% o percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, alterou a base de cálculo desse percentual ao referir-se à **receita orçamentária corrente**, e não à **receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências**, como prevê a Constituição

Federal. Ressalte-se, ainda, que essa ampliação se deu sem a participação do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Maior.

Como bem apontado pelo Dr. Wagner de Castro Mathias Netto, Subprocurador-Geral da República: dispositivo questionado não seria inconstitucional pois ampliou o piso previsto no art. 201 da Constituição Estadual.

A irresignação merece prosperar. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. Isso porque o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte acabou por ampliar consideravelmente a exigência mínima prevista no art. 212 da Constituição da República, pois, além de aumentar de 25% para 30% o percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, alterou a base de cálculo desse percentual ao referir-se à **receita orçamentária corrente**, e não à **receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências**, como prevê a Constituição Federal. Ressalte-se, ainda, que essa ampliação se deu sem a participação do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Maior.

Como bem apontado pelo Dr. Wagner de Castro Mathias Netto, Subprocurador-Geral da República:

“Com efeito, dentre os elementos orgânicos da Constituição, percebe-se que o intérprete deve partir da premissa de que a norma constitucional detém natureza política, eis que objetiva impor o mínimo de estrutura, decorrente de um texto rígido e eminentemente formal, idealizada pelo Constituinte. Contudo, isso não quer dizer que o poder originário decorrente não possa, atendendo às bases e princípios constitucionais, estruturar-se no âmbito de suas especificidades. Assim, por ser, à primeira vista, razoável, não se vislumbra óbice à assembleia legislar sobre o percentual mínimo de aplicação de verbas destinadas à educação, que, *in casu*, é de 30%, quando a Carta Estadual, acompanhando a Carta Magna estipula o percentual de 25%, não se mostrando, em breve análise, apto a causar prejuízo às demais ações do executivo, vinculando de forma legal certas verbas do orçamento.

Todavia, é de se observar que o âmbito de atuação constitucional na aplicação de recursos pelo chefe do executivo restará tolhida, caso o percentual mínimo comece nos 30%. Por essa ótica, haveria uma ingerência indevida de um poder em outro, passível, assim, de ser remediado por ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade. “ (fls. 194-195).

Nesse sentido, os seguintes precedentes, **in verbis**:

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO "E GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL", CONTIDA NA

PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido

de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art.

167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias.

Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. A via original do agravo regimental interposto por fax pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não foi recebida no Supremo Tribunal Federal, conforme determinam a Lei n. 9.800/1999 e a Resolução n. 179/1999.

Agravo regimental não conhecido. 4. Medida cautelar referendada para suspender a vigência do § 1º do art. 309, do caput e § 5º do art. 314 e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", contida na parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 4102 MCREF/ RJ, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe 24/9/10).

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO.

ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES.

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda

Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei

orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do

Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais.

Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2.447/MG, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe 4/12/09.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO

E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA

ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na ‘manutenção e conservação das escolas públicas estaduais’ vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n.

9.723, de 16 de setembro de 1.992.” (ADI 820/RS, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 29/2/08).

Em igual sentido, a seguinte decisão monocrática: RE 612.594/RJ, de minha relatoria, DJe de 12/5/14.

Ante o exposto, reconsidero a decisão agravada a fim de, nos termos do artigo 557, **caput** e § 1º-A, do Código de Processo Civil, conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Publique-se.

Brasília, 27 de junho de 2014.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6299715.

#### Anexo 04 - PROCESSOS TCE – PRESTAÇÃO DE CONTAS de Belo Horizonte

REF	Nº. DE PROCESSO	ENVOLVIDO	SÍNTESE - ASSUNTO
2009	835.427 Relator Cons. Gilberto Diniz	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p>GLOSA: 1 – CUMPRIMENTO DOS 30% EM GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO; 2 – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES EM A DEVIDA COBERTURA LEGAL – VIOLOU ART. 42 DA LEI 4.320/64.</p> <p>OBS. Não incide prescrição, vez que o TCEMG foi diligente a todo momento, desde a distribuição em 15/04/2010. O processo não ficou parado em nenhuma unidade por mais de 05 anos.</p> <p><b>Falta cópia a partir da fl. 697, inclusive.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- consta parecer do MPC pela aprovação (03/03/2016).</li> <li>- enviei cópia do parecer do MPC contido na Prestação Contas 2011, em 27/07/2016.</li> <li>- SITUAÇÃO ATUAL: CONCLUSOS AO RELATOR</li> </ul>
2010	843.180 Relator Cons. Sebastião Helvécio	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p><b>APROVAÇÃO DAS CONTAS 29/03/2012</b> ARQUIVADO EM 13/11/2014 SITUAÇÃO ATUAL: CÂMARA JÁ APROVOU AS CONTAS</p>

2011	872.912 Relator Cons. Licurgo Mourão	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p><b>APROVAÇÃO DAS CONTAS 28/04/2016 (publicado em 08/06/2016)</b></p> <p>1ª GLOSA: 1 (fls. 50) – 1 – Comprovar valores Contribuição Patronal – RPPS</p> <p>2 – Diferença de valores lançados no demonstrativo da Dívida Flutuante e aqueles lançados na Prestação de Contas RPPS.</p> <p>2ª GLOSA: (fls. 74/84): 1 – Abertura de créditos ilimitados – questionam o § único do art. 6º, da LOA. TCE alega que fere o art. 167, VII, da CR/1988. Essa irregularidade não enseja a rejeição das contas, somente recomendação (fl. 77).</p> <p>2 – Gastos com ensino – o TCE apurou o índice de 25,62% - cumprindo do art 212 da CR, mas glosou o não cumprimento do art. 160 da LOMBH (fl. 78/80).</p> <p>3 – Falta de recolhimento de contribuição previdência, em desobediência ao disposto no art. 3º da lei Municipal 9096/05 (fls. 82/83).</p> <p>- MPC opinou pela aprovação. Acatou a aplicação do art. 212 da CR e entendeu pela inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH.</p> <p>- <b>CONTAS APROVADAS – SESSÃO DO DIA 28/04/2016</b></p> <p><b>OBS. Não aceitou o cômputo nos gastos com educação de restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira.</b></p> <p>- REUNIÃO DE 18/10/2016 - Lucy vai levantar o valor dos RPNP que foram glosados em 2011 e pagos em 2012, para fins de computo na PC 2012.</p> <p>- SITUAÇÃO ATUAL: CONTAS APROVADAS PELO TCEMG EM 28/04/2016</p>
2012	887.400 Relator Cons. Gilberto Diniz	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p>- 28/03/2014 - PARECER MPC PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS</p> <p>- 14/08/2014 - CONCLUSO AO RELATOR</p> <p>- GLOSA: 1 – Gastos com Educação. Não atendeu o art. 212 da CR – a unidade técnica apurou somente 23,08% e nem o art. 160 da LOMBH (fls. 94/96). Questionam a inclusão dos seguintes gastos na MDE: “Porém, em sede de reexame, a Unidade Técnica, tendo em vista a defesa apresentada, considerou que os recursos oriundos de convênios vinculados à educação não compõem a base de cálculo de aplicação no ensino, e da mesma forma as despesas relativas aos inativos, auxílio-alimentação e restos a pagar sem disponibilidade financeira – conforme a Instrução Normativa n. 13/2008 e consultas n. 866510, n. 687023, editadas por esta Corte. Não foram consideradas, também, as despesas de exercícios anteriores como integrantes da base de cálculo para o computo do mínimo constitucional.</p> <p>- Consta parecer do MPC PELA NÃO APROVAÇÃO, baseado na análise técnica. O MPC alega que “os técnicos consideraram que se computadas as despesas realizadas com auxílio transporte e com educação inclusiva, o percentual de aplicação nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, seria de 24,94%, restando, ainda, descumpridos o art. 212 da CR/88 e o art. 160 da lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.”</p> <p>- <b>MEMORIAIS: protocolado em 20/06/2016. Rúsvel despachou com - Procuradora de Contas (Cristina Melo).</b></p> <p>- REUNIÃO DE 18/10/2016 - Lucy vai levantar o valor dos RPNP que foram glosados em 2011 e pagãos em 2012, para fins de computo na PC 2012. Bruno Passeli irá refazer o percentual de gastos com inativos educação.</p> <p>- Dia 09/11/2016 foi protocolizada novas manifestação para incluir RPNP glosados em 2011 e foi apresentado novo cálculo dos inativos.</p> <p>- SITUAÇÃO ATUAL: CONCLUSOS AO RELATOR</p>

2013	913.063 Relator Cons. José Alves Viana	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p>- Parecer do MPC em 2015 que opina pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS. O MPC conclui que deve ser emitido parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2013, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.</p> <p>- O MPC ressalta que não foi cumprido o percentual do art. 160 da LOMBH, porem acata o percentual do art. 212 “Todavia, vale repisar que o município de Belo Horizonte observou o patamar mínimo previsto no art. 212 da CR. Ainda, o MPC ressaltou que: Logo, na visão do Parquet, o município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 26,27% da receita base de cálculo, atendendo, pois, ao disposto no art. 212 da CR. Excluiu inativos e restos a pagar sem disponibilidade financeira, como também não aceitou os restos a pagar de 2012 que foram pagos em 2013.</p> <p>OBS. Enviei cópia do parecer do MPC dado na Prestação de Contas 2011.</p> <p>- <b>MEMORIAIS – protocolado em 15/09/2016 (Rúsvel vai despachar com Leonardo Ferraz).</b></p> <p>- Ver fls. 561 e fls. 866/872 – Não aceitou inclusão de inativos.</p> <p>- JULGAMENTO: dia 25/10/2016 – Conselheiro Relator opinou pela APROVAÇÃO DAS CONTAS, voto acompanhado pelo Conselheiro Gilberto Diniz. Entretanto o Conselheiro Wanderley Ávila <b>PEDIU VISTAS.</b> (ART 93, § 1º - Notas taquigráficas no pzo máximo de 7 dias contados a partir da sessão. Processo irá para conselheiro que pediu vistas. A partir dessa data de envio, inicia-se a contagem do pzo de 30 dias para nova inclusão de pauta. Art. 102 – conselheiro que deu voto antes da proclamação final do resultado, pode mudar seu voto).</p> <p>- SITUACÃO ATUAL: NOVA MARCAÇÃO DE PAUTA PARA JULGAMENTO. (DATA PROVÁVEL 01/012/16)</p>
2014	959.011 Relator Cons. Gilberto Diniz	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p>- Distribuído em 28/09/2015</p> <p>- Em 03/05/2016 foi pedido vistas para digitalização</p> <p>- <b>25/05/2016 – elaboração de Relatório Técnico</b></p> <p>- Conselheiro só concedeu xerox após retorno do órgão técnico</p> <p>- REUNIÃO DE 18/10/2016 – Lucy falou que vai precisar de incluir inativos para cumprir índice Art. 212 CR/88</p>
2015	988.018 Relator Cons. José Alves Viana	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE MARCIO LACERDA	<p>- REUNIÃO DE 18/10/2016 – Lucy falou que vai precisar de incluir inativos para cumprir índice Art. 212 CR/88</p> <p>- Autuada em 01/11/2016</p> <p>- SITUACÃO ATUAL: ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO TÉCNICO</p>

Fonte: Portal da Prefeitura de Belo Horizonte – disponível em [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EbSsoen4-bwJ:portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3Drelatorio\\_prestacao\\_contas\\_atualizado](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EbSsoen4-bwJ:portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3Drelatorio_prestacao_contas_atualizado)