

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA

**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" (REUNIÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA)**

Em 18 de Fevereiro de 2020

(Terça-Feira)

Às 10 horas

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Havendo número regimental, declaro aberta a 21ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, que torna permanente o FUNDEB.

Informo que a lista de inscrição para discussão da matéria se encontra à disposição dos Srs. Deputados na mesa de apoio. Encontra-se à disposição dos Srs. Deputados cópia da ata da 20ª Reunião, realizada no dia 11 de fevereiro de 2020.

Indago se há necessidade de leitura da referida ata.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Fica dispensada a leitura da ata, a pedido da Deputada Adriana Ventura. Não havendo quem queira retificá-la, coloco a ata em votação.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como estão. *(Pausa.)*

Aprovada.

Comunico que a lista com a sinopse do expediente recebido se encontra disponível para V.Exas. na Mesa de apoio.

Antes de iniciar a Ordem do Dia, vamos prestar alguns esclarecimentos acerca dos procedimentos que nortearão os trabalhos de discussão e votação do parecer da Relatora nesta Comissão.

Como já mencionado anteriormente, os Deputados que desejarem discutir a matéria inscrever-se-ão antes do início da discussão.

A lista de inscrição encontra-se à disposição de V.Exas.

Os Srs. Deputados terão a palavra na ordem de inscrição, alternadamente, contra o parecer e a favor dele. Após iniciada a discussão, não serão permitidas novas inscrições. Os Deputados inscritos que não se encontrarem presentes na hora da chamada perderão definitivamente a inscrição.

Durante a discussão, podem usar da palavra o autor, o Relator, os demais membros da Comissão e os Líderes, durante 15 minutos, improrrogáveis, e, por 10 minutos, os Deputados que a ela não pertençam, desde que devidamente inscritos. O tempo de inscrito poderá ser somado ao tempo de Líder, se obedecida a ordem de inscritos dos membros.

Os Deputados que desejarem fazer a leitura de eventuais votos em separado poderão fazê-lo se inscritos, respeitada a ordem de inscrição e o prazo já estabelecido, não lhes sendo permitido falar novamente. Os autores de eventuais votos em separado que não estiverem inscritos deverão encaminhar seu voto à Secretaria para inclusão na publicação.

Os requerimentos de destaque poderão ser apresentados até o anúncio da votação do parecer.

Passo à Ordem do Dia, para apreciação da seguinte pauta: discussão e votação do parecer da Relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, à PEC 15/15.

Antes da leitura do parecer, independentemente do mérito do parecer, eu queria registrar o trabalho da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende na relatoria desta matéria. (*Palmas.*) Os últimos 3 ou 4 anos foram de dedicação absoluta, de paciência, ouvindo, tentando construir o consenso, a todo momento, com o Governo, com a academia, com os sindicatos, com organizações da sociedade civil e também com todos os partidos políticos representados nesta Casa.

Então, tendo a felicidade e a honra deste momento, passo a palavra à Relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, para a leitura do seu relatório.

Relatora, se for consenso, eu queria sugerir a V.Exa. que fizesse um comentário geral acerca do relatório e passasse direto ao voto, para que tivéssemos mais tempo para as discussões.

**A SRA. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** (DEM - TO) - Bom dia a todos que estão aqui e, de maneira especial, também a quem nos acompanha nesse debate tão importante da área da educação, um debate a que muitos estiveram presentes, desde a instalação, em 2017, e a que muitos estiveram ausentes durante todo esse tempo. O tema é estratégico para a educação.

Eu não sei se está presente aqui a autora da PEC 15/15, a Deputada Raquel Muniz. Ela me disse que viria, mas, de toda forma, eu gostaria de destacar a visão e a iniciativa da Deputada Raquel, que, em 2015, já vislumbrou a preocupação com uma mudança do financiamento da educação básica.

Nós estamos falando do FUNDEB, e acho que todos, em maior ou menor grau, têm noção do que representa o FUNDEB para a educação pública brasileira, de todo o alcance, a manutenção e o financiamento do que nós sabemos ser toda a estrutura da educação básica — educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e diferentes modalidades —, de quanto o FUNDEB, que se seguiu ao FUNDEF, conseguiu reduzir desigualdades num país que ainda tem tantas desigualdades, num país em que, embora às vezes ouçamos: "*Olha, a educação não precisa de mais dinheiro, porque há um modelo demográfico...*" Há um modelo demográfico, mas há um modelo de educação de que devemos ter vergonha, num país tão rico e tão diverso como o nosso. Nós temos escolas ainda sem a menor condição de serem chamadas de escolas. Nós não podemos nos orgulhar da nossa carreira, porque não é uma carreira que atrai os melhores profissionais e os mantém na educação. Quase 50% das redes não têm saneamento básico, banheiros, quadro e giz, mas têm sim grandes desafios com relação à garantia do direito de aprender.

Eu não vou fazer aqui discurso sobre qualidade e eficiência. São conceitos que têm olhares diferentes. Estou falando do direito que cada criança e cada jovem têm de aprender e da contribuição dessa escola para a sua vida como cidadãos e profissionais.

Vale destacar que eu tive a oportunidade de realizar inúmeros debates e ouvir diferentes versões. Tudo que foi apresentado está registrado na página desta Comissão e vale a pena como pesquisa, como estudo, como sugestão para outros projetos de lei, porque muito do que foi enviado para cá não é tema da PEC do FUNDEB, uma vez que é uma emenda constitucional que tem o seu recorte e trata de financiamento para a educação básica. Obviamente, muitos temas apresentados aqui provocam principalmente o Parlamento e todas as entidades em relação a um olhar e a uma prioridade para a educação.

A formação de professores é talvez o maior desafio. Nós temos que preparar e formar esse professor, aproximá-lo da escola e garantir a sua permanência com carreiras atrativas que os incentivem. Hoje os alunos do ensino médio não querem ser professores, e não é por acaso.

Então, muitos temas vieram para cá, e por várias vezes eu disse que nós não íamos tratar da reforma da educação. Foram mais de 50 audiências públicas que estão relatadas no texto do relatório que está registrado na página desta Comissão. As falas, as contribuições e as preocupações com relação a diferentes temas das instituições, das pessoas, das entidades, dos pesquisadores e das instituições que representam diferentes grupos que lidam com a educação estão lá registradas. Esse material está à disposição.

Eu tento também fazer esse resgate no relatório, agradecendo as diferentes iniciativas dos Parlamentares que apresentaram emendas ou propostas ou ofícios. Nós abrimos, independente da coleta de assinaturas para a PEC, para que fosse apresentado via ofício. Então, a preocupação de muitos Parlamentares com áreas que defendem e com a própria educação está registrada nessa parte inicial do relatório.

E, ao mesmo tempo, o debate sobre o FUNDEB se centraliza na preocupação de ser, primeiro, um financiamento permanente na Constituição, por ser estruturante para a educação básica, por representar mais de 60% dos recursos que mantêm a educação básica pública nos diferentes Estados e Municípios. Há necessidade de reconhecer os avanços — e foram muitos — do FUNDEB, mas, ao mesmo tempo, tentar num novo desenho fazer recortes e corrigir distorções com

um olhar de redução das desigualdades, um olhar que pudesse enxergar os diferentes Estados e Municípios, mas também que pudesse, de maneira bem focada, olhar diretamente as redes, e não mais só os Estados cujo per capita não atingisse o valor aluno-ano definido nacionalmente.

Ainda em tempo, eu gostaria de mencionar que a PEC 15/15, tramita na Câmara, mas temos também duas PECs no Senado nesta legislatura: a PEC 65/19 e a PEC 33/19. E quero destacar que estão presentes a esta reunião representantes do gabinete do Senador Flávio Arns, a quem eu gostaria de fazer referência, pela disposição do Senador Flávio Arns em estar conosco em todo o debate e em se preocupar — muito mais do que com a oportunidade de relatar um tema tão importante — com que pudéssemos construir juntos um texto, para evitar, inclusive, as idas e vindas do texto de uma PEC sobre financiamento, para evitar que perdêssemos tempo e, de alguma forma, corrêssemos o risco de não ter um financiamento aprovado em tempo hábil, uma vez que temos que aprovar esta PEC e a respectiva lei para a sua regulamentação.

Então, desde maio do ano de 2019, a equipe do Senador esteve com os consultores da Câmara e trabalharam juntos na tentativa de construir um texto que pudesse — não nos representar, até porque sei que todos aqui enxergam mudanças que poderiam ser feitas no relatório ou que este pudesse avançar em outra linha — ser um texto possível. E o Senador tem feito esse trabalho conosco, foi aos Estados e participou ativamente nessa construção.

Então, quero agradecer e mandar o meu abraço ao Senador, um homem público que foi Secretário de Educação e sabe muito bem do que estamos falando e da seriedade do tema FUNDEB.

Mas, voltando aqui ao tema específico quanto ao equilíbrio e a redução das desigualdades, olhamos diretamente para as redes, e não mais para os Estados, uma vez que temos Estados que recebem complementação, mas temos Municípios que dela não precisariam, não porque sejam eles ricos, mas porque precisam menos do que outros que ficaram de fora e que se situam em Estados pobres, Estados que não atingiram o critério, que estão abaixo do *per capita* nacional.

Então, qual foi o principal foco de mudanças? Ao invés de olhar Estados, vamos olhar as redes. Isso vai permitir que, em alguns Estados que nunca receberam complementação, Municípios e até redes estaduais sejam contempladas. Fizemos simulações com os dados que temos. Então, isso também está presente e vai permitir que recebam esses recursos os Municípios que precisam dessa ajuda, do ponto de vista socioeconômico. Esse é um dos pontos que o texto também procura destacar: Municípios mais vulneráveis e pobres que precisam de suporte para esse financiamento.

Deputada Raquel Muniz, autora da PEC 15/15, muito obrigada pela sua presença.

Ainda nessa linha da equidade e da preocupação com a correção de distorções como um dos principais braços do relatório, tivemos a preocupação também com o modelo de financiamento. Muita gente acha que o FUNDEB é federal. Escutamos isso de muita gente. Muitos Estados e Municípios, até Assembleias, dizem: "*Aumentou a parcela*"; "*Agora o Estado do Pará está recebendo dinheiro do FUNDEB*". Dizem isso como se fosse algum recurso federal. O FUNDEB é mantido por Estados e Municípios. O esforço gigantesco que é feito num desenho de redistribuição e de equilíbrio é mantido em 90% por Estados e Municípios.

Todos nós sabemos que a União, no modelo tributário de concentração de recursos, de impostos e tudo mais, coloca 10% nesse fundo, que chegam a sete Estados da Região Nordeste e a dois da Região Norte. Os sete Estados do Nordeste e os dois do Norte recebem esses 10% de complementação da União. Quem faz o grande esforço de distribuição e reequilíbrio interestadual são os Estados; alguns Municípios no âmbito do Estado, aqueles que têm maior arrecadação; e as Capitais. Em 2019, os Estados redistribuíram, no âmbito de suas redes, 22 bilhões de reais. A União colocou em torno de 14% desse valor.

Feitas essas colocações, eu vou fazer a leitura do voto, porque eu acho que ele esclarece a maioria dos pontos. Ainda assim, como é um texto longo...

Além dessa questão da redução das desigualdades, há uma preocupação, apresentada por vários Parlamentares, em relação à indução da qualidade, à melhoria de resultados, e como mais recursos poderiam significar, para a sociedade como um todo, que nós também estamos preocupados com o direito de aprender, com a qualidade da educação, de como garantir que mais crianças e mais jovens cheguem ao final do ensino fundamental e do ensino médio tendo aprendido o que deveriam aprender na escola. Ao mesmo tempo, temos também a preocupação de que isso não seja olhado como uma punição para as redes mais frágeis, que precisam de ajuda, mas como uma medida para melhorar a sua qualidade e o seu trabalho, a organização, a estruturação e o fortalecimento de um sistema nacional de avaliação.

Nós não estamos falando aqui de estabelecer o IDEB como único critério de medida, nem estamos dizendo, arbitrariamente, que o Município A, B ou C não vai receber porque não tem bom resultado; ao contrário, o texto procura sinalizar a necessária cooperação entre Estados e Municípios na construção e no apoio às redes, na formação de professores, na construção de políticas que envolvam, de maneira organizada, o Sistema Nacional de Educação, que eu

acredito que será o próximo desafio — e o Deputado Idilvan Alencar será o Relator dessa matéria. Nós vamos tentar dar corpo a esse sistema que envolve redes municipais e estaduais e a própria União, a fim de que ele esteja organizado para garantir o direito de aprender.

Eu tenho dito que a criança ou o jovem não tem carimbo na testa, para dizer que, como ele está numa escola do Estado, ele não tem merenda ou tem uma merenda menos boa do que a do Município. O cidadão tem direito à boa escola, quer estude numa escola estadual, quer estude numa escola municipal. Aqui eu estou dando um exemplo genérico. Há situações de toda a natureza. Essa preocupação com a qualidade também foi manifestada por diferentes Deputados de diferentes correntes, numa preocupação com a indução também de boas práticas e, principalmente, de um regime de colaboração real que fortaleça o trabalho de Estados e Municípios. Eu vou ler o voto e acho que, no debate, pontos poderão ser esclarecidos — e o voto é longo!

## "II - Voto da Relatora

### 1 - Introdução

O desafio que se coloca diante da sociedade brasileira é dotar a educação básica pública de mecanismo de financiamento permanente, que permita atingir pleno acesso à educação, com a permanência do educando e sucesso em sua trajetória" — está na página 30, no meu texto, onde começa o voto — "escolar, oferecida com qualidade e equidade, dimensões indissociáveis nos termos da Constituição Federal (art. 212, § 3º).

Daí a relevância da adoção dos fundos para educação básica oferecida nas redes estaduais e municipais e a oportunidade da proposta da Deputada Raquel Muniz de tornar o FUNDEB um mecanismo permanente — iniciativa que obteve amplo apoio nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, que funcionou na 55ª Legislatura, como na presente. Ao mesmo tempo, a nobre colega propõe a adoção em nível constitucional de importante princípio, o planejamento na ordem social, com participação da sociedade.

Entre os objetivos de nosso relatório figuram a manutenção, a garantia e a ampliação do direito à educação de qualidade com redução das desigualdades.

Como registra o documento *A ineficiência da desigualdade* (2018, p.23), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

*As desigualdades de acesso à educação e à saúde, ao reduzir as capacidades e oportunidades, comprometem a inovação e os aumentos de produtividade. Quando uma pessoa abandona seus estudos antes de concluir a educação primária ou secundária, seu potencial produtivo se ressentido pelo resto de sua vida ativa. O menor salário que receberá, ceteris paribus, em relação a trabalhadores com mais anos de educação formal é um indicador da perda de produtividade e bem-estar que esse abandono implica. A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota (...)"*

Eu gostaria de pedir a quem não estiver acompanhando o texto e queira conversar que pudesse sair. Os Parlamentares estão em silêncio.

*"A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota na perda futura de renda da pessoa que não continua seus estudos, já que há externalidades positivas associadas à interação entre pessoas com alto nível de educação; em outras palavras, o benefício social do investimento em educação vai além do benefício privado. Quando a desigualdade impede o acesso à educação, seus efeitos não são localizados, mas se difundem, afetando todo o sistema econômico.*

A origem remota da proposta de fundos educacionais remete ao ideário da Escola Nova, que, no início do século XX, propugnava pela completa autonomia na organização e administração dos sistemas educacionais locais, inclusive com a autonomia financeira por meio da constituição dos fundos de educação. Essa ideia estava contida no Manifesto dos Pioneiros (1932) e nas propostas da Associação Brasileira de Educação (ABE) para o processo constituinte de 1933, que resultou na Constituição de 1934, documentos em que os fundos eram associados à vinculação da receita de impostos à educação — princípio consagrado naquela Carta e que passou a constituir um dos pilares do financiamento educacional. O FUNDEB, como resultado de uma subvinculação, seria inviabilizado se a vinculação deixasse de existir. Sem a vinculação, não há FUNDEB.

Os 'pioneiros da educação' representaram uma das mais sofisticadas gerações de educadores e gestores do País, que, ao lideraram as reformas educacionais dos anos 1920, concluíram que sem recursos não há como organizar a educação.

A política de fundos, concretizada a partir dos anos 1990 do século passado, constitui-se em importante instrumento para a organização dos recursos da receita vinculada e, assim, do financiamento da educação básica, com o objetivo de garantir o direito à educação.

O antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) já trazia vários elementos positivos, incorporados e aperfeiçoados em seu sucedâneo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): natureza contábil do fundo, repasses automáticos, mecanismo de controle social, contas únicas e específicas, subvinculação de recursos para o magistério, estabelecimento de complementação da União e diferenciação de custos das etapas/modalidades por meio das ponderações e distribuição segundo a matrícula, isto é, os recursos vão para onde estão os alunos, o que contribuiu para afastar práticas clientelistas e para melhor suprir as necessidades dos estudantes.

Ambos os fundos representaram minirreformas tributárias, na expressão adotada por Barjas Negri, um dos idealizadores do antigo FUNDEF, que foi ouvido no ciclo de audiências públicas da legislatura passada. Ainda na 55ª Legislatura, as contribuições dos fundos foram destacadas em audiência pública que reuniu o ex-Deputado e ex-Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Ubiratan Aguiar, Relator do projeto de lei que, em 1996, regulamentou o FUNDEF, e a ex-Deputada e Vereadora por Sorocaba, Iara Bernardi, Relatora da PEC, que se converteu na Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o FUNDEB em 2006.

A mais importante inovação do FUNDEB foi o alargamento da abrangência do fundo contábil, para alcançar toda a educação básica — da creche ao ensino médio.

Outra mudança relevante foi considerar crime de responsabilidade da autoridade competente o descumprimento do inciso VII (valores mínimos da complementação) do art. 60 do ADCT (EC 53/06).

Ademais, deu-se o aperfeiçoamento das regras referentes aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), com a criação de impedimentos a parentes de gestores para composição do conselho, previsão de autonomia, exercício da presidência vedado aos representantes do Governo gestor dos recursos, garantias aos conselheiros contra atos persecutórios e criação de instrumentos à disposição do conselho — como requisição de documentos, visitas *in loco*, convocação do secretário de educação para prestar esclarecimentos. Essas inovações foram propostas, à época, pelo nobre Deputado Gastão Vieira e absorvidas pela Relatora da MP 339/2006, do FUNDEB, a então Deputada Fátima Bezerra.

Em harmonia com as regras formuladas para o FUNDEB, por meio da EC 53/06, estabeleceu-se ainda:

- previsão da fixação em lei do piso salarial profissional do magistério;
- extensão dos programas suplementares previstos na Constituição para toda a educação básica.

Os fundos contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com a reunião de valores em conta específica e repasses automáticos, que passaram a garantir a regularidade do fluxo desses recursos. Além disso, favoreceram um melhor equilíbrio federativo, que ainda requer aperfeiçoamentos, sobretudo maior compromisso financeiro da esfera federal e aprimoramento do papel da esfera estadual no apoio técnico e na coordenação das políticas em regime de colaboração, bem como a diminuição das desigualdades entre as redes de seu território, além da consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Assim, o FUNDEB organiza os meios de financiamento e a reserva de recursos para o exercício da função supletiva e constrói a política de cooperação e o regime de colaboração.

Na área da educação, o pacto federativo é garantido pelo FUNDEB. O FUNDEB é o pacto federativo.

Propomos, em nosso substitutivo, conservar todos esses avanços que foram incorporados ao modelo de financiamento desde o FUNDEF até o atual FUNDEB, corrigindo as eventuais lacunas e distorções, de forma a aprimorar o mecanismo.

Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o FUNDEB tornou-se um instrumento mais eficaz na direção da promoção da equidade.

Como apontou a representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Profa. Andrea Gouveia, em audiência pública, tomando-se o valor para o ensino fundamental urbano nos anos iniciais (valor de referência), em 2007, a desigualdade era 2,37 vezes maior entre o FUNDEB médio (Roraima) e o menor FUNDEB dos Estados que recebiam complementação. Em 2016, essa diferença passou para 1,73.

O Prof. Naércio Menezes Filho apontou em audiência pública, no dia 13 de junho de 2019, que o resultado foi a ampliação das matrículas, principalmente na educação infantil, e uma redução mais profunda das diferenças de gastos entre os Municípios.

Entretanto, restam alguns desafios, e vislumbramos a oportunidade de realizar aprimoramentos no FUNDEB. Se compararmos os valores mínimos anuais para os anos iniciais do ensino fundamental, verificamos que ainda há desigualdades, mesmo considerados apenas os recursos da cesta FUNDEB, o que foi demonstrado por vários expositores e registrado no Estudo nº 24, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa.

Coube a esse estudo a inovadora proposição da unidade de medida do Valor Aluno/Ano Total (VAAT), inspirado pelo Relatório do GT-CAQi/MEC 2015, que permite uma visão global da disponibilidade fiscal dos entes federativos. O estudo mostra que, mesmo com o FUNDEB operando, a desigualdade intraestadual do maior e menor VAAT varia de mais de 500% (Minas Gerais) a cerca de 20% (Amapá). A partir dos dados desse mesmo estudo, o movimento Todos Pela Educação destacou, em audiências públicas na 55ª e na 56ª Legislatura, que a desigualdade nacional de recursos seria de 10.000% em 2015 caso o FUNDEB não existisse, caindo para 564% com o seu funcionamento, um indicador ainda muito alto.

No que toca à relação entre Municípios mais vulneráveis e Municípios mais desenvolvidos economicamente e entre ambos e seus respectivos Estados, cabe equacionar problemas complexos, que vão desde questões mais gerais, como a maior consciência federativa no sentido de exercício da solidariedade, o balanceamento entre encargos e recursos e as ações comuns em regime de colaboração, até assuntos específicos e polêmicos, como a fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades, jornada e tipos de estabelecimento sob responsabilidade de cada uma dessas esferas.

Entendemos que as ponderações devem ser aplicadas apenas às matrículas que têm custos substancialmente distintos, por exemplo, da educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, educação do campo, educação técnico-profissional e educação especial, assim como a ampliação de jornada escolar. Devem ser levadas em conta a importância dos fatores de diferenciação e a adoção de corretivos para o critério *per capita* e esforço fiscal, preocupação trazida pelo nobre Deputado Gastão Vieira. Entretanto, esses temas serão objeto da lei regulamentadora. Mas, já no âmbito desta PEC, incluímos a necessidade de novas ponderações que lidem com a equidade, a partir de indicadores de nível socioeconômico e de disponibilidade/capacidade fiscal, que reduzam distorções, de acordo com o que dispuser a lei regulamentadora, após os debates necessários. Algumas simulações foram elaboradas pelo movimento Todos Pela Educação e certamente contribuirão quando o tema for aprofundado por ocasião da lei regulamentadora. Caminhos possíveis são a adoção da média de renda dos alunos de cada rede, o indicador de nível socioeconômico (INSE), calculado pelo INEP/MEC, ou a utilização do CADÚNICO, no que tange ao nível socioeconômico. E, para que os recursos de fato cheguem aos alunos e escolas que mais necessitam, inserimos um novo princípio constitucional, o qual prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas.

O texto também propõe a incidência dessa ponderação nos recursos distribuídos em cada âmbito estadual, de acordo com o que dispuser a lei regulamentadora, após os debates necessários que evitem distorções. Este tema será aprofundado no momento da elaboração da lei regulamentadora.

Em 2019, os recursos do FUNDEB equivaleram a cerca de 156,3 bilhões de reais, provenientes, predominantemente, do Tesouro dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que contribuem com 90% do montante. A União aporta o mínimo de 10% do valor dos fundos, o que representou 14,34 bilhões de reais, em 2019. Esses recursos da União alcançam apenas um terço dos Estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Como acentuou, em audiência pública na 55ª Legislatura, o expositor Prof. Jorge Abrahão, o esforço macroeconômico do FUNDEB estabilizou-se em torno de 2,3% do PIB no decorrer do tempo, e a complementação da União, no valor de 0,2% do PIB.

Em 2019, o valor mínimo nacional do FUNDEB para os anos iniciais do ensino fundamental equivaliu a R\$3.238,52" por ano. "O maior valor mínimo, considerada a ponderação — creche pública e pré-escola em tempo integral, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio rural/campo, ensino médio em tempo integral, ensino médio integrado à educação profissional —, foi de R\$4.210,08. O menor valor mínimo, após a incidência da ponderação — EJA com avaliação no processo —, foi de R\$2.590,82" por ano.

"Observe-se que o FUNDEB, assim como o FUNDEF, constitui uma subvinculação dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. Em regra, não se cria um fato novo ou uma pressão adicional sobre as finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios — que aportam majoritariamente os recursos do FUNDEB — porque não há captura de novos recursos em relação aos já estabelecidos na Constituição Federal para a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus respectivos âmbitos.

Não há, igualmente, qualquer desarmonia com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que expressamente exclui a complementação da União ao FUNDEB da aplicação do teto de gastos.

Propomos, ainda, com o fito de corrigir grave distorção que ocorre em alguns Estados e Municípios, que seja vedada a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias. Esta é uma medida decorrente do texto atualmente vigente na Constituição, mas necessária para evitar interpretações (...).

A renovação e o fortalecimento do FUNDEB não representam entraves ao combate à crise econômica. Ao contrário, o Fundo é um instrumento para auxiliar na superação desse cenário. Estudos como o Comunicado nº 75, de 2011, do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), concluem que *'o gasto social em educação tem efeito multiplicador do PIB: ao gastar R\$1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$1,85'*.

## 2. Reflexões a partir das Audiências Públicas da 55ª e da 56ª Legislaturas.

Propusemo-nos a debater a proposta do novo FUNDEB, apresentada pela nobre Deputada Raquel Muniz, a partir da oitiva dos principais atores educacionais, como o Ministério da Educação; a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); o Conselho Nacional de Educação (CNE); o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE); a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); além de movimentos como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; o movimento Todos Pela Educação (TPE) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Foram ouvidos também acadêmicos, estudiosos e gestores cuja contribuição a Comissão considerou importante. Além disso, foi considerado o rico acervo da Comissão Especial que funcionou na 55ª Legislatura.

Foi levado em consideração o papel do FUNDEB como instrumento de apoio e de concretização ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado após amplo debate e significativo apoio de praticamente todas as forças políticas. Acreditamos que o novo FUNDEB permanente pode impulsionar a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Os debates referentes ao Custo Aluno Qualidade serão enfrentados numa lei complementar a que se refere o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

Ao longo do debate foram suscitadas algumas questões relevantes, que passamos a analisar.

Em primeiro lugar, há a indicação de que se dê mais atenção à questão da equidade — tema colocado em relevo em audiências públicas pelas principais redes de articulação de movimentos da sociedade civil na área da educação, a que compareceram seus coordenadores: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Daniel Cara, em 18 de abril de 2017, 24 de abril de 2018 e 4 de junho de 2019); e movimento Todos pela Educação (Priscila Cruz, em 12 de setembro de 2017, além de Caio Callegari, em 26 de setembro de 2017 e 8 maio de 2018, e João Marcelo Borges, em 30 de maio de 2019).

O movimento Todos Pela Educação, ao ecoar expressão utilizada nos debates e estudos da Câmara Federal, defendeu que o novo capítulo da política em questão tivesse como centro o aprofundamento da equidade redistributiva, com a alcunha de 'Fundeb Equidade'.

O tema da equidade também mereceu atenção especial por parte do Ministério da Economia, do Ministério da Educação e da representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)..."

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Solicito aos diversos assessores e ouvintes que se encontram no plenário que façam o devido silêncio para que os Deputados possam ouvir a leitura do relatório.

Obrigado.

**A SRA. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** (DEM - TO) - "...e da representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Mariza Abreu, além de vários pesquisadores que foram ouvidos.

O tema da equidade desdobra-se em três vertentes, consensualmente apontadas por esses atores:

- distribuição mais equitativa dos recursos entre os entes federados, de forma que mais recursos alcancem aqueles mais vulneráveis. É importante assinalar o papel redistributivo da União — quanto maior a complementação da União, menor o coeficiente de desigualdade entre os Municípios, daí a necessidade da ampliação da complementação — e o fato de que o volume de recursos próprios tem grande variação, especialmente em decorrência do perfil econômico do ente, que pode ter mais capacidade de arrecadação, seja do ICMS, no caso do Estado, ou ISS e IPTU, sobretudo nas capitais ou Municípios de maior pujança econômica;

- maior compromisso redistributivo, fazendo com que os entes que dispõem de menos recursos próprios, quando consideradas todas as receitas disponibilizadas na MDE, passem a receber maior complementação da União. Esse movimento requer um cuidado com a preservação das condições de oferta alcançadas e com a não ampliação da diferença interestadual, de modo que adotamos o modelo híbrido: 10% da complementação com o critério atual, calibrado pela ponderação referente ao fator fiscal; 7,5% adicionais por meio do critério do Valor Aluno/Ano Total (VAAT); e 2,5% de acordo com a evolução de indicadores educacionais. Não à toa esse modelo foi uma demanda das entidades que representam as esferas federativas subnacionais;

- instrumento para que os recursos cheguem às escolas mais pobres — apenas 1,6% das escolas de nível socioeconômico muito baixo conta com infraestrutura adequada — e aos alunos socioeconomicamente mais vulneráveis — que percentualmente não alcançam o nível adequado do aprendizado, enquanto, como enfatizou o Prof. Chico Soares, os

quintis de renda maiores têm avançado quando se verifica o IDEB, de forma que se acentua a desigualdade. Exposições nas audiências públicas na 55ª Legislatura, por César Callegari e Gabriela Schneider, destacaram que alunos com baixo nível socioeconômico, em geral, são atendidos por escolas com as piores condições estruturais.

Constatou-se que há necessidade de um maior aporte de recursos da União, o que não dispensa os Estados de promoverem ação redistributiva em seus territórios.

O incremento da complementação federal ao Fundo foi tema recorrente em todos os debates, sendo propostos, ainda nas audiências públicas da legislatura passada, diferentes patamares da contribuição da União: 15% (Naércio Menezes Filho); 20% (CNTE, André Carvalho); 25% (IPEA, Lisete Arelaro); e 50% (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

Nesta 56ª Legislatura, foram apresentadas as PECs n.ºs 33/19 e 65/19, no Senado Federal, que propõem, respectivamente, que a complementação da União alcance 30% (PEC 33/19, a partir de 12%) e 40% (PEC 65/19, a partir de 20%).

Após analisar essas contribuições e as proposições em tramitação no Senado Federal, em intenso trabalho conjunto com o nobre Senador Flávio Arns, chegamos a uma proposta para submeter à análise dos nobres pares.

Em primeiro lugar, consideramos que, como ficou claro na audiência pública que lidou com o tema demografia, teremos um ponto de inflexão na próxima década — quando um número menor de trabalhadores vai sustentar uma população mais idosa. Segundo a apresentação do então Secretário de Acompanhamento Econômico, Mansueto Almeida, em audiência pública de 16 de agosto de 2016, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal: *'Em 2015, para cada pessoa com mais de 65 anos, o Brasil tinha 8 pessoas em idade ativa, em idade de trabalhar. Daqui a 25 anos, em 2040, essa proporção vai cair pela metade. Para cada pessoa com 65 anos, o Brasil vai ter 4. Daqui a 25 anos, o que aquelas 8 pessoas estão produzindo hoje terá que ser produzido por aquelas 4 pessoas, o que significa que a produtividade, a capacidade de trabalho daquelas 4 tem que ser pelo menos igual à daquelas 8'*.

Então, é o momento de investir mais em educação, para preparar com qualidade hoje a futura população economicamente ativa que irá sustentar a economia da sociedade. É hora, pois, de recuperar o que o Prof. José Irineu Rigotte denominou 'D do FUNDEB', isto é, a dimensão do desenvolvimento da educação e não apenas sua manutenção.

Temos consciência de que esse passo deve ser dado de maneira gradativa — como, aliás, foi a implantação do FUNDEB.

Algumas possibilidades foram colocadas para discussão, como o patamar de 30% sugerido pelo Senador Jorge Kajuru (PEC 33/19) ou de 40%, contido na proposta dos Senadores Davi Alcolumbre e Randolfe Rodrigues e apoiada pelo Relator da Câmara Alta, Senador Flávio Arns. Esse patamar foi proposto também pelo Fórum de Governadores. Assim, em nossas mais recentes discussões, havíamos abraçado essa indicação. Embora mais trabalhoso, seria possível construir um caminho nessa direção.

Entretanto, como gesto para entender a posição mais cautelosa de alguns pares e as preocupações do Executivo Federal, chegamos à proposta de 20% do total dos recursos aportados pelos entes subnacionais, alcançado gradualmente, a partir do patamar de 15%, sem prejuízo de voltarmos a discutir a ampliação da complementação da União no futuro, a partir das revisões periódicas. Como mostraram as experiências do FUNDEB e do FUNDEF, uma complementação significativa no primeiro ano é fundamental para a trajetória do novo Fundo.

Essa proposta representa um consenso construído com vários Parlamentares de todo o espectro político-partidário da Casa e, acreditamos, atende também ao esforço engajado pela viabilização das políticas educacionais e apoio dados pelo Presidente Rodrigo Maia.

Trabalhamos de forma harmoniosa e próxima ao Senador Flávio Arns e acreditamos que é um sinal importante que a proposta tenha coesão entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Ressalte-se ainda que, quanto à estrutura demográfica que aponta um decréscimo na população de crianças e jovens no País, entendo que essa discussão tem, eventualmente, alimentado interpretações equivocadas de que isso resultaria em sobra de dinheiro na educação. Essa análise desconsidera que ainda há o desafio de cumprimento do que dispõe a Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, e o Plano Nacional de Educação (PNE), relativamente à universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos. Para fazer frente a esse desafio, são necessárias políticas específicas, como a busca ativa. Além disso, a infraestrutura e as condições dos prédios escolares merecem a atenção do poder público, desde equipamentos como quadras, laboratórios e bibliotecas até mesmo a existência de água potável e banheiros adequados. Ademais, em termos comparativos com outros países, o educando brasileiro tem uma jornada escolar menor e é necessário um esforço na direção da adoção do tempo integral — como preconiza o PNE."

Na verdade, a figura do tempo parcial, menor tempo de permanência na escola, é praticamente uma figura do Brasil; então, a figura do tempo integral é algo que precisamos perseguir.

"Embora não seja papel do Legislativo apontar quais fontes de recursos serão direcionadas para a complementação — essa é tarefa que, formalmente, cabe ao Governo, no âmbito de sua discricionariedade — a partir dos estudos técnicos de ambas as Casas do Parlamento e da oitiva de técnicos do Governo, da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e da sociedade civil, foram apontadas possíveis fontes de financiamento e sua sustentabilidade.

O representante da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em audiência pública nesta Casa, declarou: *'No período que compreende os próximos 5 anos, nós vamos ter uma arrecadação em torno de 60 bilhões de reais por ano entre royalties e participações especiais. Então há um cenário muito positivo em termos de arrecadação. E, recorde-se, esses números são obtidos a partir da expectativa de produção para os próximos 5 anos declarada pelas concessionárias à ANP. É razoável supor que o administrador da concessionária tende a fazer uma projeção conservadora. Assim, o volume de recursos, no que depende dessa variável, pode ser maior.'*

No seminário técnico da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás e da 6ª Rodada de Partilha da Produção do Pré-Sal, no Rio de Janeiro, segundo noticiou a Agência Brasil, em 30 de julho de 2019, Felipe Kury, Diretor da ANP, declarou que *'o Brasil caminha para ser um dos líderes mundiais da produção de petróleo nos próximos 10 anos'*.

Em resposta ao Requerimento de Informações nº 1.617, de 2019, de lavra do Presidente da Comissão Especial, o nobre Deputado Bacelar, a ANP esclareceu que:

- já há vários campos — 66 — com a declaração de comercialidade a partir de 3 de dezembro de 2012, com recursos destinados para a educação, com prioridade para a educação básica, nos termos da Lei nº 12.858, de 2013;
- há 33 áreas com potencial de se transformarem em novos campos em curto prazo;
- os contratos de concessão possuem duração de 27 anos na fase de produção, prorrogáveis por igual período. Até agora a ANP já prorrogou 12 contratos de concessão por mais 27 anos;
- os contratos de cessão onerosa são por 40 anos, prorrogáveis por mais 5. Assim, terminam em 2050, se prorrogados em 2055; - há estimativa de que a produção em 2024 chegue a 4.677.469, com 41 barris/dia;
- analisa 40 processos de extensão de vida útil de campos maduros;
- admite que houve casos de defasagem entre a estimativa da empresa e a produção efetiva: 'já foram identificadas, desde 2010, centenas de casos de prestação de informações inverídicas relacionadas aos dados de produção enquadrados no art. 3º, inciso V, da Lei nº 9.847, de 1999, inclusive com casos de descontos unilaterais de volumes sem autorização da ANP, em razão de distorções na planta do processo';
- já efetuou cobranças de participações governamentais residuais que superam 1 bilhão de reais, valor este que se refere apenas aos casos de volumes produzidos e não reportados.

Há, portanto, expressiva análise da expansão dos negócios envolvendo o petróleo e da expansão dos seus ganhos.

Segundo mensagem de S.Exa. o Presidente da República ao Congresso Nacional em 2019, 'com a realização dessas rodadas previstas até 2021 e a Oferta Permanente, as áreas contratadas no Brasil e as reservas de petróleo e gás do País serão aumentadas de forma significativa'.

Na mensagem de 2020, lê-se: 'De acordo com a atual política de exploração e produção de petróleo e gás natural, será mantido o calendário plurianual de rodadas de licitações. Assim, está programada a realização de certames até o final de 2021, nos modelos de concessão — a 17ª e a 18ª rodadas — e de partilha da produção do pré-sal, com a 7ª e a 8ª rodadas. Destaca-se, ainda, a Oferta Permanente, que incluirá aproximadamente 900 blocos de bacias sedimentares, terrestres e marítimas, a serem disponibilizadas após audiência pública'.

Por força da Lei nº 12.858, de 2013, que destina para as áreas de educação — com prioridade para a educação básica — e de saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, desde 2014, os efeitos do contínuo incremento de arrecadação já são percebidos pelo Ministério da Educação. Em 2019, foram executadas dotações financiadas com esta destinação para a União, vinculadas à educação, no valor de 11 bilhões e 56 milhões oriundos desta exploração.

Diante desta realidade, trazemos para a avaliação do Congresso Nacional a constitucionalização daquilo que já está previsto e em vigor — a vinculação de alguns dos recursos do petróleo à educação, na forma da lei, que já está definida na Lei nº 12.858, de 2013. Em relação aos recursos dos *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e de gás natural, não há nenhuma alteração, mas apenas a necessária garantia de estabilidade desses recursos, atualmente já direcionados à educação, nos termos legais.

Vários atores, como o Movimento Todos pela Educação, fizeram simulações acerca de possíveis fontes. O próprio Governo aventou e sugeriu em ofício encaminhado à Comissão Especial a possibilidade de utilização dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional. Acreditamos que este é um tema da pauta federativa mais ampla a ser dialogado entre o Governo

Federal e os Governos Estaduais, não sendo uma discussão da PEC do FUNDEB que resolverá esta questão. Em suma, há recursos disponíveis para serem canalizados na direção pretendida por esta Comissão. No que se refere, por exemplo, aos *royalties*, as respostas aos requerimentos de informações encaminhados pelo Presidente Bacelar demonstram que as áreas de produção serão uma fonte sustentável por longo prazo, ao menos 40 anos, tempo de quatro Planos Nacionais de Educação. Sucumbisse o Parlamento à timidez do Poder Executivo 14 anos atrás, época em que não havia a fonte do petróleo, o FUNDEB teria uma complementação da União em valores fixos de 4,3 bilhões de reais, corrigidos pela inflação, e nem sequer contaria com as creches, cuja admissão veio após forte pressão da sociedade e do Parlamento, que elevou a proposta do então Ministro Palocci para complementação ao patamar de 4,5 bilhões de reais, de forma consistente, a no mínimo 10% do total de recursos. Por outro lado, não cabe esperar que a função redistributiva seja apenas uma obrigação da União, argumento endossado inclusive pelas posições de entidades municipalistas e do CONSED. Como destacamos, a solidariedade federativa envolve todos os entes.

Estes aspectos foram destacados em audiências públicas na 55ª Legislatura pelo Dr. Salomão Ximenes e Élide Graziane. Ao longo das audiências públicas realizadas, em que pese o reconhecimento do FUNDEB como um dos principais mecanismos de redução das desigualdades regionais, identificaram-se falhas no modelo redistributivo adotado, o que vem causando distorções alocativas, especialmente quanto à complementação da União, tendo como referência o Estudo Técnico nº 24, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), da Câmara dos Deputados. Estas distorções foram quantificadas com base em amostragem que englobou cerca de 92% das redes municipais e 100% das redes estaduais e do Distrito Federal (dados de 2015).

As falhas decorrem da adoção do valor anual médio por aluno, que considera somente as receitas integrantes de cada fundo estadual como parâmetro para equalização e deixa de levar em conta a maior ou menor disponibilidade de receitas próprias vinculadas à educação. Como consequência, os valores transferidos a cada rede de ensino podem desconsiderar sua real condição de financiamento. Propõe-se, assim, que a equalização por meio da complementação da União seja feita por rede de ensino estadual, distrital ou municipal, utilizando-se novo parâmetro de equalização, o Valor Aluno/Ano Total (VAAT), que deve considerar, além das receitas integrantes do FUNDEB, outras receitas vinculadas à educação, de modo a refletir de forma mais adequada a efetiva capacidade de financiamento de cada rede de ensino.

Amplia-se, assim, o destinatário do auxílio financeiro da União de alguns Estados com menor VAAT para as redes de ensino que possuem menor Valor Aluno/Ano Total, independentemente da unidade federativa em que se encontre, de modo a beneficiar os Municípios com mais vulnerabilidade."

O conceito do VAAT para a maioria que acompanha a Comissão já está bem compreendido, mas eu vou fazer uma breve explicação.

Nós tivemos muitas sugestões de que outros impostos pudessem compor a cesta do FUNDEB ou aumentar o percentual, em vez dos 20% que hoje compõem a cesta do FUNDEB, que chegássemos a 25%, ou incluir outros impostos que hoje não compõem a cesta e que já são da educação. Portanto, não se trata de uma nova vinculação ou aumento da base, como algumas pessoas tendem a dizer. Não aumentou a base. O que foi colocado é que vamos preservar a atual cesta com os percentuais e os impostos já definidos, mas precisamos considerar por que aqueles recursos estão realmente disponíveis para ser investidos na educação. Desta forma, não seria justo um Município mais pobre não receber complementação e outro que tem um volume significativo de recursos fora da cesta mas disponível para a educação deixasse de receber.

Todo este estudo foi proposto pelo Sr. Cláudio Tanno, consultor desta Casa, a quem eu gostaria de saudar. Esta proposta foi sendo amadurecida e hoje está sendo incorporada pelo Governo Federal como bom termo quanto à consideração dos valores disponíveis para a educação.

"A ação redistributiva dos fundos estaduais expressa o esforço colaborativo por meio da transferência das receitas do Estado a seus respectivos Municípios. Como resultado, sem os efeitos da complementação da União, estima-se que a desigualdade de financiamento observada nacionalmente entre os entes federados seria reduzida em aproximadamente 100 vezes, caso não existisse o FUNDEB, e entre o menor e o maior VAAT, em 12 vezes.

Uma maior participação da União pressupõe o exercício de sua atribuição constitucional, redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade. A nova sistemática de alocação proposta mostra-se muito mais eficiente na redução das desigualdades. Para corrigir distorções do atual modelo sem dar margem a novos conflitos federativos, propomos como resultado dos entendimentos construídos, ao lado da necessária ampliação da complementação da União, que hoje se limita a 10%, arcando os entes subnacionais com 90% dos gastos, a distribuição da maior parte da complementação da União, segundo critério redistributivo que considera o Valor Aluno/Ano Total (anteriormente mencionado).

Com o objetivo de não criar impacto sobre as redes estabelecidas, como as das capitais do Nordeste e Norte, mantemos, para 10% da complementação, as regras atuais — os atuais Estados beneficiados, que eu já nomeiei, certos Estados do Nordeste e dois da Região Norte. Como gesto de acomodação na pactuação federativa, propõe-se que a parcela de 10% da complementação da União permaneça com as regras atuais, enquanto 7,5% obedecerão ao critério VAAT", que reduz as desigualdades e considera todo o volume de recursos.

"O mais importante é que, ainda assim, novas redes serão alcançadas, e grande parte das distorções será corrigida, sem desorganizar as redes já organizadas. Ao mesmo tempo, é preciso cautela para que, a pretexto de distribuir por redes, não se agrave a desigualdade interestadual.

Um modelo híbrido rígido manteria algumas situações em que Municípios com recursos continuariam recebendo a complementação nas mesmas condições. Por este motivo, acolhemos uma ideia que foi inicialmente proposta pelo Movimento Todos pela Educação, a da ponderação referente ao indicador fiscal, que ganhou densidade política com a proposição do nobre Deputado Gastão Vieira: o modelo híbrido com ponderações corretivas, cujos critérios serão estabelecidos na lei regulamentadora. Assim, não se congela nenhuma situação. Nossa proposta já traz embutido um 'fator descongelante'. Ademais, uma análise mais precisa deveria necessariamente ter em consideração que, à medida que o VAAT vai se ampliando com o crescimento gradativo da complementação da União, aquele efeito residual é minimizado.

Ainda assim, julgamos oportuno prever expressamente a periodicidade da avaliação dos efeitos redistributivos por parte do órgão responsável, além de uma revisão do critério após 6 anos de vigência do fundo, período em que poderá ser avaliado o impacto e, ao mesmo tempo, fará com que o período seja o mesmo da avaliação da Emenda à Constituição nº 95, de 2016, referente ao teto de gastos. Esta cautela atende às preocupações apresentadas pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED e pelo Movimento Todos pela Educação, bem como à sugestão do Presidente desta Casa, o Deputado Rodrigo Maia.

Complementarmente, inserimos como princípio constitucional que Estados, Distrito Federal e Municípios exerçam ação redistributiva em relação às suas escolas. Somente assim a distribuição de recursos será efetivamente mais equitativa. Esta ação redistributiva refere-se à disponibilização de recursos materiais e humanos e pretende evitar que escolas do centro urbano e das periferias ou escolas urbanas e rurais tenham tratamento diferenciado. Nada tem que ver com 'ranqueamentos' ou bonificações.

No que toca à fiscalização, em atendimento à proposta da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação — UNCME, também contida na Emenda nº 5, acolhemos a ideia de que seja admitida a possibilidade de integração dos conselhos de acompanhamento e controle social aos conselhos de educação.

Como afirmava Barjas Negri desde a constituição do FUNDEF, a política de fundos representou uma minirreforma tributária. Sabemos que há propostas de reforma tributária em discussão, mas a história recente de complexidade em relação aos conflitos federativos sugere que o novo FUNDEB permanente será aprovado antes de nova reforma tributária. Quando esta vier, evidentemente serão feitas as adaptações cabíveis. Neste sentido, inserimos dispositivo sugerido pelo nobre Deputado Bacelar (Sugestão 3), no sentido de que, em caso de extinção de impostos da cesta do FUNDEB e sua substituição por novos tributos ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores, seja preservado, em qualquer hipótese, o valor real do montante de recursos aplicados na educação básica.

Propomos consagrar o custo aluno qualidade como a referência para o padrão mínimo de qualidade e equidade, com a discussão de seus pormenores como pauta para futura lei complementar, do sistema nacional de educação.

Finalmente, nos termos do art. 113 da Emenda à Constituição nº 95, de 2016, 'a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro'. O acréscimo de recursos previstos no substitutivo implicará à União o impacto orçamentário e financeiro de 79,7 bilhões de reais em 6 anos, segundo tabela a seguir, a ser compensada com o acréscimo de receitas ou a redução de despesas."

No voto, segue a tabela, conforme o acordado, para que fizéssemos isso de maneira gradativa, de modo a alcançar, até 2026, o percentual de 20%.

"Conforme disposto no art. 107, § 6º, da EC 95/16, a complementação da União ao FUNDEB não se inclui na base de cálculo dos limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo. O Governo Federal, o Congresso Nacional e entidades da sociedade civil fizeram projeções considerando possíveis fontes para a compensação, demonstrando diferentes caminhos para sua viabilização. Ao fim, formalmente estabelecida a obrigação constitucional, a organização do orçamento para realizá-la é uma competência e uma responsabilidade do Executivo Federal.

3. Análise das Sugestões e Emendas.

A Sugestão 1, da Deputada Rose Modesto, propõe que lei disporá sobre assistência técnica a ser prestada pela União, articulada com os entes subnacionais, visando à melhoria dos resultados de aprendizagem medidos por indicadores oficiais. O art. 211 da Constituição já dispõe sobre a assistência técnica (e financeira) a ser prestada pela União aos entes subnacionais. O art. 206, inciso VII, prevê a garantia de padrão de qualidade entre os princípios a partir dos quais deve ser ministrado o ensino. O art. 214, inciso III, prevê que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, que conduzam à 'melhoria da qualidade do ensino', entre outros objetivos. Assim, os princípios estão assegurados. O PNE dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em seu art. 11, cujos incisos detalham os indicadores. A preocupação da autora já está contemplada na legislação."

Neste ponto, nós gostaríamos de destacar a importância da preocupação e da participação da Deputada Rose Modesto.

"A Sugestão 2, dos Deputados Marcelo Calero e Tiago Mitraud, propõe que 50% dos recursos da cota municipal do ICMS sejam distribuídos segundo o que dispuser lei estadual, que estabelecerá, entre seus critérios, que 4,5% dos recursos sejam distribuídos em função de índice municipal que meça o desempenho educacional e que o Estado que não aprovar esta lei terá retidos 5% do seu FPE. Não concordamos com a retenção destes recursos. Acreditamos que, ao atender à Sugestão 3, do Deputado Bacelar, a proposta é parcialmente contemplada."

Na verdade, a estimulação apresentada é fruto de uma sugestão também do Ministério da Educação, e a preocupação apresentada pelos Deputados Marcelo Calero e Tiago Mitraud, nos moldes do que acontece no Ceará, como indução na distribuição, também está acolhida no texto que vou ter a oportunidade de ler, assim como o incentivo para que os Estados possuam suas leis próprias de distribuição do ICMS. O que não está contemplado é a retenção do FPE.

"A Sugestão 3, do Deputado Bacelar, propõe que:

- 35% da cota municipal do ICMS sejam distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% para os Municípios que obtiverem melhoria nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, expressa pela diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis extremos de renda, medidos ao final do 2º, 5º e 9º ano escolar por avaliação nacional (SAEB) ou avaliação estadual similar;

- em caso de extinção de impostos da cesta do FUNDEB e sua substituição por novos tributos, ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores, seja preservado, em qualquer hipótese, o valor real do que for aplicado na educação básica.

A regra atual de distribuição do ICMS tende a beneficiar os entes municipais de maior arrecadação. Assim, se a relação de 75%-25% sofrer uma pequena alteração para 65%-35%, haverá espaço para que sejam desenvolvidas políticas na direção pretendida pela sugestão. Não buscamos, como declarado anteriormente, apenas olhar para os recursos da União, mas também para aqueles dos entes financeiramente mais poderosos. A proposta não representa necessariamente redução de recursos para estes entes, pois, se avançarem no desenvolvimento da educação, em termos de desempenho associado com a equidade, poderão manter e atrair recursos.

Esta proposta advém de um olhar sistêmico sobre o financiamento da educação básica e seus instrumentos. A melhoria do aprendizado é intrinsecamente associada à diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis de renda. Ao tempo em que se amplia a autonomia das unidades federadas, o Governo Estadual recupera a capacidade de coordenação da política educacional em seu território. A preocupação com eventuais alterações na estrutura tributária, criando regra para preservar os recursos da educação, também é oportuna. Acatamos a Sugestão 3 integralmente.

A Sugestão 4, do Deputado Bacelar, propugna por:

- necessidade de que a lei disponha sobre a responsabilidade educacional dos gestores públicos dos entes federados;

- melhoria contínua da qualidade da educação básica, orientada por referenciais nacionais de condições de oferta nas redes de ensino, definidos em espaço institucional de pactuação federativa e aferidos por sistema nacional de avaliação;

- publicação, de forma transparente e padronizada, dos valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino, do decorrente valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e dos dados de sua efetiva aplicação;

- publicação dos valores associados a indicadores de qualidade das redes de ensino, aferidos em sistema nacional de avaliação.

A temática da responsabilidade educacional está em discussão no âmbito de proposição que trata da lei complementar a que se refere o art. 23, parágrafo único, da Constituição, e que, no caso da educação, não é outra senão a lei que trata do sistema nacional de educação. Em relação à melhoria da qualidade, valem as observações feitas à Sugestão nº 1. Os

valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino já são publicados pelos tribunais de contas. No que tange aos dados do valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e aos dados de sua efetiva aplicação, acreditamos contemplar a preocupação com o acolhimento, na forma do substitutivo, da Emenda nº 4, do Deputado Felipe Rigoni.

A Sugestão 5, da Deputada Chris Tonietto, acrescenta a expressão 'em colaboração com a família' no dispositivo que propõe a adoção do princípio do planejamento na ordem social. Entendemos que a referência à família deve continuar no art. 205, onde está mais bem localizada. Não concordamos com a nobre colega, porque acreditamos que este é um importante orientador para a garantia do direito à educação.

Sugere vedar a vinculação de recursos financeiros ao desempenho escolar. Neste tema, nossa proposta é oposta: acolhemos o critério do desempenho, tanto para a distribuição da cota municipal do ICMS, como para parte da complementação da União. Assim, não concordamos com a sugestão."

Quanto à questão da família, simplesmente já está registrada em outro artigo da Constituição.

"No que se refere à supressão do princípio da proibição do retrocesso. Embora consideremos que o tema merece debate, este não foi aprofundado no âmbito da Comissão, razão pela qual, neste tocante, acolhemos esta sugestão da nobre Parlamentar." Ela sugere a supressão do termo. Portanto, foi acolhida a sugestão da Deputada Chris Tonietto.

"A Sugestão 6, da Deputada Tabata Amaral, propõe que a União distribua, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% calculados em cima da complementação total anual da União ao FUNDEB aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, condicionada à complementação mínima de 15% (quinze por cento) da União. Nossa preocupação é preservar a vocação do FUNDEB como instrumento de inclusão, a fim de cumprir o que determina a Emenda à Constituição nº 59, de 2009, como instrumento que alie indissociavelmente a qualidade e a equidade. Neste sentido, acatamos a sugestão, na forma do substitutivo.

A Sugestão 7, do Deputado João H. Campos, propõe que haja a possibilidade de que os recursos do FUNDEB, subvinculados ao magistério, possam pagar aos estagiários contratados para atuar em sala de aula como assistentes educacionais de inclusão ou de educação infantil. A regra do FUNDEB em relação à subvinculação é para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos da LDB. O debate proposto cabe em outra legislação infraconstitucional.

A Sugestão 8, do nobre Deputado Gastão Vieira, acerca de 'Alternativas para o financiamento da educação' propõe incorporar, no desenho do FUNDEB, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes e estimulem o uso eficiente dos recursos. Estas preocupações, procuramos atendê-las, com a proposta de que recursos da cota municipal do ICMS sejam destinados segundo a melhoria do desempenho, com equidade.

Propõe, ainda:

- fundo de caráter provisório;
- fundo único a ser redistribuído de acordo com novos critérios;
- fundo a ser acrescido dos recursos do IPTU e ISS;
- fundo plurianual com mecanismos de estabilização e garantia de aumento real do valor;
- recursos do Governo Federal usados para fins estratégicos;
- adoção de corretivos para o critério *per capita*;
- incorporação, no desenho do FUNDEB, de instrumentos que promovam a melhoria do desempenho;
- valor *per capita* mínimo para Municípios mais carentes, que será atendido com o fator fiscal — nova ponderação;
- parte da complementação segundo critério de qualidade;
- valor *per capita* e critérios de diferenciação;
- valor *per capita* com base na população e não na matrícula;
- valor *per capita* mínimo para Municípios mais carentes; população rural e tamanho da zona rural;
- eliminação das subvinculações;
- flexibilidade para uso de recursos para promover o ensino médio técnico/profissional, para promover o atendimento a portadores de necessidades especiais, para promover estratégias alternativas para a primeira infância;
- recursos do Governo Federal, que seriam utilizados para estabilizar o fundo, assegurando aumento real e promovendo eficiência e qualidade.

Algumas dessas propostas, embora muito positivamente provocativas e interessantes, distanciam-se dos rumos indicados majoritariamente pelos expositores nas audiências públicas. O próprio 'nome' da Comissão é 'FUNDEB Permanente' e este foi um dos grandes consensos ao longo dos debates. Pelo fato de a política e seu instrumento central serem permanentes, não significa que sejam imutáveis suas regras — daí propormos a revisão dos critérios no período de 6 anos.

Reconhecendo a importância dos critérios de diferenciação e a flexibilidade para a utilização, entendemos que são temas para discussão na lei regulamentadora. Assim, também, as estratégias para a primeira infância podem ser adotadas quando da fixação das ponderações — debate que se dará na lei regulamentadora. Os corretivos para o critério *per capita* e esforço fiscal (que expressamente é previsto em nossa proposta, em consonância com a proposta do nobre Parlamentar) serão estabelecidos na lei.

A subvinculação é um elemento herdado do antigo FUNDEF, originado a partir da dramática situação em algumas localidades em que os profissionais não recebiam mesmo o valor do salário mínimo. É um instrumento de valorização da carreira docente. Assim, acolhemos algumas das sugestões, na forma do substitutivo e em outros casos optamos pela linha definida nas audiências.

A Sugestão 9, do nobre Deputado Pedro Cunha Lima, propõe que a lei regulamentadora disponha sobre a forma de cálculo dos valores por aluno, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade. Este, de fato, é um tema muito relevante para ser tratado na lei. É oportuno fazer este registro expressamente. Desta forma, acatamos a sugestão.

A Sugestão 10, do Deputado Gastão Vieira, surge como desdobramento de dois seminários realizados no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com o objetivo de colaborar com a discussão que, há 2 anos, vinha sendo feita no âmbito da Comissão Especial que examina o FUNDEB.

A proposta, em síntese:

- cria um fundo único, formado por 60% dos recursos que Estados e Municípios devem gastar obrigatoriamente com educação;
- aumenta o valor mínimo de 3.200 para 5.000 reais *per capita*. Esta é a faixa em que o aumento de recursos está comprovadamente associado a melhorias no desempenho dos alunos;
- cria alternativas para o uso dos recursos do Governo Federal hoje destinados à complementação (equidade) e que passariam a ser usados para promover e premiar a qualidade e a eficiência;
- apresenta outras sugestões para aprimorar o atual mecanismo, aumentar a eficiência e dar maior flexibilidade para Estados e Municípios no uso dos recursos.

A proposta considera que seria desejável eliminar vinculações e subvinculações.

A espinha dorsal da proposta é a adoção de um fundo único nacional, ideia que foi abraçada pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, nos seguintes termos (Relatório Final CONAE 2010, p. 113):

*Nesse sentido, em perspectiva, entende-se a importância de transformar o FUNDEB em um fundo nacional, com igual per capita para todos os Estados, com a aplicação de parte ainda mais significativa dos recursos vinculados à educação e incorporando também outras formas de arrecadação, não só os impostos.*

Também a CONAE, na página 214, no relatório final, dispôs:

*2.11. Transformar o FUNDEB, que deve vigorar a partir de 2022, em um fundo nacional, nivelando por cima todos os valores de custo aluno/ano atingidos nas redes municipais e estaduais pelo valor do maior custo aluno/ano praticado no País, considerando cada etapa e modalidade da educação básica pública.*

Do ponto de vista conceitual, a ideia é atrativa, do ângulo de uma radical solidariedade federativa. Entretanto, há dificuldades operacionais e políticas que, no conjunto das audiências, não recomendam que seja adotada neste momento, sem prejuízo de debates futuros.

Escolhido outro caminho, há, contudo, elementos da proposta do nobre Parlamentar que procuramos contemplar:

- adoção de corretivos para o critério *per capita*;
- incorporação, no desenho do FUNDEB, de instrumentos que promovam a melhoria do desempenho,
- valor *per capita* mínimo para Municípios mais carentes atendido com o fator fiscal — nova ponderação;
- parte da complementação segundo critério de qualidade;
- busca da ampliação do valor por aluno para patamar de ao menos 5 mil reais, na medida em que aumenta a complementação da União.

A Sugestão 11, da Deputada Paula Belmonte, propõe voltar mais atenção ao período da primeira infância, com estímulo ao atendimento do grupo de renda mais baixa. Nesse sentido, sugere que o cálculo do valor por aluno leve em conta as peculiaridades de cada etapa.

Propõe, ainda, que:

- no mínimo 20% seja aplicado na primeira infância;
- seja prevista a destinação de recursos a partir de índice de avaliação, a exemplo da experiência do Estado do Ceará.

Há em nossa proposta previsão de destinação de parte dos recursos da complementação que bonifiquem o desempenho com equidade nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Nesse sentido a proposta é acolhida, sendo os detalhes operacionais, como a eventual adoção de índices e a sua construção matéria da lei regulamentadora. Da mesma forma, a priorização da primeira infância é de certa forma incluída na forma da redação oferecida pelo nobre Deputado Pedro Cunha Lima, que acolhemos no parecer, sendo que o critério para o valor arbitrado dar-se-á quando da discussão da lei.

A Sugestão 12, dos Deputados Tabata Amaral, Raul Henry, Felipe Rigoni, Tiago Mitraud, Pedro Cunha Lima, Marcelo Calero e Professor Israel Batista, propõe que 10% da complementação permaneçam como atualmente — 5% se dê pelo modelo VAAT e o que passar dos 15% que o recurso seja dividido em três partes: um terço via incentivos com base em resultados; um terço com base em condicionalidades (podendo ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional, implementação de uma rede de assistência técnica dos Estados para que deem suporte aos Municípios, forma de escolha dos diretores, foco na carreira do professor, dentre outras); e um terço via VAAT (a fim de reforçar o princípio da equidade). Faz, ainda, propostas referentes aos gastos mínimos com profissionais da educação; retirada a menção ao Custo Aluno-Qualidade e à responsabilidade solidária do texto como forma de evitar judicializações; revisão periódica de 10 em 10 anos e criação de fundo plurianual para poupança. Quanto à revisão periódica, propomos que a primeira seja em 6 anos, para que coincida com a revisão da EC 95/2016.

Assim, acolhemos a sugestão, nos termos do substitutivo, em texto a que se chegou em reunião com alguns dos autores, na sala do Colégio de Líderes, em fevereiro de 2020.

A Sugestão de Regulamentação do FUNDEB — PL 2.595, de 2019, da Deputada Tabata Amaral, preconiza que a complementação da União se realize com base em indicador fiscal de recursos próprios, instituído por Ato do Ministério da Educação, tendo os Municípios com menor indicador fiscal preferência para recebimento da complementação. A proposta levaria à centralização no MEC. Em nossa proposta, esta seria uma nova ponderação, a incidir sob os recursos da cesta — ideia que surgiu, inicialmente, em reflexões apresentadas pelo Movimento Todos pela Educação. Assim, os critérios seriam definidos segundo diretrizes da lei regulamentadora. A sugestão é parcialmente acolhida, nos termos do substitutivo.

A Emenda nº 1 propõe a instituição de contribuição adicional da União, equivalente ao mínimo de 10% da complementação, para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei. A proposta tem conteúdo meritório. Entretanto, optamos por uma visão sistêmica dos instrumentos de financiamento. O FUNDEB representa 63% dos recursos e nos parece um instrumento vocacionado para garantir a inclusão, o acesso e a permanência, além de atuar sobre um insumo fundamental para a qualidade, na medida em que estabelece a subvinculação de recursos para pagamento aos profissionais do magistério. Recorde-se que este mecanismo, herdado do antigo FUNDEF, acabou com prática chocante de algumas localidades onde sequer se pagava o salário mínimo aos docentes. A nosso ver, aprovamos a emenda na forma do substitutivo, que insere o tema na distribuição de recursos da cota municipal do ICMS, nos termos sugeridos pelo nobre Deputado Bacelar, na Sugestão 3, e também ao possibilitar que parte dos recursos da complementação da União seja distribuída segundo critérios que considerem o atendimento, redução de desigualdades e resultados educacionais." Vale registrar que a própria Deputada, a partir das discussões, foi avançando e apresentando sugestões que levaram ao consenso no novo texto.

"A Emenda nº 2 estabelece que a complementação da União será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos aportados aos Fundos pelos entes subnacionais. No Senado Federal, há proposta que eleva esse patamar, gradativamente, a 40% e que chegou àquela Casa oriunda do Fórum dos Governadores. Nas audiências públicas da Câmara, técnicos do IPEA propuseram o patamar de 25%. Estudos e simulações de redes de políticas públicas como o Movimento Todos pela Educação e a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, assim como a FINEDUCA, exploraram possibilidades de fontes.

Evidências colhidas a partir de estudos (Cf. VEGAS, Emiliana e COFFIN, CHELSEA. *When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data; Why money matters for improving Education*, VEGAS,

Emiliana. The Brookings Institution. Jul 21, 2016.) concluem que até um patamar de 8 mil dólares, cada mil dólares adicionais por aluno estão associados a 14 pontos a mais no exame do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

O mais recente relatório *Education at a Glance*, de 2019, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a despesa por estudante, no Brasil, é menos da metade da OCDE: em 2016, foi de 3.800 dólares por aluno para o primário (média OCDE 8.600 dólares/ano), 3.700 dólares para o 'lower secondary' (anos finais, cuja média da OCDE é de 10.200 dólares/ano) e 4,100 dólares para o upper secondary (ensino médio, cuja média da OCDE corresponde a 10 000 dólares).

O recente relatório *Novo Fundeb: Relatório de Política Educacional — Prós e Contras das Propostas em Debate* (CRUZ, Tássia, PLANK, David, ELACQUA, Gregory, MAROTTA, Luana, SOARES, Sammara e COSSI, João) afirma:

*No entanto, dado que o gasto médio por aluno no Brasil é aquém do gasto nos países que possuem melhores resultados escolares, é provável que aumentar o percentual da complementação da União para 15% ainda não seja suficiente para financiar padrões mínimos de qualidade educacional. Além disso, um aumento para 15% não será suficiente para fechar a lacuna no financiamento de regiões mais pobres e ricas, [...]* (p.34,2019)

O documento 'Panorama da educação. Destaques do *Education at a Glance-EAG 2019*', publicado pelo Ministério da Educação (MEC, INEP, 2019, p.23) destaca que 'os países latino-americanos presentes no EAG 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média da OCDE (US\$ 34,540), sendo que no Brasil os professores dessa etapa (e na educação básica pública como um todo) contam com um piso salarial nacional anual equivalente a US\$14,775, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados. Assim, mesmo no cenário latino americano, o Brasil é o que pior paga.

Nesse sentido, a proposta de aumento da complementação da União é louvável e a Emenda nº 2, que propõe no mínimo 15%, é aprovada na medida em que nossa proposta eleva para, no mínimo, 20%.

A Emenda nº 3 propõe, inicialmente, § 4º ao novo art. 212-A, no sentido de que Estados e Municípios possam, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Em seguida, sugere alteração ao § 1º do art. 213. Os temas suscitados requerem debate mais longo e aprofundado e, em 2 anos de reuniões, audiências públicas, encontros, jamais apareceram nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial em Brasília. Não há discussão acumulada e amadurecimento em relação às questões trazidas tão recentemente pela emenda. O debate caberia melhor em discussão independente, em outra PEC, para que fosse debatida com a qualidade que merece."

Vale destacar que nós não estamos alterando o art. 213, que já permite o financiamento para instituições públicas e filantrópicas comunitárias sem fins lucrativos. A diferença proposta — inclusive já foi sugestão nossa e já foi tema de audiência pública — é em relação à possibilidade de se financiar instituição privada com fins lucrativos. A opção foi não considerar. Entendo que o tema precisa ser enfrentado. O texto coloca isso. Nós estamos trabalhando principalmente a distância ainda para tornar o FUNDEB equitativo no percentual que nós vamos conseguir chegar por meio do texto. Qual critério nós iríamos escolher para definir quem vai ter voucher, quem vai ter vaga em escola? Eu estou dizendo isso porque fui procurada pelos dois Deputados que puxaram a discussão, os quais respeito muito. O próprio Deputado Tiago Mitraud tem buscado avançar nesse debate. Em relação a todas as emendas aqui sugeridas, nós tivemos reuniões com os Deputados autores, para conversar sobre o tema, com a participação de outros Deputados. A grande maioria dos pontos aqui decididos não é oriunda da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende. Tudo foi fruto de debate. Quem acompanhou as reuniões sabe disso.

"A primeira questão a ser analisada refere-se aos limites do poder reformador.

Nesse sentido, a Ministra Cármen Lúcia Rocha Antunes, do STF (*Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucionais*. Brasília: *Revista de Informação Legislativa*, n. 30,1993), ao discorrer sobre os fundamentos dos limites ao poder reformador, afirma: *Faz-se imprescindível a limitação do exercício do poder reformador da Constituição, porque sem essa definição nenhum sistema jurídico se daria ao cumprimento, ficando o direito e, principalmente, a própria sociedade ao sabor de injunções momentâneas, emocionais, precárias.*

*[...]. De outra parte, se o poder constituinte originário não impusesse limites ao desempenho do poder constituinte derivado de reforma, estaria proclamando o seu suicídio, pois estaria a aceitar que a sua obra fragilizasse e fosse substituída e não apenas modificada, eis que, sem limites, a sua transformação em essência deitaria por terra tudo quanto identificasse o sistema por ele criado.*

*[...] a perda da identidade constitucional, a transformação da ideia de Direito prevalente em determinado sistema, para serem legítimos, precisam ser respaldados diretamente no povo, em cujo seio o poder constituinte tem moradia certa. (Rocha, 1993, págs.167,168 e 170).*

Reconhece a jurista, acompanhando grande parte da doutrina, a existência de 'limites materiais implícitos ou imanentes, dotados de tanta força vinculante e proibitiva' quanto as contidas nas cláusulas pétreas expressamente previstas. E aduz:

*Os limites materiais implícitos ou imanentes são considerados os de mais difícil desate na doutrina e na experiência constitucional contemporânea: difícil porque não estando articulados tendem a ser menosprezados ou desconsiderados pelas maiorias parlamentares que pretendem arvorar-se em grandes reformadores e que, nesta atuação, decidem exorbitar os limites ou não conviver com eles, tanto mais quanto não se possam demonstrá-los articuladamente; importantes porque não poucas vezes, substituiu-se uma Constituição por outra, sem se permitir o debate sobre a legitimidade e a constitucionalidade da reforma processada, pela modificação ou substituição de princípios e regras que, conquanto não toquem literalmente os limites materiais expressos, deitam-nos por terra a desfazer todo o arcabouço e a identidade constitucional. (Rocha, 1993, pág.177).*

Fayga Silveira Bedê (*Sísifo no limite do imponderável*. In: Bonavides, Paulo; Lima, Francisco Gérson Marques de; Bedê, Fayga Silveira. Coords. *Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006) destaca:

*Muito embora os limites materiais 'implícitos', 'imanentes' ou 'não-escritos' não estejam elencados expressamente no rol das "cláusulas pétreas", reclamam para si a mesma "proteção jurídica reforçada" que se outorga às "cláusulas de eternidade" (constantes no art. 60, § 4º, da CF/1988). Esta exigência se deve ao fato de que a supressão de tais matérias implicaria, por via oblíqua, o esvaziamento da identidade constitucional, operando-se o fenômeno a que alguns autores designam expressivamente de fraude à Constituição (transmutação silenciosa de uma constituição em outra, por meio da alteração de seus limites materiais). (...).*

José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional*, 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001) afirma a preferência constitucional pelo ensino público e assinala:

*As normas têm, ainda, o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos. Daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada (...).*

E, adiante:

*[...]. Esses recursos, como qualquer outro recurso público, serão destinados à escola pública. Faculta-se, por exceção, dirigir recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive por meio de bolsas de estudos a quem demonstrar insuficiência de recursos, 'quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando'. (...).*

Em seu *Comentário contextual à Constituição*, (6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009) o jurista afirma:

*O texto é simples. Confirma a preferência pelo ensino público, tanto que define que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas. Mesmo quando abre exceções, o faz em relação a entidades que têm um sentido social — e a Constituição, assim, as aproxima dos objetivos da escola pública —, que são as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, como tais definidas em lei. Ainda assim, o dispositivo só admite a ajuda pública nas condições enumeradas, quais sejam: comprovarem finalidade não-lucrativa e a aplicação de seus excedentes financeiros em educação; assegurarem a destinação de seu patrimônio a outra escola da mesma natureza ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (...).*

Clara, pois, está o que se denomina da identidade constitucional, no caso das normas constitucionais referentes à Educação: a preferência pelo ensino público, para o qual são destinados, como regra, os recursos públicos. E a inclusão de instituições que visam lucro desfiguraria o caráter e finalidade social da norma.

Assim, há uma expressiva gama de juristas que põe em relevo a chamada identidade constitucional como parâmetro para a juridicidade e constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição.

Para além desta questão, mais doutrinária, há outras mais objetivas.

Em primeiro lugar, não há dúvida sobre o que dispõe a Carta Magna — a destinação de recursos públicos é para as escolas públicas e, excepcionalmente, sob condições e restrita a alguns tipos de instituições, pode ser direcionada para instituições privadas de determinada natureza.

Escolas públicas, na definição expressa contida na Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB), são aquelas 'criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público' (art. 19, I, LDB).

No campo educacional, a preferência pelo ensino público integra o núcleo da identidade constitucional.

O que está expresso, e não implícito na Carta Magna, no art. 213, é imperativamente estabelecida em regra jurídica (serão destinados) — destinação de recursos públicos para escolas públicas — e indicada a exceção, facultativa (podendo), condicionada (incisos I e II) e restrita: eventual destinação somente para escolas de determinada natureza: comunitárias, confessionais ou filantrópicas — e tão somente pelo período necessário para que o Poder Público saneie a carência local. Somente nesses três casos, e atendidas as condições, a regra terá sua incidência excluída. Para escolas que não tenham essa natureza, nem sequer há possibilidade de destinação.

Em segundo lugar, apresenta-se uma emenda que contém uma sugestão de parágrafo ao novo art. 212-A, que viola o que expressamente está previsto no *caput* do art. 213, que não foi alterado pela Emenda nº 3. Continua em vigor e não é objeto da emenda, o que torna inconstitucional a sugestão de parágrafo que se pretendia acrescentar ao art. 212-A. Para que fosse eventualmente admissível a proposta, a emenda deveria ter promovido a alteração do *caput* do art. 213 — o que não faz. O *caput* resta intocado.

E o parágrafo proposto para análise pelo poder constituinte derivado, face à norma emanada do poder constituinte originário, não pode prosperar, como já decidiu o STF:

*As normas de uma Emenda Constitucional, emanadas, que são, de constituinte derivada, podem, em tese, ser objeto de controle, mediante ação direta de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembleia Nacional Constituinte (originária) (art. 102, I, a) — Ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 926-5-DF.*

O enunciado da Emenda nº 3, no que se refere ao parágrafo proposto para o art. 212-A, vai de encontro, frontalmente, ao que prevê o *caput* do art. 213, que condensou o pacto constituinte em relação ao tema e trata da regra — e da exceção — para distribuição dos recursos públicos. Este dispositivo preceitua:

*Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: [...].*

A restrição a um grupo de escolas de determinada natureza já está prevista no *caput*. Este centro orbital do artigo já determina e exaure as exceções. *Caput* que não é alterado pela emenda. É de boa técnica interpretar restritivamente normas restritivas. Ensina Tércio Sampaio Ferraz:

*[...] uma exceção deve sofrer interpretação restritiva [...] uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além, é contrariar sua natureza (Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo, Atlas, 1990, p. 268).*

Ressalte-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) — Lei nº 9.394/96 —, ao definir o conceito normativo de escolas públicas, considera que são instituições de ensino públicas as "criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público" (art. 19, I, LDB).

A emenda pretende, ainda, alterar o § 1º do art. 213, com a previsão de que "os recursos de que trata este artigo" — que não se limitam aos recursos do FUNDEB, mas a todos os recursos de MDE — "poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando".

A redação dada pelo Constituinte ao § 1º do art. 213, que se pretende modificar, é coerente com a preferência ao ensino público estabelecida no *caput*. Tanto assim que a concessão de bolsas somente é possível se respeitada a exigência do *caput*, quanto à natureza das instituições (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), e "quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade". Não consideramos que seria o melhor método para garantir a transparência e a operacionalidade a delegação para instâncias locais, com mais de 5 mil possíveis regras diferentes.

Não pretendemos reescrever o pacto constituinte. Posto isso, é forçoso inadmitir a Emenda nº 3.

A Emenda nº 4 traz temas relevantes — transparência e prestação de contas —, e me permite, a partir de sugestões encaminhadas pelo FNDE e pela STN, dentro do seu espírito, propor de maneira mais incisiva a exigência da disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público e garantia de rastreabilidade, comparabilidade e publicidade aos dados coletados e respectivas memórias de cálculo. Aprovada, na forma do substitutivo.

A Emenda nº 5 toca em vários assuntos. Como está baseada no texto original da PEC 15/2015, acreditamos que alguns temas já estão contemplados em nossa minuta de substitutivo. Assim, os princípios do planejamento, com participação da sociedade e a vedação do uso dos recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões, já estavam, ou no texto original da Deputada Raquel Muniz, em pontos que acolhemos, ou em nossa minuta. Há, também, inovações que são algumas acolhidas na forma do substitutivo.

Diante do exposto, votamos pela admissibilidade das Emendas nºs 1, 2, 4 e 5, pela inadmissibilidade da Emenda nº 3 e, no mérito, pela aprovação da PEC 15, de 2015, e das Emendas nºs 1, 2, 4 e 5 na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão."

**A SRA. ADRIANA VENTURA** (NOVO - SP) - Peço vista, Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Eu pergunto ao Plenário e à Relatora se há necessidade da leitura do substitutivo.

**A SRA. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** (DEM - TO) - O substitutivo está disponível e a Deputada já fez o pedido de vista. Então, acredito que...

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Como foi dispensada a leitura do substitutivo, gostaria de consultar tanto a Deputada Chris Tonietto quanto o Plenário sobre se poderíamos adotar o seguinte procedimento: a vista está concedida, mas nós abriríamos a discussão até o início da sessão ordinária. Quando aberta a sessão ordinária, concederemos a vista e só na próxima reunião retomaremos a discussão. Quem já discutiu, discutiu, e seguiríamos a lista dos inscritos.

Com a palavra a Deputada Adriana Ventura.

**A SRA. ADRIANA VENTURA** (NOVO - SP) - Na verdade, eu já havia conversado com o Presidente, o Deputado Bacelar, e com a Deputada Dorinha, e disse que pediria vista, intenção que outros colegas também manifestaram. Não tenho nenhuma objeção a que se inicie a discussão, se todos aqui estiverem de acordo.

**A SRA. CHRIS TONIETTO** (PSL - RJ) - Sr. Presidente, em que pesem todos os esforços envidados, nós pedimos, por gentileza, que primeiro tenhamos esse pedido de vista acolhido, como já o foi, e, na próxima oportunidade, iniciaremos as nossas discussões, até para que possamos fazer uma melhor reflexão acerca do tema, tendo em vista que recebemos apenas hoje esse texto.

Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Concedida a vista solicitada pelas Deputadas Chris Tonietto e Adriana Ventura.

**O SR. PEDRO UCZAI** (PT - SC) - Sr. Presidente, a nossa bancada, do Partido dos Trabalhadores, pede vista conjunta.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**A SRA. ALICE PORTUGAL** (PCdoB - BA) - A Deputada Alice Portugal pede vista conjunta.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - É vista coletiva.

**O SR. PEDRO UCZAI** (PT - SC) - Vista coletiva, Sr. Presidente.

**O SR. SIDNEY LEITE** (PSD - AM) - Sr. Presidente, eu queria fazer uma solicitação, no sentido de que permanecesse a lista de inscrição.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Ah, sim! A lista de inscrição está mantida e encerrada.

Eu pediria ao Plenário a concessão de um privilégio à ex-Deputada Raquel Muniz, que é a autora da PEC, para que teça, brevemente, em 3 minutos, as suas considerações. *(Pausa.)*

O Plenário o concede.

Com a palavra a ex-Deputada Raquel Muniz.

**A SRA. RAQUEL MUNIZ** - Presidente Bacelar, Relatora Professora Dorinha, Deputados desta e da legislatura anterior, gostaria de dizer que esta PEC foi realizada, conforme relatório lido aqui pela Deputada Professora Dorinha, por várias mãos. Várias entidades dela participaram: estudantes, pesquisadores, estudiosos e o próprio MEC. Mas o que me deixa mais feliz é que tivemos a oportunidade de discuti-la durante quase 5 anos e há uma unanimidade: tornar o FUNDEB definitivo. As outras questões e contribuições são muito importantes. Acho que avançamos muito.

Agradeço bastante a cada um dos Parlamentares, especialmente aos que estão aqui hoje, ouvindo a leitura desse relatório, solicitando vista e demandando uma discussão, ainda que alguns não concordem com isso, pois já discutimos bastante.

Mesmo não fazendo parte deste mandato, eu participei ativamente dos trabalhos, estive aqui presente sempre, para que pudéssemos fazer um belo debate e entregar esta PEC 15/15, de minha autoria, neste momento difícil por que a educação do País está passando. Na legislatura anterior, a Relatora foi a Deputada Dorinha, e continua sendo nesta legislatura.

Muito obrigada, Presidente Bacelar e todos os colegas aqui presentes.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Obrigado, Raquel. (*Palmas.*)

Com a palavra a Deputada Professora Dorinha.

**A SRA. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** (DEM - TO) - Eu gostaria de destacar, primeiro, que a maioria dos debates e o texto caminharam a partir do fortalecimento do próprio Presidente Rodrigo Maia, que tomou para si essa responsabilidade e tem se reunido com vários Parlamentares. O texto agora vai ser publicizado. E quero reforçar a minha disposição de discutir e conversar com os Parlamentares, com as diferentes instituições e com quem ainda tiver interesse em buscar informação e esclarecimentos. Estarei à disposição.

Muito obrigada.

**O SR. PEDRO UCZAI** (PT - SC) - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Com a palavra o Deputado Pedro Uczai.

**O SR. PEDRO UCZAI** (PT - SC) - Nós temos várias questões. Inclusive, inscrevi-me para falar contrariamente à matéria, para discutir um pouco a questão do percentual e alguns conceitos.

Então, quero saber se a Deputada Dorinha se dispõe, por exemplo, a se reunir com algumas bancadas, para que possamos dialogar com S.Exa., dirimir dúvidas, e fazermos o próximo debate com mais qualidade. Isso porque hoje esperávamos fazer esse debate, pois temos aqui ampla participação da Comissão, e seria uma grande oportunidade. Mas o direito regimental de solicitar vista nos impede de iniciar um bom debate hoje para amadurecermos a deliberação na próxima reunião.

Eu cumprimento V.Exa. e o Deputado Bacelar, dizendo que queremos dialogar com V.Exa., porque há pontos que ainda polemizamos.

**O SR. PRESIDENTE** (Bacelar. PODE - BA) - Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença de todos e convoco reunião para discussão e votação do parecer para o dia 4 de março de 2020, às 9 horas, em plenário a ser definido.

Muito obrigado.