

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 233, DE 2008,
QUE ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 233, DE 2008

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá
outras providências.

EMENDA N.º 108-CE
(Do Sr. Rogério Marinho e outros)

No art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 233, de 2008, acrescenta-se o seguinte § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 76

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será de dez por cento no exercício de 2009, cinco por cento no exercício de 2010 e nulo no exercício de 2011, sendo que a diferença resultante da aplicação do percentual previsto no caput e dos estabelecidos neste parágrafo constituirá, a cada exercício, um fundo de incentivo à qualidade da educação

básica, cujos recursos serão distribuídos, na forma da lei, observada a seguinte repartição:

I – cinquenta por cento para aplicação pela União;

II – cinquenta por cento, redistribuídos entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com critérios que considerem, na proporção direta, o número de estudantes das respectivas redes de melhor desempenho nos exames de avaliação nacional conduzida pela União e, na proporção inversa, a renda per capita de cada ente federado.”

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente foram divulgados os resultados do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa), de 2006, promovido pela OCDE. Em um *ranking* com 57 países, o Brasil ficou em 49º, 52º e 54º lugares, em leitura, ciências e matemática, respectivamente. No geral, a grande maioria dos estudantes brasileiros não passou do nível elementar de aprendizagem nas três áreas avaliadas. A falta de qualidade da educação básica é, hoje, um dos maiores entraves ao crescimento sustentado do País. Estes números são de causar espanto e já são suficientes por si próprios para indicar que algo vai mal e muito mal.

A característica mais marcante do financiamento da educação básica no Brasil é a sua iniquidade. Os números são enfáticos em mostrar que é preciso aumentar os recursos, notadamente entre os mais de 70% dos municípios brasileiros com baixa arrecadação e capacidade de investimento. Por outro lado, é preciso ser mais rigoroso na adoção de programas de educação. Estes devem atacar os reais problemas, com gerenciamento eficiente. Estima-se que de cada 100 alunos que ingressam na 1ª. série do ensino fundamental, cerca de 56 o concluem e não mais que 30 concluem o nível médio, sendo que 11

alunos se matriculam em IES, sendo 2 em IES públicas. Ao se olhar quem está se perdendo neste funil, constata-se o óbvio: são os mais pobres das regiões mais pobres do País. Aqueles que mais precisam do setor público e não contam com devolução do imposto de renda para subsidiar mensalidades de escolas particulares para seus filhos.

A análise macro do financiamento da educação no Brasil deve considerar que os déficits de escolarização da população brasileira são grandes: alta taxa de analfabetismo; baixa média de anos de escolaridade da população, baixa qualidade da escolarização. O gasto por aluno na educação básica, como média nacional, é metade do que deveria ser e a relação entre o investimento no ensino superior e na educação básica é próxima de 10 para um, uma das mais altas do mundo.

Deve-se atrelar o financiamento a uma proposta de inovação da gestão escolar, visando aumentar o aprendizado nacional, medido, em parte, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e por testes internacionais.

Uma das principais conclusões que se pode extrair dos indicadores de educação é a de que uma escolarização sólida de nossas crianças, representada pela competência bem desenvolvida nas linguagens, depende de um percurso bem-feito ao longo de todo o processo. Os dados das avaliações evidenciam a sabedoria popular de que uma casa sólida se constrói com um bom alicerce. No caso brasileiro, o alicerce não é bom. E é justamente este setor que menos recebe recursos per capita no Brasil.

Com relação à desigualdade no financiamento da educação, algumas situações são exemplares. Mostram que em muitos lugares do País, a insuficiência de recursos ainda é um problema. Muitas vezes um problema que se alia à ineficiência do gasto dos escassos recursos hoje existentes. Entre os Estados, Alagoas possui um dispêndio em torno de R\$ 760,00 por aluno, o Amazonas alcança R\$ 1.006,00 por estudante, o Estado da Bahia gasta R\$

958,00, Rio Grande do Norte com R\$ 1090,00, Minas Gerais R\$ 1.190,00, Rio de Janeiro R\$ 1.859,00 e São Paulo R\$ 2.090,00. Dos Estados mencionados, apenas São Paulo e Rio de Janeiro possuem um valor mais próximo de um patamar investido pelos países mais desenvolvidos em educação. Este patamar é de 20% do PIB per capita de gasto por aluno, em cada ano.

Entre os Municípios, principais responsáveis pelas matrículas na educação fundamental, o quadro de pouca equidade em termos de capacidade de financiamento também é patente. São Paulo, a cidade mais rica do país, possui um gasto por aluno da educação básica próximo a R\$ 4.000,00; Rio de Janeiro R\$ 2.000,00; Fortaleza próxima a R\$ 1.580,00. Natal, a capital do Rio Grande do Norte, investe algo em torno de R\$ 2.600,00 para cada aluno de sua rede de educação básica.

Ressalta-se que o Governo Federal tem apresentado uma presença tímida e decrescente no financiamento da educação, uma vez que os recursos destinados a esta rubrica, no Orçamento da União, no período de 1995 a 2005 – dez anos, portanto – caem de 1,44% do PIB para 1,03%, enquanto o aumento da carga tributária imposta ao País toma o caminho inverso.

Desde o advento da Desvinculação de Receitas da União (DRU), o Governo Federal desvincula 20% dos recursos, assegurados pela Constituição, para o financiamento da educação. Utilizando-se desses recursos para outras despesas e contingenciamento para realização do superávit primário, com evidente prejuízo para o sistema educacional do País, vem deixando a responsabilidade financeira majoritariamente para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. E ainda, em função do texto constitucional hoje em vigor, os 20% originais se transformaram, na prática, em 28,35%, uma vez que a desvinculação é feita sobre o montante de tributos, sem exclusão dos repasses constitucionais para os demais entes federados.

A alegação do Governo Federal de que a DRU constitui relevante instrumento de flexibilização de seu orçamento, permitindo a alocação

de recursos de acordo com suas prioridades, sem trazer endividamento adicional para a União, é de fato de suma importância para a política macroeconômica. Não se pode desconhecer, contudo, o grave quadro educacional do País, atestado pelos índices de proficiência divulgados pelo próprio Ministério da Educação.

Adicionem-se a este argumento as afirmações do Ministro da Educação, Fernando Haddad, de que são necessários recursos para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a fim de que, em 2022, o Brasil alcance índices de desenvolvimento educacional similares aos de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para tanto, é indispensável a elevação dos investimentos públicos em educação dos atuais 4% para 7% do PIB (recomendação do PNE), revertendo a tendência decrescente observada nos últimos anos.

É preciso considerar que a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) constitui um avanço, em particular na elevação progressiva da complementação a ser aportada pela União. No entanto, essa complementação está destinada – como, aliás, é também necessário – para os Estados mais pobres.

Faltam, portanto, recursos que alavanquem o desenvolvimento educacional em todo o País. E mais: que sejam distribuídos não apenas pelo critério da matrícula, mas considerem os resultados de qualidade obtidos pelos sistemas, como incentivo para a permanente melhoria.

Em todo o mundo, a escola que reprova um alto percentual de estudantes não é uma boa escola, pois ela fracassa no cumprimento de sua missão. Do ponto de vista dos recursos, há que se mencionar que taxas elevadas de reprovação e abandono significam que um alto volume de recursos públicos está sendo desperdiçado. Isso é mais grave num país que atravessa, há tempos, graves problemas em suas finanças. Em síntese, uma má qualidade do gasto público em função da alta ineficiência.

Como consequência das taxas de retenção elevadas, o fluxo escolar brasileiro é marcado pela irregularidade. No ensino fundamental, 30% dos alunos freqüentam séries em desacordo com sua idade. No ensino médio são 46%. A alta distorção idade e série acaba por deixar ainda mais evidente a má utilização dos recursos públicos destinados à educação.

Os elevados percentuais de retenção e de abandono repercutem de forma acentuada nas taxas esperadas de conclusão em cada nível de ensino. Para o ensino fundamental, em 2004, por exemplo, a taxa média esperada de conclusão era de 53,5%. Para o ensino médio era de 68,5%. Isso significa dizer que pouco mais da metade dos estudantes que ingressam na primeira série do ensino fundamental deverão chegar ao final do percurso do ensino fundamental. Dos que sobrevivem ao ensino fundamental e ingressam no médio, cerca de sete em cada 10 conseguem finalizar este nível de ensino.

Em que condições e níveis de aprendizagem os estudantes brasileiros estão sendo formados? Os resultados medidos pelas avaliações nacionais e internacionais mostram que o nível de domínio da leitura e da matemática pelas crianças e jovens em todo o Brasil é mais do que insuficiente. Pode ser considerado muito ruim. A Prova Brasil, aplicada em 2005 e em 2007, mediu os conhecimentos alcançados pelos estudantes nas quarta e oitava séries do ensino fundamental. O que se pode concluir é que, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, as médias nacionais estão muito aquém do parâmetro mínimo satisfatório. Esta situação ocorre na quarta série e se torna ainda mais grave na oitava série. De maneira geral, nossos estudantes estão concluindo a etapa obrigatória de escolarização, com a conclusão da oitava série, com um nível de conhecimento mais apropriado para a quarta série.

Por trás da objetividade dos números o que existem são milhões de jovens com escolarização insuficiente. Mais do que insuficiente, com escolarização precária. Trata-se de um universo enorme de pessoas cujas possibilidades de progresso em uma sociedade do conhecimento são reduzidas.

Para que haja mais recursos propõe-se o fim gradual da Desvinculação de Recursos da União – DRU. Mas, apenas aumentar o volume não é suficiente. É preciso que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e produtiva. Para tanto, se projeta a instituição de um Fundo com foco no aumento da qualidade da educação e, também, com aspectos da equidade.

Neste sentido, propõe-se que à manutenção e desenvolvimento do ensino sejam progressivamente devolvidos os recursos que lhe foram retirados pela desvinculação de receitas da União. Trata-se de repor, ao longo dos próximos quatros, a plena vigência do texto do art. 212 da Constituição Federal, que prevê a aplicação de um mínimo de 18% das receitas de impostos nessa finalidade.

O eixo condutor da proposta desta PEC é a implementação de um fundo para a Educação Básica com recursos provenientes do fim da Desvinculação de Recursos da União – DRU. A Constituição estabelece que a União deva aplicar 18% de suas receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino. A emenda da desvinculação retira recursos da educação. É preciso gerar recursos que serão aportados ao fundo de incentivos da qualidade e da equidade; estes recursos devem ser provenientes do fim gradativo da DRU.

A proposta com a instituição do fundo supõe que o processo seja gradual. Prevê que os recursos passem a fazer parte de um fundo e que sejam destinados exclusivamente para o financiamento da educação básica, com o objetivo claro de melhoria da qualidade da educação e de correção de desigualdades que são persistentes a despeito da existência do FUNDEB.

Para assegurar o pleno atingimento dos objetivos desta proposta, é importante que os critérios a serem detalhados na lei regulamentadora, contemplem de modo claro questões da seguinte ordem: a) os recursos deverão ser destinados aos entes federados em função direta do número de alunos que atingirem um mínimo de desempenho, considerado satisfatório, nos

exames da avaliação que já é conduzida pelo Ministério da Educação dentro do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); b) para tanto, será considerado o número de alunos dos anos escolares sistematicamente submetidos a esses exames: quarto e último do ensino fundamental e último do ensino médio; c) os valores a serem repassados deverão ser ponderados na proporção inversa à renda per capita de cada ente federado, de acordo com uma estratificação em certo número de faixas ou níveis, por exemplo três.

O fundo irá representar, portanto, um aporte de novos recursos que será distribuído às redes municipais e estaduais de educação básica e suas escolas na proporção direta do número de crianças e jovens que tenham ultrapassado a média mínima satisfatória nas disciplinas português e/ou matemática da Prova Brasil e do Saeb, no conjunto de crianças de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Ou seja, pretende-se fazer com que a aplicação dos recursos esteja comprometida com elevação da qualidade e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Por outro lado, para evitar que se perpetuem desigualdades, pretende-se destinar um volume de recursos per capita maior para os municípios mais pobres (IDH), isto é, receberão um valor per capita maior, segundo critérios de equidade.

Para a institucionalização do Fundo pretende-se estabelecer que cada Estado ou município participante faça um contrato de gestão, a ser assinado com a gestão do Fundo. Tal contrato irá estabelecer metas a serem alcançadas. O contrato pretende ser um mecanismo de explicitação da gestão com foco em resultados, visando a induzir o planejamento, a fixação de metas e mesmo a responsabilização dos gestores. Desta forma, pretende-se romper com uma certa cultura de que a escola é uma instituição que não possui metas a cumprir e que seus resultados são fluidos, não objetiváveis, não mensuráveis, portanto não passíveis de serem medidos e cobrados.

A proposta pretende que Administração do fundo se dê por

meio de conselhos, onde haja a participação de representantes das redes de ensino, professores, diretores pais e alunos, inclusive em cada município ou estado em que haja contrato de gestão.

Estes os objetivos desta emenda à PEC nº 233, de 2008, cuja relevância certamente haverá de garantir o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado ROGÉRIO MARINHO
(PSB/RN)