



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 338, DE 2007

(De Plenário)

Sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996; 10.880, de 9 de junho de 2004; e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências (proveniente da Medida Provisória nº 339, de 2006)

RELATORA REVISORA: SENADORA FÁTIMA CLEIDE

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, teve como objetivo regulamentar o novo texto do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro do mesmo ano, que, a par de alterações nos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, criou, pelo prazo de catorze anos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passa a ser o mecanismo de financiamento equitativo das ações dos entes federados na educação básica pública, em regime de colaboração, abrangendo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, 80% dos recursos dos principais impostos vinculados constitucionalmente à educação.

Com efeito, o inciso III do art. 60 do ADCT determina:

“III – A lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação básica.”

A MPV nº 339, de 2006, foi o instrumento que o Poder Executivo obrigou-se a editar, em lugar de um Projeto de Lei, dada a circunstância do fim iminente da vigência da Emenda Constitucional nº 14, de 12 setembro de 1996, que havia criado, pelo prazo de dez anos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), contido no mesmo art. 60 do ADCT, que vigeu de 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2006.

A Medida Provisória recebeu 231 emendas de deputados e senadores, o que demonstra ao mesmo tempo o interesse pela matéria, que envolve cinquenta milhões de estudantes brasileiros e mais de cinquenta bilhões de reais de gastos públicos, e as possíveis diferenças de posição quanto a seus dispositivos, por parte dos representantes de interesses diversos no Congresso Nacional.

De fato, tanto o precedente Fundef, quanto o Fundeb, que agora se implanta e se regulamenta, somente são compreensíveis e analisáveis se consideramos:

1. A educação escolar básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, inclusive para os que não cursaram estas duas últimas etapas na idade própria, como direito de todos e dever do Estado e da família, abrangendo atualmente cerca de 110 milhões de brasileiros, dos quais somente 50 milhões são atendidos em escolas públicas gratuitas;
2. O esquema de financiamento baseado, em mais de 90% dos recursos, na vinculação de, no mínimo, 25% dos impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as transferências que lhes advêm por dispositivos constitucionais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de

1996, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional – LDB);

3. A possibilidade constitucional, já operada pelo Fundef, de se concretizar o regime de colaboração entre os entes federados, por meio da distribuição dos recursos de impostos vinculados, proporcional às matrículas de cada rede de ensino, no âmbito de cada Estado, com uma complementação da União para aqueles que não atingirem um valor médio por aluno compatível com padrões mínimos de qualidade;
4. A possibilidade, também com base constitucional, de se valorizar salarialmente os profissionais da educação pública pela fixação de um piso salarial profissional e destinação de uma subvinculação da receita dos Fundos às suas remunerações.

Tais são os pilares da construção do Fundeb e tais são os princípios que presidiram a sua regulamentação pela Medida Provisória.

Não obstante, a Deputada Fátima Bezerra, depois de exaustiva análise das emendas e de competente oitiva das entidades e de especialistas na área, optou por materializar seu voto num Projeto de Lei de Conversão, o qual conservou na íntegra a estrutura da regulamentação, que obedece aos dispositivos do art. 60 do ADCT, nos termos da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, mas que precisa e amplia os seus efeitos operacionais.

Cabe ao Senado Federal, como Casa revisora, examinar a MPV nº 339, de 2006, levando em conta o texto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, que chegou a esta Casa em abril do corrente ano.

Neste sentido, passamos a expor seu conteúdo, para, em seguida, como relatora, consciente da grande responsabilidade em julgar a matéria, proceder à análise e ao voto.

O primeiro capítulo, das disposições gerais, composto por dois artigos, denomina os Fundos, instituídos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, e lembra que os entes federados continuam obrigados à aplicação, em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de, no mínimo, 25% de seus impostos, compreendidas as transferências, o que significa 5%, no mínimo, dos tributos incluídos no Fundeb, e um mínimo de 25% dos impostos que dele não fazem parte. Pelo art. 2º, fica claro o objetivo

de valorização salarial, não somente dos profissionais da educação propriamente ditos, mas dos outros trabalhadores sem habilitação específica, mas atuantes na área.

O segundo capítulo trata da composição financeira dos Fundos, em duas seções. A primeira seção lista todos os impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos quais se reservarão 20% para o Fundeb. Além do item mais importante em termos de arrecadação – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – e dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), e outras transferências menores que compunham o Fundef, somam-se na composição do Fundeb o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doação de Bens e Direitos (ITCM) e o Imposto Territorial Rural (ITR). É importante ressaltar a inclusão das receitas da dívida ativa tributária referente a esses impostos, bem como juros e multas acrescidos à sua arrecadação. Fica, portanto, implícito que 25% da receita de quatro impostos (Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, Imposto Predial e Territorial Urbano, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) não compõem o Fundeb e ficam à disposição do ente federado para aplicar na manutenção e no desenvolvimento de sua própria rede de ensino.

A segunda seção refere-se à complementação da União aos Fundos, sempre que em algum deles o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. No Fundef, fixou-se o dispositivo da equivalência do valor mínimo ao valor médio do somatório dos Fundos, o que nunca foi observado, e gerou contínuos protestos dos Estados e dos professores. Aqui, o valor mínimo é calculado, anualmente, a partir do montante da complementação da União, que será progressivo e determinado no Orçamento, como se verá adiante. Fazem parte desta seção outros dispositivos da complementação, tais como: a regra de utilização de, pelo menos, 90% de seu valor para a distribuição via valor mínimo e até 10% por outros critérios; a vedação do uso dos recursos da contribuição do salário-educação para compor a complementação; o cronograma de distribuição da complementação, mensalmente em pelo menos 5% de seu valor anual, 45% até 31 de julho, 85% até 31 de dezembro e 100% até 31 de janeiro do ano subsequente; a responsabilização criminal da autoridade que não efetivar as complementações anuais previstas; e as condições que cada Estado deve apresentar para fazer jus à complementação dos 10%, incluindo seu esforço fiscal e a vigência do plano estadual de educação.

O Capítulo III do Projeto de Lei de Conversão, que trata da distribuição de recursos dentro de cada Fundo entre o governo estadual e os de seus Municípios, traz modificações importantes, oriundas de emendas à Medida Provisória. Preservou-se o critério fundamental, que é a “proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial”, nos âmbitos de atuação prioritária, segundo a Constituição Federal e a LDB, e conforme as ponderações definidas para cada etapa e modalidade. Entretanto, passou-se a admitir, durante os catorze anos de duração do Fundeb, o cômputo das crianças até os três anos, matriculadas em creches sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público até a publicação desta Lei, bem como dos estudantes matriculados em escolas da mesma natureza, com atuação exclusiva na educação especial. No caso das escolas comunitárias conveniadas que oferecem pré-escola a crianças de quatro e cinco anos de idade, suas matrículas serão consideradas para a distribuição de recursos somente nos primeiros quatro anos do Fundeb. Esses três dispositivos são muito significativos porque, além de incluir mais de um milhão de matrículas de escolas gratuitas, têm como consequência impedir a evasão de recursos atualmente gastos por prefeituras na efetivação de seus convênios para atendimento de suas demandas. Registre-se que as despesas das escolas comunitárias com recursos do Fundeb devem atender ao definido como MDE no art. 70 da LDB, incluindo pagamento de professores cedidos pelo ente federado com o qual se conveniaram.

Ainda na primeira seção do Capítulo III são estabelecidos importantes dispositivos que incidem na distribuição de recursos:

- a) uma lista de dezesseis etapas, modalidades ou tipos de estabelecimento para efeito de ponderação, tendo como fator 1 de referência as matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- b) as outras ponderações variarão de 70% a 130% do fator de referência;
- c) o cômputo de matrículas levará em conta os resultados do último Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
- d) a apropriação dos recursos em cada Fundo pela educação de jovens e adultos observará o percentual de até 10%.

A segunda seção do Capítulo III trata da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Esse importante órgão colegiado, composto de um representante do Ministério da Educação (MEC), cinco do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED) e cinco da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) tem funções muito importantes no Fundeb:

- a) especificar as ponderações aplicáveis nas dezesseis situações que levam em conta as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, considerando custos reais e outros estudos do INEP;
- b) fixar, anualmente, o limite proporcional de apropriação de recursos pela modalidade de educação de jovens e adultos;
- c) fixar anualmente a parcela e os critérios de distribuição de complementação da União, até 10%, a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica;
- d) executar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes ao Fundeb;
- e) elaborar seu regimento interno, a ser formalizado por meio de portaria do Ministro de Estado da Educação.

As despesas que assegurem o funcionamento da Comissão correrão à conta de dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC.

O capítulo IV trata da transferência e da gestão dos recursos. Até o dia 31 de dezembro de cada exercício, o Poder Executivo federal publicará a estimativa da receita total dos Fundos, a estimativa dos valores da complementação da União aos Estados e ao Distrito Federal, a estimativa dos respectivos valores anuais por aluno e o valor anual mínimo nacional por aluno. Para se efetivar o ajuste da complementação anual da União, os Estados que a receberem devem publicar e encaminhar ao Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro do ano seguinte, os valores efetivos da arrecadação dos impostos que compõem o Fundeb.

Os recursos de cada Fundo, que deverão constar do orçamento de cada ente federado, serão tornados disponíveis e repassados automaticamente pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, instituídas para este fim no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica

Federal. Os repasses far-se-ão nos mesmos prazos e datas previstos para cada tributo na Constituição Federal e mensalmente, no caso do ITCM. A instituição financeira tornará disponível, permanentemente, os extratos bancários aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Uma vez repassados para a conta específica do ente federado, os recursos serão depositados na conta do órgão nele responsável pela educação, conforme o art. 69 da LDB. Eventuais saldos disponíveis cuja perspectiva de utilização seja superior a quinze dias devem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, e os ganhos financeiros utilizados com os mesmos critérios e condições do valor principal do Fundo.

O Capítulo V dispõe sobre a utilização de recursos do Fundeb, a serem gastos necessariamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica. Cada ente federado recebe de acordo com suas matrículas ponderadas nas diferentes etapas e modalidades, mas pode despendê-las indistintamente, desde que na educação básica. No caso dos Estados, diferentemente da Emenda Constitucional nº 14, que exigia a aplicação exclusiva de 60% dos 25% de todos os impostos, incluindo os que não compunham o Fundef, no ensino fundamental, a Emenda nº 53 só obriga a aplicação na educação básica dos recursos oriundos do Fundeb. Já os Municípios obrigam-se, pelo art. 11 da LDB, a gastar todos os seus recursos vinculados na educação básica. Ademais, até 5% dos recursos do Fundeb poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Para assegurar a valorização dos profissionais do magistério, 60%, no mínimo, dos recursos do Fundeb devem ser aplicados, anualmente, na remuneração dos professores e profissionais de suporte pedagógico direto às atividades de docência na educação básica, em efetivo exercício, ou seja, que trabalham na escola ou estejam eventualmente afastados por direito, sem rompimento do vínculo. Os inativos não se enquadram nessa subvinculação.

Os recursos dos Fundos não poderão ser utilizados como garantia de operações de crédito que não se destinem a ações de MDE, no âmbito da educação básica.

O Capítulo VI, que trata do acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, é o mais detalhado da Medida Provisória e o que apresenta mais mudanças no Projeto de Lei de Conversão. Neste último, são os seguintes os principais dispositivos:

- a) prevêem-se conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituídos em colegiados de catorze membros (União), doze (Estados) e nove (Distrito Federal e Municípios), representantes, em minoria, dos gestores e, em maioria, da sociedade civil, com mandatos de dois anos, permitida uma recondução, incumbidos, com autonomia e isenção, de acompanhar a arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos, bem como supervisionar a realização do censo escolar anual e a proposta orçamentária da educação;
- b) os registros contábeis e demonstrativos gerenciais relativos a recursos recebidos e a despesas realizadas ficam permanentemente à disposição dos conselhos e dos outros órgãos de controle interno e externo, sendo-lhes dada ampla publicidade; os conselhos podem apresentar pareceres sobre o que for controlado, bem como convocar o responsável pelo órgão de educação competente para prestar esclarecimentos, apresentar documentos adicionais e viabilizar visitas a obras e serviços que permitam o acompanhamento do uso dos recursos;
- c) independentemente da ação dos conselhos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estarão sujeitos à fiscalização e ao controle referentes ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e do disposto na regulamentação do Fundeb por parte do Tribunal de Contas da União, no que couber, e dos respectivos tribunais de sua jurisdição, cabendo, obrigatoriamente, instrução das prestações de contas por meio de parecer do conselho responsável;
- d) justifica intervenção da União no Distrito Federal e nos Estados, e destes nos Municípios, o descumprimento da aplicação dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, que incluem os que compõem o Fundeb em cada ente federado;
- e) ao Ministério Público compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais relacionada ao Fundeb, e a qualquer cidadão a propositura de ação popular pertinente;
- f) o MEC atuará no apoio técnico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a seus conselhos; na capacitação dos conselheiros; na divulgação de orientações

sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, realização e utilização dos valores repassados; na realização de estudos com vistas à definição do valor por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade; no monitoramento da aplicação dos Fundos e, em especial, na avaliação periódica dos resultados do Fundeb, devendo a primeira realizar-se dois anos após a sua implantação.

O Capítulo VII contém disposições finais e transitórias.

Entre estas, na primeira seção, descreve-se implantação progressiva do Fundeb, em três anos, matéria já tratada na Emenda Constitucional nº 53, de 2006. As receitas dos impostos incorporam-se até alcançar vinte por cento, à razão de um terço por ano, partindo, no primeiro ano, de 16,66%, no caso dos tributos que compunham o Fundef, e de 6,66% nos demais casos. Para as matrículas, a progressão também é de um terço a cada ano para as etapas e modalidades que não integravam o Fundef. Para as do ensino fundamental, considera-se sua totalidade, desde o primeiro ano.

Os valores de complementação da União também são progressivos: no mínimo, R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro, alcançando pelo menos 10% do total dos Fundos a partir do quarto ano. Entenda-se que a proposta orçamentária enviada ao Congresso pelo Poder Executivo da União permite praticar os valores mínimos ou valores maiores de complementação, cabendo ao Poder Legislativo acatar e, até mesmo, majorar esses valores, havendo disponibilidade de recursos, do que resultará um maior valor mínimo anual por aluno e a inclusão de mais verbas e mesmo de novos Estados entre os beneficiados pela complementação. O que está absolutamente vedada é a fixação de complementação abaixo dos mínimos progressivos, considerada também, nos três primeiros anos, a correção de valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Para defender o valor real por aluno atingido no Fundef em seu último ano, 2006, outra variável é adicionada na distribuição dos recursos dos Fundos dos Estados: antes de se aplicar os quinze valores ponderados por etapa e modalidade da educação básica e tipo de estabelecimento, introduz-se na fórmula de distribuição de 2007 a destinação do valor do Fundef praticado em 2006 no respectivo Estado; em 2008, do valor do Fundef de 2006, corrigido pelo INPC de 2007, e assim, sucessivamente.

Regra semelhante se aplica, somente para o valor mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no Fundeb, em 2007; ele não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito de Fundef.

O prazo para instituição dos conselhos de acompanhamento e controle é de sessenta dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes.

Em cinco anos, o MEC deverá realizar fórum de avaliação do financiamento da educação básica, com representantes dos entes federados, dos trabalhadores da educação, de pais e de alunos.

No art. 36, ainda nas disposições transitórias, o PLV fixa as ponderações de valor das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, que já tinham sido objeto de consenso entre o MEC, Consed e Undime e que estão sendo praticadas desde março de 2007:

- I – creche – 0,80;
- II – pré-escola – 0,90;
- III – anos iniciais do ensino fundamental urbano – 1.00;
- IV – anos iniciais do ensino fundamental no campo – 1.05;
- V – anos finais do ensino fundamental urbano – 1.10;
- VI – anos finais do ensino fundamental no campo – 1.15;
- VII – ensino fundamental em tempo integral – 1.25;
- VIII – ensino meio urbano – 1.20;
- IX – ensino médio no campo – 1.25;
- X – ensino médio em tempo integral - 1.30;
- XI – ensino médio integrado à educação profissional – 1.30;
- XII – educação especial – 1.20;
- XIII – educação indígena e quilombola – 1.20;
- XIV – educação de jovens e adultos com avaliação no processo – 0.70;
- XV – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, com avaliação no processo – 0.70;

XVI – creche e pré-escola em tempo integral – a ser fixada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade.

Na segunda seção do Capítulo VII, o PLV nº 7, de 2006, fixa as seguintes disposições finais:

- a) os Municípios poderão criar, integrando-a a seus Conselhos de Educação, câmara específica de acompanhamento e controle social do Fundeb, desde que aplique as regras do Capítulo VI;
- b) o financiamento da educação é componente da melhoria da qualidade da educação básica, a ser assegurada por padrão mínimo nacional, com participação popular e da comunidade educacional nos três níveis da Federação;
- c) a União desenvolverá e apoiará políticas de melhoria da qualidade da educação e de acesso e permanência na escola, em particular para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social, incluindo os que cumprem pena, mesmo que provisória, e os que cumprem medidas socioeducativas, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente;
- d) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica;
- e) até 31 de agosto de 2007, o Poder Público deverá ter fixado o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- f) altera-se a redação do *caput* do art. 5º da Lei nº 10.195, de 2001, para listar, de modo detalhado, as receitas das quais 15% serão excluídos do cálculo da Receita Líquida Real (RLR) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: são as mesmas receitas do Fundef.

Nos arts. 43 a 45, são fixados dispositivos da transição Fundef-Fundeb: nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, mantém-se a sistemática de repartição de recursos da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, sem o pagamento de complementação da União; a partir de 1º de março de 2007, a distribuição se faz na forma prevista nesta lei, passando a incluir um décimo

da complementação da União, até dezembro; o ajuste da distribuição far-se-á em abril de 2007.

Revogam-se os arts. 1º a 8º da Lei nº 9.424, de 1996; o art. 12 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb, além das complementações aos Fundos, a União alocará recursos para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e de reforço ao programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Sabendo-se que já está em vigência a MPV nº 339, de 2006, desde 1º de janeiro de 2007, a Lei de Conversão resultante do Substitutivo entrará em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Incumbida de proferir voto sobre a MPV nº 339, de 2006, nos termos do texto remetido pela Câmara dos Deputados, consubstanciado no PLV nº 7, de 2007, resultante do Parecer da Deputada Fátima Bezerra, detive-me não somente no texto original e na apreciação das emendas que lhe foram oferecidas no prazo regimental, como, principalmente, no estudo do Projeto de Lei de Conversão, dos efeitos práticos do Fundeb já em curso e das repercussões políticas dos Fundos nos Estados e nos Municípios.

No Brasil, o financiamento da educação básica depara-se com dois grandes desafios: eliminar os déficits de atendimento e elevar os indicadores da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Embora tenhamos, hoje, cerca de 13 milhões de crianças até três anos completos, não chegam a um milhão as matrículas em creches públicas. Somando-se as da rede privada, com ou sem fins lucrativos, não atingimos dois milhões. O Plano Nacional de Educação (PNE), fixado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, determinou a meta de atendimento de 30% em 2005 (3,9 milhões de crianças) e de 50% em 2010 (6,5 milhões). Na idade da pré-escola, são 6,5 milhões as crianças, e as matrículas em redes públicas

não atingem a metade da demanda, quando as metas do PNE são de 60% e 80%, para 2005 e 2010, respectivamente. No ensino fundamental obrigatório, agora com duração de nove anos, temos uma taxa de escolarização líquida de 95%, considerando as matrículas de seis a catorze anos. Mas convivemos com a triste realidade da reprovação, que resulta em cinco milhões de alunos maiores de catorze anos retidos em alguma das séries do ensino fundamental. A consequência aparece no perfil dos estudantes do ensino médio: dos oito milhões de matriculados em escolas públicas, somente a metade é de adolescentes na idade própria de cursá-lo, entre quinze e dezessete anos. Na educação especial, não temos dados tão confiáveis, mas podemos afirmar que muito menos de 50% das crianças e adolescentes portadores de deficiências são atendidos, quer na forma inclusiva, quer na especializada, considerando-se também as matrículas em escolas comunitárias. Esta situação é de 2006, mas vem-se arrastando há décadas. A consequência mais dramática é a produção escolar de analfabetos absolutos e funcionais: os primeiros, ainda mais de 10% da população adulta do País, cerca de 15 milhões, dispersos nas periferias e nas zonas rurais, mais numerosos no Norte e Nordeste; os analfabetos funcionais, ou seja, os que não concluíram o ensino fundamental ao qual todos têm direito constitucional, público e subjetivo, atingem a cifra de 45 milhões, dos quais menos de 10 milhões estão escolarizados.

É falsa, portanto, a visão de que atingimos quase 100% de cobertura de matrícula. Para uma demanda potencial de 120 milhões de brasileiros, temos hoje, matriculados na educação básica, 50 milhões nas redes públicas e perto de 8 milhões nas redes privadas, com e sem fins lucrativos. Mesmo no ensino fundamental, a taxa de cobertura é falsa. No Brasil até 1920 e na maioria dos países atualmente, a matrícula se faz para uma jornada escolar de tempo integral. No Brasil de 2007, temos uma lei que exige somente quatro horas letivas diárias, uma jornada reduzida, comprovadamente insuficiente para a aprendizagem dos estudantes. Qual é o resultado desta política perversa, que atinge principalmente as crianças e adolescentes cujos pais têm menor escolaridade?

O que se colhe de tão infeliz sementeira é o desastre da qualidade da aprendizagem. Estão aí os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desde 1993, e da Prova Brasil, em 2005. A pontuação do desempenho dos alunos ao final da quarta e oitava séries do ensino fundamental e do terceiro ano do ensino médio revela o que todo mundo já sabe pelo convívio cotidiano: os estudantes não chegam a aprender metade do que deveriam para se preparar para a cidadania e a para o mundo produtivo. E os 2,5 milhões de professores, será que conseguem ensinar? Os mais de 1,2

milhões de funcionários das escolas públicas, categoria à qual com orgulho pertencem, conseguimos nos integrar ao projeto pedagógico das escolas?

O desafio da oferta de mais abrangente atendimento, em jornadas de tempo integral, como estão se esforçando por fazer o Chile, o Uruguai, a Argentina, a Venezuela, e como sonharam e tentaram fazer Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Leonel Brizola, requer mais recursos financeiros, evidentemente. É bom que atentemos para um falso sucesso do Fundef: em 1995, havia 28 milhões de alunos no ensino fundamental público; quando ele foi implantado, em 1997, passamos para 30 milhões; em 2002, atingimos 32,8 milhões; no seu último ano, em 2006, baixamos para 30,2 milhões, mesmo com 1 milhão de matrículas adicionais de crianças com seis anos de idade. Evidentemente, o ensino fundamental teve condições de melhorar, assim como os salários de seus professores, porque os 15% dos impostos destinados ao ensino fundamental tiveram nos últimos anos um consistente aumento real de 7% ao ano. Com a diminuição de matrículas, subia, matematicamente, o gasto por aluno, bem acima desse ritmo. Mas a educação básica não se limita ao ensino fundamental regular: o sucesso do financiamento do ensino fundamental, cujo valor por aluno o Fundeb pretende preservar, foi pago pela deterioração das outras etapas. Que o digam a pré-escola e as creches, cujas matrículas, em termos relativos, se estabilizaram; que o diga o ensino médio, para o qual se improvisou socorro federal e onde observamos a maior taxa de privatização; que o diga a Educação de Jovens e Adultos, sacrificada com o veto de sua participação no Fundef, em 1996, e alvo de políticas compensatórias de poucos resultados nos últimos anos. Resumindo, o Fundeb exige mais recursos para ampliar o atendimento, visto ser um instrumento inclusivo, pelo qual os entes federados ganham se incrementam a oferta de vagas e perdem quando têm poucas matrículas ou até mesmo quando conservam as tantas que têm.

E a melhoria da qualidade, requer mais recursos? Sem dúvida. Aprendamos da rede privada, onde a correlação entre o preço das mensalidades das escolas e o ingresso de seus alunos nos cursos de alta nota de corte das universidades públicas é quase igual a um. Que dizer da diferença de qualidade na educação entre uma classe de alfabetização de crianças de seis anos de uma escola particular, com o máximo de 25 alunos e a presença de duas professoras, e uma turma de escola pública com uma só professora, sobrecarregada com 35 alunos? Na primeira, 100% de aprovação; na segunda, 50%. Nas redes estaduais e municipais, são variadas as situações de financiamento, podendo-se mesmo argumentar que, a médio prazo, as despesas do poder público com os repetentes, somadas aos gastos com as

ausências e afastamentos de professores podem até igualar o que despendem, em média, as escolas privadas. Mas os custos fixos iniciais são menores que os das qualificadas escolas particulares; evidentemente, as situações precárias resultam em menos ensino, menos aprendizagem, menor qualidade.

Por que tantas considerações de ordem geral neste parecer? É que preciso transmitir aos meus pares a sensação de que estou convencida que a solução para os problemas educacionais é muito complexa e depende mais da velocidade de implementação das políticas públicas do que da perfeição formal das regras legislativas.

Tenho consciência da importância da aprovação urgente do Fundeb no Senado e da inoportunidade de cometer-lhe todas as mudanças desejadas pelos Senadores e reclamadas por setores organizados da sociedade. O Fundeb, desde 2003, está sendo objeto de negociações entre governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais de educação, sindicatos de educadores públicos. Somente devemos admitir mudanças que se situem no prolongamento desses consensos e que tenham cobertura da Câmara dos Deputados.

O Fundeb já está no quinto mês de sua implementação. Com repasses mais generosos de complementação da União já em 2007, que alcançarão 10% do valor total dos Fundos em 2010; com a perspectiva de aumento de matrículas neste ano, que repercutirá nos recursos de 2008, como também irão repercutir em tantos Municípios, logo que aprovada a lei, as matrículas das escolas comunitárias na educação infantil e na educação especial; com o avanço das negociações para o piso salarial dos professores, que de imediato beneficiará um milhão de profissionais do magistério e em futuro próximo dois milhões de profissionais da educação - com tudo isso, não é prudente inserirmos mudanças que poderão prolongar a tramitação e aprovação da lei no Congresso em matérias cujo aperfeiçoamento poderá ser feito no momento oportuno e já previsto no PLV.

Chamo a atenção a três mecanismos que ajudam a programar as mudanças para o tempo adequado. Sabiamente, desde a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, estabeleceu-se um tempo de gradativa implantação dos Fundos, de tal forma que ao ingresso progressivo dos alunos a serem custeados correspondesse a entrada progressiva dos novos recursos, para que não se sacrificasse tanto o custo por aluno nas redes com menos matrículas e não se praticassem nelas abusivas quedas de receita. Sabiamente, também, fixaram-se ponderações de custos por etapa e modalidade somente

para o primeiro ano, cabendo a um colegiado representativo das diversas realidades estabelecer as variações nos próximos anos. Finalmente, com muita prudência dispôs-se que, depois de dois anos, o Ministério da Educação procedesse a estudos científicos para as devidas adequações, com vistas à qualidade da educação, não a partir da visão abstrata do Brasil, mas da realidade de cada um dos entes federados.

Sendo assim, depois de demorada análise e de diálogo com Senadores e com o Poder Executivo, decidimos por inserir somente algumas alterações, sob forma de emendas da relatoria:

- a) retirar, na contagem das matrículas para a distribuição dos recursos do Fundeb em cada Estado, o limite de tempo de conveniamento e de cômputo de alunos nas escolas sem fins lucrativos que oferecem educação infantil e educação especial;
- b) dispor que haja uma diferenciação de valor de, no mínimo, 30%, entre as matrículas em tempo integral de creches conveniadas e de creches públicas, a critério da Comissão Intergovernamental de Financiamento;
- c) elevar para 15% o limite de apropriação de recursos pela EJA nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.

Registre-se que estas três mudanças não somente estão na linha de prolongamento da construção de consensos no âmbito do Executivo e do Legislativo, como também se constituem em dispositivos de regulamentação de um Fundo de catorze anos, de caráter constitucional, mas cuja natureza é a flexibilidade e a submissão a contínua avaliação.

Finalmente, tenho a dizer, fazendo coro com vários dos Senadores desta Casa: o Fundeb não é uma varinha de condão, que vá resolver os problemas de falta de atendimento e de qualidade da educação pública. Mas é um passo à frente, requerido pelas limitações que se acumularam na vigência do Fundef e pelos desafios da sociedade do conhecimento que requer educação básica para todos. Para seu sucesso e envolvimento dos quase duzentos milhões de brasileiros que já somos, urge que os sistemas de ensino somem medidas gerenciais e pedagógicas inovadoras e audaciosas, sem as quais não consolidaremos uma política educacional digna do Brasil, nesse momento em que a educação escolar, depois de longo tempo de prática elitista e seletiva, ingressa no patamar da universalização.

III – VOTO

Pelas razões expostas, nosso voto é pela aprovação da MPV nº 339, de 2006, nos termos do PLV nº 7, de 2007, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 232

Suprima-se o inciso V do § 2º do art. 8º, renumerando-se o inciso subsequente.

EMENDA Nº 233

Suprima-se, no § 4º do art. 8º, a expressão “conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei”

EMENDA Nº 234

No art. 10, acresça-se aos incisos I e II a expressão “em tempo integral” e, no inciso III, substitua-se a expressão “em tempo integral” por “em tempo parcial”.

EMENDA Nº 235

Dê-se ao art. 37 a seguinte redação, renumerando os incisos subsequentes:

“No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb após a edição desta Lei, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

I – creche conveniada em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos);

II- creche conveniada em tempo integral – 0,95 (noventa e cinco centésimos);

III- creche pública em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos);

IV- creche pública em tempo integral – 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

VI- pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);

VII- pré-escola em tempo integral – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);”

EMENDA Nº 236

Dê-se ao art. 11 a seguinte redação:

“A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea *c* do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.”

EMENDA Nº 237

Insira-se no texto do PLV o seguinte art. 36, renumerando-se os demais:

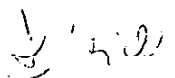
“A partir do segundo ano de implantação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, a Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade fixará valor de diferenciação para as matrículas das creches públicas em tempo integral no mínimo 30% maior ao que for estabelecido para as matrículas em tempo integral das creches a que se refere o § 1º do art. 8º.

EMENDA Nº 238

A redação do art. 46 passa a ser a do atual art. 47 e a do art. 47 a do atual art. 46.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relatora