



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15-A, DE 2015, DA SRA. RAQUEL MUNIZ E OUTROS, QUE "INSERE PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 193; INCISO IX, NO ART. 206 E ART. 212-A, TODOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE FORMA A TORNAR O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB INSTRUMENTO PERMANENTE DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, INCLUIR O PLANEJAMENTO NA ORDEM SOCIAL E INSERIR NOVO PRINCÍPIO NO ROL DAQUELES COM BASE NOS QUAIS A EDUCAÇÃO SERÁ MINISTRADA, E REVOGA O ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS"

Autores: Deputada RAQUEL MUNIZ e outros

Relatora: Deputada PROFESSORA DORINHA SEARA REZENDE

VOTO EM SEPARADO

(Dos Srs. Sâmia Bomfim e Edmilson Rodrigues)

I – Relatório

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15, de 2015, foi apresentada pela Deputada Raquel Muniz em 7 de abril de 2015. Naquela legislatura, a 56ª, a Comissão Especial avançou significativamente, mas foi impedida de votar a proposição devido à intervenção federal no estado do Rio de Janeiro.

Nesta 56ª legislatura, houve o desarquivamento da PEC e constituição de nova Comissão Especial, para retomar a análise da proposta. Coube novamente à Deputada Professora Dorinha Rezende a relatoria da proposição na Comissão Especial. Foram eleitos

para condução dos debates o Deputado Bacelar, como Presidente, sendo vice-presidentes os Deputados Idilvan Alencar, Danilo Cabral e Professora Rosa Neide. Ao longo do processo, que contou com a realização de uma gama de audiências públicas, a Relatora recebeu sugestões e emendas de diversos parlamentares e organizações da sociedade civil, e apresentou três versões de seu relatório: em 18/09/2019, 18/02/2020 e, mais recentemente, em 03/03/2020.

II – Voto

a) Introdução

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) considera urgente a aprovação do novo Fundeb, e reconhece os esforços realizados por esta Comissão, especialmente pela relatora da matéria, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, e pelo Presidente do colegiado, Deputado Bacelar. Em nosso entendimento, além de garantir a constitucionalização do Fundo, tornando-o permanente, e um expressivo aumento do aporte de recursos da União, precisamos construir um novo Fundeb que sirva para 1) universalizar o direito à Educação; 2) valorizar os educadores; 3) aprimorar as condições de ensino-aprendizagem nas escolas públicas de educação básica; 4) promover a justiça federativa e 5) consagrar o princípio da exclusividade de aplicação de recursos públicos em escolas públicas.

Deixemos claro este ponto: os recursos do Fundo devem ser destinados exclusivamente à educação básica pública, sem direcionamento, em hipótese alguma, para o setor educacional privado.

O novo Fundeb deve contribuir para a realização dos objetivos elencados em dispositivos constitucionais e na Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE). A interrupção do Fundeb, que todos devemos evitar, faria despencar a capacidade de investimento por aluno de centenas de municípios brasileiros, além de fazer explodir a desigualdade entre unidades federativas, ainda muito alta.

Temos claro que o financiamento do Fundeb depende, em grande parte, da arrecadação tributária, e que ela se dá, no Brasil, de forma perversamente desigual. No Substitutivo apresentado, os recursos para o financiamento do Fundeb, principalmente o

salário-educação, são retirados de outros programas essenciais para a educação pública (sem que se demonstre qual seria a nova fonte de recursos desses programas), como por exemplo o Programa Nacional do Transporte Escolar – Pnate, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. A aprovação do relatório no molde apresentado mantém a lógica fiscalista de disputa de despesas públicas por mais orçamento sem aumentar a base de arrecadação do Estado.

Aprová-lo como está significa, pois, admitir que temos um cobertor curto e que para cobrir uma parte é preciso descobrir outra, algo com que não concordamos.

Em paralelo à discussão do Fundeb se iniciará debate no Congresso Nacional da Reforma Tributária. Entendemos a carga tributária como instrumento essencial do Estado para execução de política fiscal. A alta regressividade de nosso sistema é concentradora de renda e diminui a capacidade de atuação do Estado para oferecer bens e serviços públicos essenciais para a sociedade. No Brasil, 48,44% dos impostos incidem sobre consumo de bens e serviços, enquanto a média dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) apresenta 32,55% para a mesma base de comparação. Essa maneira de tributar a economia penaliza os mais pobres, principalmente as mulheres negras, que são maioria no piso da desigualdade de renda do país e correspondem à parcela da população que mais poderia usufruir de benefícios provindos de um Fundeb efetivamente robusto.

Só em 2019, como é amplamente sabido, os bancos distribuíram R\$ 52 bilhões em dividendos a seus acionistas, valor 26% superior ao do ano anterior.¹ Como se sabe, o Brasil é um dos poucos países em que lucros e dividendos a pessoas físicas não são taxados. Ao mesmo tempo, a alíquota máxima de imposto de renda, em nosso país, é inferior à de países como Chile, Argentina, México e Coreia do Sul. Para onde quer que se olhe, é fácil verificar que a maior parte da renda isenta está concentrada no topo – estreitíssimo – da nossa pirâmide social. O Fundeb, temos claro, poderia ser financiado por maiores tributações de renda e patrimônio, a partir da modificação da carga tributária brasileira, sem aumentar a

¹ <https://www.infomoney.com.br/mercados/bancos-distribuem-r-52-bilhoes-em-dividendos-a-seus-acionistas-em-2019/>

proporção de tributos em relação ao PIB, como a maioria das economias ditas avançadas e modernas, mundo afora, hoje já fazem.

A Constituição Federal exige um percentual mínimo de investimento em educação, porém de 1988 até hoje foram diversos os instrumentos utilizados por parte dos governos da vez para reduzir o mínimo constitucional sem que isso acarretasse em problemas administrativos. A década de 1990, com a abertura comercial e implementação do “Consenso de Washington”, trouxe para a sociedade brasileira a ordem neoliberal, na qual o Estado é considerado “excessivo” e cumpre cortar despesas, não importando o custo social de fazê-lo. Porém, apesar do discurso de que se deve cortar despesas por essas serem supostamente maiores do que a arrecadação, vemos os governos aumentando cada vez mais as desonerações, deduções e isenções para as grandes empresas. Hoje, o litígio tributário chega a cerca de 40% do PIB brasileiro, já descontados os “créditos podres”. Ou seja, o Estado brasileiro, capturado pela ordem neoliberal e seus beneficiários, parece não ver a necessidade de cobrar a dívida das empresas que têm carteira saudável e passível de pagamento, e prefere cortar investimento em educação básica para a população mais pobre.

Isso é absolutamente inaceitável, e insustentável no longo prazo.

Para que tenhamos uma ideia de ordem de grandeza e ordem de prioridades que hoje governa o Brasil, roubando-lhe o futuro, vale lembrar que, enquanto os bancos distribuem a seus acionistas R\$ 52 bilhões sem recolher qualquer tributo, e empresas inadimplentes passam ao largo de qualquer sanção, a complementação da União ao Fundeb foi, em 2019, da ordem de R\$ 15 bilhões, distribuindo recursos para municípios em todo o país, chegando as escolas das regiões mais pobres. O seu valor é inestimável, como é indiscutível seu caráter estratégico.

Nesse contexto, cabe registrar que o Governo Federal se permite inflar o orçamento da Defesa, inclusive despejando, em 2019, a bagatela de R\$ 7,6 bilhões na construção de navios de guerra, sem que se identifique ameaça palpável no horizonte.²

Eis porque, ao tempo em que enaltecemos os esforços da Relatora pela elaboração

² <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2020/01/bolsonaro-engorda-estatal-da-marinha-e-gasto-militar-fica-ainda-maior.shtml>

de um Fundeb mais justo e inclusivo, bem como sua abertura para o diálogo, lamentamos e discordamos de algumas alterações ocorridas entre a minuta de Substitutivo apresentada pela Relatora em 18 de setembro de 2019 e o Relatório apresentado na Comissão Especial em 18 de fevereiro último, bem como aquele divulgado em 03/03/2020, sobre o qual agora nos debruçamos. Temos claro que essas alterações se deveram a pressões de setores do patronato brasileiro – estrategicamente representados no Poder Legislativo – que lucram extraordinariamente com a estrutura tributária perversa, que advogam o “Estado mínimo” para ampliar suas próprias oportunidades de negócios, em detrimento da imensa maioria do povo brasileiro, e que pregam diuturnamente em defesa do fundamentalismo fiscalista (ou “austericídio”), pouco se importando com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como a dignidade da pessoa humana.

b) A complementação da União

Em primeiro lugar, entendemos justo e necessário, além de perfeitamente viável, manter a proposta anterior, de aumento gradual da participação da União no Fundeb, dos atuais 10% para um mínimo de 40% em até dez anos. Essa proporção, amplamente debatida durante a tramitação da PEC nº 15/2015, teria um impacto muito mais expressivo do que a que ora se propõe, ampliando significativamente o número de beneficiários (municípios, alunos, professores, escolas), fortalecendo as redes públicas e reduzindo de modo expressivo a desigualdade entre os municípios no que tange ao valor-aluno.

c) O salário-educação

Além disso, consideramos inaceitável a “troca de seis por meia dúzia”, ou seja, a aparente “duplicação” dos recursos federais por meio de uma transferência de recursos do salário-educação, autorizada por meio do Art. 11 do Substitutivo apresentado. Trata-se de uma maquiagem contábil.

Senão, vejamos: os recursos federais aplicados no Fundeb são aqueles destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conceito estabelecido no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal. Trata-se daquilo que pode ser contabilizado como despesas educacionais dedicadas ao ensino. Ora, o mesmo artigo 212, em seus parágrafos 5º e 6º, define aquilo que não é MDE, mas é fundamental para o acesso e permanência dos alunos na escola: esses diversos programas são viabilizados por uma fonte adicional de recursos, o salário-educação. Sem eles, os estudantes dependeriam exclusivamente de recursos de seus estados e municípios, ficando em muitos casos privados do acesso ou permanência no estabelecimento de ensino. Em 2019 a contribuição do salário-educação distribuiu para a educação básica um montante de R\$ 21,4 bilhões, sendo que 40% desses recursos (R\$ 8,4 bilhões) ficaram com a União e financiaram uma gama de programas federais. Os principais programas suplementares do Executivo federal possuem como fonte fundamental de seu financiamento os recursos do salário-educação. Esses recursos são absolutamente decisivos para o Programa Nacional do Transporte Escolar – PNATE (100%), o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (85%), o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (87%) e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (100%). Se o novo Fundeb for aprovado nos termos do Substitutivo em análise, o potencial de complementação do Fundo será neutralizado, as redes públicas continuarão asfixiadas e milhões de estudantes da educação básica continuarão violentados em seu direito fundamental a um ensino de qualidade.

Saliente-se a provável redução drástica do PNAE, que porá em risco o cumprimento do disposto no artigo 208, VII, da Constituição Federal, expondo à chaga da fome milhares de crianças e adolescentes que hoje têm nas escolas suas principais refeições – quando não as únicas.

Além disso, cumpre considerar que apenas uma parte dos recursos do salário-educação pertence à União: 60% desses recursos são transferência constitucional obrigatória para estados e municípios. Não é possível determinar que a União utilize a totalidade dos recursos do salário-educação, sem que seja revogado o § 6º do artigo 212 da Constituição. O Governo Federal só poderia ampliar sua participação no Fundeb com recursos dessa fonte se avançasse nas cotas dos entes federados, lançando mão de recursos essenciais já utilizados por estados e municípios. Se a alternativa for utilizar a cota federal (resguardando as cotas

estaduais e municipais, como prevê a redação do art. 11 do Substitutivo distribuído em 03/03/2020), resta claro que ficarão prejudicados os programas suplementares, referidos acima, de importância crucial.

Não impede o desastre acrescentar, à redação do artigo 11 da proposta em exame, a ressalva “assegurada a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII”. A esse respeito, cabem duas considerações: primeiro, não se sabe como será “assegurada a manutenção” dos referidos programas, caso se dê a realocação de parte desses recursos para o Fundeb; tampouco está claro como será viabilizada, nesse cenário, “a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras”, finalidade da cota federal, conforme dispõe o Decreto nº 6.003/2006.

Segundo estimativas da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca, “a possibilidade de uso dos recursos do salário-educação para a complementação da União implicará uma participação efetiva do governo federal inferior aos 20% anunciados no relatório, uma vez que vez seria utilizada uma fonte de recursos já vinculada para o setor”.³

É fundamental, portanto, que a complementação da União ao Fundeb seja feita com recursos novos, sem incorporar o salário-educação.

d) O CAQ e o CAQi

Da mesma forma, entendemos imprescindível constitucionalizar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), convencionado no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que cria parâmetros para a “garantia de padrão de qualidade” de que trata o artigo 206, VII, da Constituição Federal. O “padrão mínimo de qualidade” de que trata o artigo 211, § 1º, corresponderia ao Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Ora, ao inovar, em seu artigo 5º, trazendo ao artigo 211 da CF a expressão “condições indispensáveis de oferta”, a proposta rebaixa as exigências relativas ao

³ <https://fineduca.org.br/2020/03/02/por-um-fundeb-mais-justo-e-com-maior-compromisso-da-uniao/>

funcionamento as escolas públicas, ignorando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 4º:

“O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de **insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.**”

e) O prêmio por desempenho

Outro ponto que merece atenção é aquele que visa a alterar o artigo 158 da CF, condicionando parte dos recursos destinados aos municípios a aferição de desempenho dos estudantes (art. 2º), bem como a adoção do mesmo critério (“evolução significativa dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades”) para a complementação da União ao Fundeb (art. 7º, V, “c”).

Antipedagógica por natureza, a remuneração por desempenho (cujos indicadores não estão estabelecidos e seria difícil estabelecer, de modo uniforme, em todo o território nacional) é criticada internacionalmente e tende a aprofundar as já gritantes desigualdades entre escolas brasileiras (em que pese a ressalva a este respeito incluída no texto): precisamos a todo custo evitar que redes públicas com maior capacidade de arrecadação, e portanto maior capacidade de apresentar avanços em avaliações de larga escala, sejam premiadas em detrimento das redes mais necessitadas de recursos. Neste sentido, compartilhamos a preocupação e acolhemos a sugestão da Fineduca:

“[...] diante de uma rede pública de educação básica de vultosas dimensões e de grande complexidade, é muito difícil vislumbrar a definição de critérios e de indicadores e a operacionalização de sistemas de registro que indicarão ‘melhoria` e `evolução significativa`. Para a avaliação de resultados das redes públicas de ensino, seria muito mais profícuo investir no fortalecimento das instâncias de controle interno e externo dos poderes públicos e no controle social, instrumentos já existentes e com potencial de atuação mais capilarizadas no território nacional”.

Em face do exposto, o PSOL propõe as seguintes alterações ao Substitutivo em exame:

1) Art. 2º - Proposta de redação

“O art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art 158.

[...]

Parágrafo único.

[...]

II – até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base **em progresso em indicadores educacionais relativos ao Plano Nacional de Educação instituído nos termos do artigo 214 desta Constituição.** (NR)”

2) Art. 7º. **Proposta de redação:**

“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 à manutenção e desenvolvimento do ensino na **educação básica pública** e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

III – os recursos referidos no inciso II serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da **educação básica pública** presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbito de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X e no § 2º deste artigo; [...]

V- a complementação da União será equivalente a, no mínimo, **40% (quarenta por cento)** do total de recursos a que se refere o inciso II, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) **no mínimo, 26 (vinte e seis)** pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 4 (quatro) pontos percentuais nas redes públicas que, uma vez cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução significativa dos indicadores de atendimento, **inclusão, valorização do magistério e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades em todas as etapas e modalidades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.**

VIII – a vinculação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estabelecida no art. 212 suportará, no máximo, 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V. (NR)”

3) Art. 8º. **Proposta de redação:**

“ O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do *caput* do art. 212-A será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do *caput* do mesmo artigo, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional, nos seguintes valores mínimos:

- I – 20% (vinte por cento), no primeiro ano;**
- II – 30% (trinta por cento), no segundo ano;**
- III – 40% (quarenta por cento), no terceiro ano.**

suprimir os parágrafos 2 e 3º

§ 3º. O percentual de que trata o inciso VIII do art. 212-A **será alcançado em três anos**, a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência, com redução de 2,5 pontos percentuais a cada ano subsequente”. (NR)

“Art. 60-A Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o art. 212-A serão revistos em seu **quarto ano de vigência.**” (NR)

4) Art. 11 – **suprimir na íntegra.**

Acolhendo e expressando as justas preocupações de entidades da sociedade civil, manifestamos nosso voto favorável à proposta em exame, com as ressalvas aqui expressas. Com elas buscamos contribuir para a construção de um Fundeb permanente, mais robusto, mais efetivo, capaz de prover investimentos compatíveis com a implementação das metas do PNE 2014-2024 (que se apresenta atraso preocupante), promovendo a democratização da educação básica no que tange a acesso e garantia de condições de oferta de qualidade.

Sala da Comissão, em de de 2020.

Sâmia Bomfim

PSOL/RJ

Edmilson Rodrigues

PSOL/PA