

Aos(Às) Excelentíssimos(as) Senhores(as) Deputados(as) da Câmara Federal

Assunto: PEC 15/2015 – FUNDEB permanente e com mais recursos para a educação básica pública.

Prezados(as) parlamentares:

Na condição de Entidade representante de aproximadamente 4,5 milhões de trabalhadores em educação das escolas públicas de nível básico no país, a CNTE dirige-se a Vossas Excelências para externar sua posição em relação ao Substitutivo apresentado pela relatora, Dep. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), na última sessão da Comissão Especial dessa Casa encarrega em analisar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, que versa sobre a aprovação em caráter permanente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Antes, porém, de adentrar às questões de mérito do Substitutivo, chamamos a atenção dos(as) nobres parlamentares para a importância do FUNDEB no contexto do financiamento da educação e do processo de desenvolvimento do país.

O fundo da educação básica financia diretamente as matrículas de quase 40 milhões de estudantes nas escolas públicas brasileiras (85% do total), articulando os sistemas públicos de ensino da quinta maior população mundial. Na condição de país com uma das mais altas taxas de concentração da riqueza no planeta, é papel da escola pública formar cidadãos com vistas a projetar o Brasil num outro patamar de desenvolvimento sócio humanitário, econômico, cultural, político e ambiental.

Não bastasse a necessidade de atender os atuais 40 milhões de estudantes das escolas públicas, ainda é preciso resgatar as crianças e jovens fora da escola (63% da população de 0 a 3 anos de idade, 23% dos adolescentes entre 15 e 17 anos que não estudam e nem trabalham e os aproximadamente 2,5 milhões de meninos e meninas de 6 a 14 anos em sua maioria vítimas do trabalho infantil). Pior: para além desse contingente amparado pela legislação educacional, o Brasil conta com 77 milhões de pessoas acima de 18 anos de idade que não concluíram a educação básica¹! E essa situação, caso persista, continuará emperrando qualquer projeto de desenvolvimento da Nação.

A escola pública (democrática e plural) é a alternativa para superar os gargalos da educação nacional

A superação do diagnóstico socioeducacional brasileiro passa, necessariamente, pela universalização do acesso à educação básica, pelo aumento da escolaridade dos jovens e adultos e pela melhoria das condições de trabalho e aprendizagem em nossas escolas.

¹ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad/IBGE-2019.

No tocante aos jovens e adultos – também amparados pelo financiamento do FUNDEB – há de se estruturar no Brasil uma outra perspectiva de atendimento educacional a essas pessoas, sobretudo através da oferta concomitante e integrada da educação propedêutica com o ensino técnico-profissional. Só assim será possível elevar a escolaridade de nossa população economicamente ativa (PEA), sem correr o risco de perdermos o bônus demográfico nas próximas décadas (o Brasil caminha a passos largos para se constituir uma sociedade envelhecida, pobre e sem perspectiva de futuro, especialmente pela falta de educação de qualidade para todos).

Embora setores da sociedade considerem legítimas algumas pautas que tangenciam o debate do FUNDEB, a exemplo da Educação Domiciliar (*homeschooling*), da política de repasse de verbas públicas para instituições privadas (*vouchers*), assim como a Escola sem Partido ou a Militarização escolar, é preciso levar em consideração que nenhuma dessas políticas é capaz de atender a demanda explosiva de escolarização no Brasil, sobretudo advinda das camadas sociais mais vulneráveis. Além do baixo alcance quantitativo (*homeschooling e vouchers, este último por incapacidade de atendimento da rede privada*), algumas dessas iniciativas promovem a fragmentação curricular e sociocultural em nossas escolas, impondo costumes, limitando o conhecimento e reprimindo valores e direitos individuais de nossa gente. E o FUNDEB transcende a essas pautas, pois busca viabilizar a máxima inclusão escolar de crianças, jovens e adultos.

É preciso impedir a descontinuidade das políticas públicas e o retrocesso socioeducacional

O Brasil é marcado em sua história por sucessivos programas e políticas de descontinuidade, particularmente na educação. Falta-nos projeto de Nação!

Essa trajetória de descontinuidade começou a ser rompida a partir da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF. Após 10 (dez) anos de vigência, esse fundo público, que inaugurou a redistribuição equitativa de recursos entre os entes federados, na esfera educacional, deu lugar ao atual FUNDEB.

Apesar de os números da educação brasileira ainda serem alarmantes, eles seriam bem piores se o país não tivesse adotado o FUNDEF (mesmo com suas limitações de atendimento) e o FUNDEB. Nossa experiência de atendimento amplo das matrículas escolares (educação infantil, ensino fundamental e médio) completará 14 (quatorze) anos no final de 2020. E ainda não conseguimos sequer garantir o acesso e a permanência de nossas crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade na escola, conforme preconizou a emenda constitucional nº 59/2009.

Por que o FUNDEB é essencial para a educação brasileira?

O FUNDEB sucedeu o Fundo do Ensino Fundamental e se transformou em principal política de financiamento da educação básica, pelas seguintes razões, entre outras:

1. Atua no combate às desigualdades socioeconômicas e regionais, uma vez que a vinculação de recursos do art. 212 da Constituição não é suficiente para assegurar padrão de qualidade na educação básica do país. Além da vinculação é preciso maior cooperação entre os entes federados.
2. Proporcionou a ampliação das matrículas no nível básico, embora permaneçam pendentes os compromissos de universalização do atendimento escolar com qualidade e de eliminação do analfabetismo literal e funcional.

3. Ampliou o regime de cooperação entre os entes federados, mas ainda é preciso aumentar consideravelmente a participação da União no financiamento da escola básica, dado que essa esfera administrativa concentra quase 60% da partilha dos tributos nacionais.
4. À luz do item anterior, ajudou a equilibrar o pacto federativo, haja vista os municípios deterem cerca de 18% da arrecadação tributária e os estados 25%, porém esses entes são responsáveis, respectivamente, pelo atendimento de 43% e 35% do total das matrículas escolares. Sem contar que o Custo Aluno na educação infantil, de responsabilidade dos municípios, é o maior entre todos da educação básica.
5. Proporcionou a implementação de políticas de valorização dos profissionais da educação, como o piso salarial do magistério, a jornada de trabalho extraclasses aos professores e a ampliação da formação e de planos de carreira para o conjunto dos profissionais da educação (magistério e funcionários da educação).

O novo FUNDEB precisa avançar nos objetivos de inclusão escolar e de melhoria da qualidade

Atualmente, o FUNDEB concentra mais de 60% dos recursos investidos na educação básica (dos quais 90% advêm de Estados e Municípios, alocando a União apenas 10% das verbas), sendo responsável pela equalização no atendimento escolar em mais de 70% dos municípios brasileiros. Ou seja: o efeito redistributivo do Fundo da Educação Básica não se dá apenas nos estados que recebem a complementação federal, mas em todos os demais, através do aporte equalizador entre o ente estadual e seus municípios.

Essa engenharia redistributiva dos recursos educacionais poderá ainda ser melhor aplicada caso o novo FUNDEB aumente o percentual de complementação da União aos fundos estaduais, adotando novo critério de cálculo para o Valor Aluno Ano com base nas receitas totais de cada ente federado. Neste caso, será possível ampliar o efeito equalizador do FUNDEB para quase 100% dos entes federados, possibilitando maior investimento *per capita* das matrículas e melhores condições para valorizar os profissionais da educação.

Mesmo com o esforço do atual FUNDEB, o Brasil se mantém como um dos países com menor investimento por estudante na educação básica. Segundo dados da pesquisa *Education at a Glance 2019*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018, o investimento per capita **anual** na educação básica brasileira foi de **US\$ 3.800** por estudante no ensino fundamental 1 (sendo US\$ 8.600 a média da OCDE), **US\$ 3.700** por estudante no ensino fundamental 2 (contra a média da OCDE de US\$ 10.200) e **US\$ 4.100** por estudante no ensino médio e técnico (estando a média da OCDE em US\$ 10.000). A mesma defasagem ocorre no nível salarial do magistério. Nossos professores e professoras se mantêm na última colocação na pesquisa da OCDE, percebendo remuneração média anual de **US\$ 14.775**, contra US\$ 33.058 dos países que integram a OCDE, US\$ 60.507 da Alemanha e US\$ 23.747 do Chile.

Não há outra alternativa para alterar esse cenário de baixo investimento educacional no Brasil, senão pela renovação e transformação do FUNDEB em política permanente, com mais recursos para a escola pública e com perspectiva de alocação das receitas à luz do critério de Custo Aluno Qualidade.

A vinculação de impostos é a ‘coluna vertebral’ do sistema de financiamento da educação, devendo ser fortalecida e não flexibilizada

Conforme destacou a relatora da PEC 15/2015 em seu Substitutivo apresentado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, desde os idos anos de 1932, quando se lançou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o financiamento da educação no Brasil ganhou status de política estratégica para se garantir a inclusão e a qualidade. Ocorre que os caminhos tortuosos de nossa democracia e o crescente processo de exclusão social impediram os avanços necessários em tempos atrás.

Prova disso tem sido o constante debate em torno da vinculação de parcela dos impostos do Estado brasileiro para a educação. Trata-se de medida propugnada no Manifesto dos Pioneiros e que se confunde com o próprio direito à educação! Desde a segunda Constituição republicana, esse mecanismo alterna sua vigência entre os períodos democráticos e de abalo à democracia. Foi instituído pela Carta Magna de 1934 e suspenso em 1937 (Estado Novo). Retornou em 1946 e novamente acabou suspenso em 1967 (Ditadura). Foi reintroduzido por meio de emenda constitucional em 1983 (abertura política do país), consagrou-se na Constituição Cidadã de 1988 e sofreu novo abalo em 2016, quando a Emenda Constitucional 95 suspendeu por 20 anos a vinculação de impostos para a educação (e a saúde) na esfera federal. Neste momento, há diversas propostas de emenda à constituição (PECs) requerendo, se não o fim, ao menos a flexibilização dessa importante e estratégica política de melhoria dos padrões da educação nacional.

A pretensa meritocracia e o baixo investimento da União no FUNDEB são fatores de preocupação

A distribuição de recursos por critérios supostamente meritocráticos das redes de ensino e escolas é uma prática em desuso em vários países, especialmente nos Estados Unidos da América. Naquele país, a concepção de financiamento seletivo levou ao fechamento de milhares de escolas, aumentando a exclusão e o apartheid escolar. Essa denúncia está registrada no livro “Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano”, de Diane Ravitch, ex-Secretária Assistente de Educação dos EUA.

A meritocracia é usualmente utilizada para medir capacidades de sujeitos que se encontram em condições equivalentes. E ela se torna injusta e prejudicial quando mede/compara situações distintas. O FUNDEB ajudou a equalizar as distorções regionais do financiamento público educacional, porém não o eliminou. A diferença de investimento entre redes de ensino, que chega a ser de 10.000% sem o Fundo da Educação Básica, foi reduzida para 500% com o FUNDEB – percentual ainda muito elevado e que impõe severas restrições à aprendizagem estudantil. Daí porque não se deve adotar um sistema que poderá agir em sentido contrário aos objetivos do FUNDEB (universalizar o acesso com qualidade à escola).

O Custo Aluno Qualidade – referencial de investimento do Plano Nacional de Educação para as matrículas escolares – precisa ser inserido no FUNDEB numa perspectiva de aumento do financiamento público, seja através da complementação da União, seja pela potencialização da cobrança de impostos dos entes subnacionais, inclusive pela majoração das alíquotas de impostos patrimoniais. O Brasil é o país que detém a menor tributação de impostos sobre o patrimônio, sendo um dos dois no mundo que não tributa lucros e dividendos de pessoas físicas. E o aumento do investimento público em educação e demais políticas essenciais requer considerar a capacidade contributiva dos concidadãos.

Além de ser insuficiente o percentual de 20% para complementação da União ao FUNDEB, a inclusão da rubrica do Salário Educação para financiar essa complementação retirará recursos importantes de outras políticas de suporte que visam garantir o acesso e a permanência dos estudantes na escola, como a merenda, o transporte, o livro didático, a construção e reformas de prédios, entre outras políticas de auxílio aos

estudantes, à formação dos profissionais da educação e à melhoria da infraestrutura das redes de ensino. O que se propõe, de fato, é “dar com uma mão e tirar com a outra” um recurso de montante já insuficiente.

Sobre o recente Substitutivo da relatora, Prof^ª Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), e as posições da CNTE

Em 18.09.2019, a CNTE emitiu nota pública de apoio à então minuta de Parecer da relatora da PEC 15/2015, considerando os seguintes pontos:

1. O esforço em alocar novos recursos para a educação e o FUNDEB
 - a. Constitucionalizava a Lei 12.858, prevendo a aplicação por parte da União, Estados, DF e Municípios de 75% dos recursos provenientes da exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural.
 - b. Incluía 80% das receitas da exploração de minérios (item a) na cesta do FUNDEB, ficando os 20% restantes para aplicação extra-FUNDEB.
 - c. Elevava para 40% os atuais 10% de complementação da União ao FUNDEB, de forma progressiva, em 10 anos.

OBS: na mesma direção de ampliar os recursos da educação e de garantir a viabilidade do FUNDEB, a PEC 65/2019 (Senado) prevê taxar lucros e dividendos de pessoas físicas, com potencial de arrecadação anual de 120 bilhões de reais.

2. Reforçava o compromisso do Estado, dos órgãos de controle institucional e a participação social nas políticas educacionais
 - a. Criava banco de dados contábil, orçamentário e fiscal, de caráter público e obrigatório, compreendendo informações das três esferas administrativas.
 - b. Instituíva o princípio da proibição do retrocesso, a fim de impedir supressões ou diminuições de direitos e garantias relativas à prestação educacional por parte do Estado.
 - c. Destacava o regime de cooperação/colaboração, na perspectiva de consolidar o Sistema Nacional de Educação, devendo o mesmo ser regulamentado por lei complementar.
 - d. Assegurava a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas educacionais.
 - e. Previa a compensação dos montantes de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em caso de extinção ou substituição de impostos pela reforma tributária em trâmite no Congresso.
3. Aperfeiçoava mecanismos do atual FUNDEB e ampliava direitos
 - a. Instituíva (e assim se mantém) mecanismo híbrido para a distribuição da complementação da União, preservando o atual critério de 10% para estados que se encontrarem abaixo da média nacional do valor mínimo anual por aluno, porém introduzindo novo mecanismo suscetível a todos os entes da federação que possuem valor anual total por aluno abaixo da média nacional (o cálculo do VAAT compreenderá todas as receitas da educação, e não apenas a cesta do FUNDEB).
 - b. O critério de distribuição da complementação se mantinha vinculado à receita orçamentária e às matrículas de cada ente federado, podendo considerar outras duas variáveis equalizadoras da oferta escolar: nível socioeconômico dos estudantes e indicadores de arrecadação tributária e de disponibilidade de recursos à educação em cada ente.

- c. Constitucionalizava o custo aluno qualidade como referencial para o financiamento da educação básica.
- d. Subvinculava (e assim se mantém), no mínimo, 70% dos recursos do Fundo para pagamento de salários de todos os profissionais da educação.

OBS: Sobre esse último ponto, a PEC 65/2019 destina no mínimo 75% dos recursos para a folha salarial, além de prever a regulamentação, em lei específica, do piso salarial profissional nacional previsto no art. 206, VIII da Constituição. E é imprescindível que a PEC 15/2015 absorva esses compromissos em seu texto.

4. Resguardava os recursos para as escolas públicas e não enveredava em critérios meritocráticos para distribuição da complementação da União.
 - a. A relatora não acatou emenda para pagamento de vouchers com recursos do FUNDEB, até porque a Constituição Federal impõe restrições a tal prática.
 - b. Embora a complementação da União mantivesse critérios universais de distribuição, a minuta já possibilitava a destinação de no mínimo 10% do repasse do ICMS Estadual aos municípios com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. E esse ponto é algo que a CNTE considera necessário ser revisto, uma vez que torna o FUNDEB parcial e pretensamente meritocrático e não necessariamente universal.

OBS: De forma geral, e ressalvados alguns pontos que pretendemos dialogar com a relatora, entre os quais o piso do art. 206, VIII d CF e os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal, a CNTE apoiou a minuta de setembro de 2019 apresentada pela deputada Dorinha Seabra e reforçou a necessidade de agilizar a tramitação da PEC 15, assim como da PEC 65, no Senado.

Já o Parecer de 18.02.2020 trouxe alterações bastante significativas e que merecem uma profunda análise dos parlamentares, visto que:

1. Suprime a proposta de vinculação constitucional de 75% dos recursos oriundos da exploração de petróleo e gás para a educação pública, dos quais 80% seriam incorporados à cesta do FUNDEB.
2. Mantém a possibilidade de repasse de recursos do FUNDEB diretamente para as unidades escolares, tornando-as gestoras administrativas e orçamentárias da educação. Além de enfraquecer a política educacional do ente federativo (Secretaria de Educação), essa proposta impõe dificuldades para o controle social das verbas públicas. A autonomia escolar defendida pela sociedade organizada poderá dar lugar a uma independência quase total das escolas em relação aos órgãos de gestão da educação.
3. O Custo Aluno Qualidade é transferido da lei de regulamentação do FUNDEB para a lei complementar que regulamentará os regimes de colaboração (Sistema Nacional de Educação), sem prazo para efetivação.
4. Diminui a trava que impede a utilização dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino do MEC para financiar a complementação da União ao FUNDEB (passa de 7,5% para 15%). A ideia original era resguardar o financiamento das Universidades e Institutos Federais de Educação, além de outras políticas do MEC.
5. Mantém a alocação insuficiente de 70% dos recursos do FUNDEB para o pagamento de todos os profissionais da educação (professores e funcionários), quando o referencial mínimo deveria ser 75% estipulado na PEC 65/2019, do Senado. A CNTE defende 80% no mínimo.

6. Contrapõe o comando do art. 206, VIII da Constituição, que determina a regulamentação do piso salarial profissional nacional para todos os profissionais da educação, e não apenas para o magistério. O Substitutivo, portanto, incorre em antinomia jurídica.
7. Mantém a política de transferência meritocrática de recursos às escolas com melhores resultados em testes de avaliação em massa, colidindo com as experiências internacionais que já mostraram o quão prejudicial é essa prática. E essa política poderá ocorrer de três formas: i) através do percentual de 2,5% da complementação da União; ii) por meio de transferência do ICMS cota-parte municipal; e iii) através de transferência direta dos entes (redes de ensino) às escolas.
8. Restringe a inclusão de novos recursos da esfera federal na educação básica, realocando rubricas do Salário Educação para a complementação do FUNDEB. Trata-se de medida das mais graves para a composição do novo FUNDEB, e que certamente prejudicará o conjunto da educação, retirando verbas de programas de assistência ao educando (merenda, transporte, saúde, livro-didático, construção e reformas de escolas etc).
9. Reduz de 40% para 20% a complementação da União ao FUNDEB, o que na prática diminui o esforço de inclusão escolar e de melhoria da qualidade da educação, à luz das metas do PNE 2014-24.

A urgência imposta ao debate do novo FUNDEB, necessariamente de caráter permanente, dada a exitosa ação redistributiva dos recursos da educação entre as diferentes esferas públicas, não pode dar margem a redução de direitos nem comprometer o financiamento público para as escolas públicas, que detêm 85% das matrículas escolares.

É papel do Congresso Nacional construir consensos e manter equilibrado o pacto federativo, à luz dos princípios constitucionais que regem a educação e os objetivos da República, razão pela qual chamamos a atenção dos(as) parlamentares para os itens elencados na última parte do presente documento, a fim de se buscar alternativas viáveis para garantir o acesso e a permanência dos estudantes na escola pública de qualidade.

Nos mantemos à disposição para eventuais esclarecimentos sobre esse documento.

Atenciosamente,

Diretoria Executiva da CNTE