# ENC: Oficio Presidente do Senado PRORROGAÇÃO DO FUNDEB - Senado

## Presidência

qua 13/05/2020 10:52

Para:Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>;

1 anexo

Oficio Presidente do Senado PRORROGAÇÃO DO FUNDEB - Senado.pdf;

-----Mensagem original-----
De: Dep. DELEGADO MARCELO FREITAS [mailto:dep.delegadomarcelofreitas@camara.leg.br]
Enviada em: terça-feira, 12 de maio de 2020 17:13
Para: Sen. Davi Alcolumbre <sen.davialcolumbre@senado.leg.br>
Cc: Presidência <presidente@senado.leg.br>
Assunto: Oficio Presidente do Senado PRORROGAÇÃO DO FUNDEB - Senado

Boa tarde, favor acusar recebimento.

Atenciosamente,
Alessandra Martins
Assessora Deputado Delegado Marcelo Freitas - PSL/MG
61.32152548

Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Delegado Marcelo Freitas

Oficio GDDMF / MOC nº 080/2020

Brasília, 12 de maio de 2020.

Ao Exmo. Senhor
DAVI ALCOLUMBRE
Senador da República
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes –Senado Federal
**Brasilia - DF** CEP.: 70.165-900

**Referência:** Prorrogação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (mencionar o nosso nº na resposta)

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente e como é sabido, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou publicamente a situação de Pandemia em relação ao novo CORONAVIRUS (COVID-19), sobre o qual já havia declarado emergência em saúde pública de importância internacional, em 30 de janeiro de 2020. Em âmbito nacional, o Ministério da Saúde declarou, por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 04/02/2020, emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), sendo certo que o Governo Federal apresentou no dia 18 de março de 2020, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/2020, que reconheceu o Estado de Calamidade Pública no Brasil, aprovado pela Câmara dos Deputados no mesmo dia e pelo Senado Federal, em Sessão Deliberativa Remota, em 20 de março de 2020.

Com efeito, as escolas e universidades, públicas e particulares, tiveram as suas aulas presenciais suspensas em todo o território nacional, entretanto, é de vital importância, é de extrema relevância, trazermos à baila a questão do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, uma vez que o prazo de validade de aludida política, implementada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, **está prestes a expirar, ou seja, encerra-se no dia 31 de dezembro do corrente ano.**

Ora, o FUNDEB é a principal política de financiamento da Educação Básica no Brasil, em vigor há mais de uma década, respondendo por 50% (cinqüenta por cento) dos investimentos públicos na área, possuindo um funcionamento redistributivo que permite que mais recursos sejam destinados aos Municípios e Estados, para que esses entes possam investir no futuro de suas crianças e adolescentes, promovendo a inclusão social.

O FUNDEB apoiou os avanços na área educacional, tanto em matéria de inclusão, quanto de aprendizagem, logo, o seu fim levaria a um retrocesso educacional gigantesco que, *s.m.j.,* significaria milhares de crianças e adolescentes saindo da escola e não tendo garantidos seus direitos de aprendizagem, cláusula pétrea da Carta Magna.

Destarte, em meio a essa pandemia, **é urgente prorrogarmos essa importante política educacional denominada FUNDEB, com os seus respectivos aprimoramentos**, razão pela qual serve o presente para concitar Vossa Excelência, para envidarmos esforços no sentido dessa prorrogação/manutenção, com EXTREMA URGÊNCIA, sob pena de instalar um caos generalizado nas redes de ensino e escolas do nosso País, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

Na expectativa de ter o nosso apelo atendido, renovamos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,



DELEGADO MARCELO FREITAS
Deputado Federal – PSL/MG

SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

OFÍCIO/CONLEG-GB/SF Nº 48/2020

Brasília, 28 de maio de 2020.

De: DANILO AUGUSTO BARBOZA DE AGUIAR
Consultor-Geral Legislativo
Para: PAULO AUGUSTO DE ARAÚJO BOUDENS
Chefe de Gabinete da Presidência do Senado Federal

**Assunto:** Encaminha a Nota Informativa nº 2.298, de 2020

Senhor Chefe de Gabinete da Presidência,

Em atenção ao documento 00100.048106/2020-18, que solicita análise de ofício do Deputado Delegado Marcelo Freitas, que trata da Prorrogação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), encaminho, para instrução da matéria, a Nota Informativa nº 2.298, de 2020, elaborada pelo Consultor Legislativo José Edmar de Queiroz.

Atenciosamente,

DANILO AUGUSTO BARBOZA DE AGUIAR
Consultor-Geral Legislativo



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 19CCCF9D00365FBA.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

# NOTA INFORMATIVA Nº 2.298, DE 2020

Referente à STC nº 2020-04578, da PRESIDÊNCIA DO SENADO FEDERAL, que solicita a elaboração de nota informativa sobre ofício do Deputado Delegado Marcelo Freitas, que trata da Prorrogação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Presidência do Senado Federal solicita a elaboração de nota informativa sobre o Ofício GDDMF/MOC nº 080, de 2020, do Gabinete do Deputado Delegado Marcelo Freitas, que solicita providências para a prorrogação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), "com seus respectivos aprimoramentos".

No ofício, o Deputado Delegado Marcelo Freitas argumenta que, apesar de, no contexto da pandemia causada pelo novo coronavírus, as instituições de ensino se encontrarem fechadas no território nacional, é fundamental que se discuta o encaminhamento a ser dado ao Fundeb, um vez que sua vigência se encerra em 31 de dezembro deste ano, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Sua Excelência aponta, ainda, que, tendo em vista a importância do Fundeb para a sustentabilidade do financiamento da educação no Brasil, especialmente para os Estados e os Municípios, "o seu fim levaria a um retrocesso educacional gigantesco".

Nesse sentido, o Deputado conclama para a necessidade de se promover a prorrogação urgente do Fundo, "com os seus respectivos aprimoramentos".

**O debate sobre o Fundeb no Senado Federal**

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que atendia apenas o ensino fundamental. O Fundeb atende toda a educação básica (da creche até o ensino médio). De acordo com o art. 48 da Lei nº 11.494, de 2007, os fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020. Portanto, ainda durante este ano de 2020 é necessário encontrar uma solução para garantir a continuidade dessa importante política pública.

Nesse sentido, no Senado Federal, o tema é tratado na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros; e na PEC nº 65, de 2019, de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues, Davi Alcolumbre e outros. As duas proposições tramitam conjuntamente, e seu conteúdo foi profundamente debatido durante o ano de 2019 na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). A propósito, encaminhamos em anexo o Relatório de Avaliação de Política Pública de 2019, da CE, que apresenta um panorama das audiências públicas realizadas para debater o assunto.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

**O debate sobre o Fundeb na Câmara dos Deputados**

Na Câmara dos Deputados, por sua vez, a discussão do tema ocorre na Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2015. A PEC, de autoria da Deputada Raquel Muniz, tem como relatora a Deputada Dorinha Seabra Rezende.

Naquela Casa, os debates em torno do tema estão bastante mais avançados, uma vez que a renovação do Fundeb foi tratada desde 2015 em dezenas de audiências e reuniões técnicas, culminando com a apresentação de um substitutivo na Comissão Especial pela relatora em 3 de março deste ano, com discussão encerrada no dia 11 de março. Nesse período, no entanto, o Brasil começava a sentir os impactos da crise provocada pela pandemia de covid-19, com as medidas de isolamento social sendo implementadas, o que fez a pauta política e legislativa do País se concentrar nesses temas ainda mais urgentes.

A situação atual em relação ao Fundeb, parece-nos, envolve mais elementos políticos que técnicos, uma vez que a matéria está bastante madura tecnicamente para ser apreciada pela Câmara dos Deputados e provavelmente só não o foi ainda em razão da crise de saúde pública.

Essa situação, no entanto, necessita ser resolvida, uma vez que, como já foi dito, a vigência do Fundo expira no final deste ano. Nesse sentido, estamos de acordo com a opinião do Deputado Delegado Marcelo Freitas de que há certa urgência quanto à definição do tema no Congresso Nacional. Em sua carta, o nobre Deputado clama pela prorrogação do Fundo, "com os seus respectivos aprimoramentos". Nesses termos, entende-se que ele propõe a aprovação de novo texto para o Fundeb, no qual sejam incorporados "aprimoramentos".



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Essa é exatamente a linha das proposições que tramitam no Senado Federal e também é o que propõe o substitutivo da Deputada Professora Dorinha, na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, não se trataria apenas de uma simples "prorrogação", mas de uma renovação do Fundo, com novos patamares para a complementação da União e incorporação de novo modelo de distribuição dos recursos, conforme se pode ver no Relatório da CE, que encaminhamos em anexo.

Essa alternativa, embora apresente a vantagem de dar uma solução definitiva para o Fundo, pode encontrar dificuldades na conjuntura atual em que o isolamento social dificulta a análise de questão tão complexa. Assim, é preciso que o Congresso Nacional trate dessa matéria o mais rápido possível, uma vez que teremos apenas até o final do ano para a aprovação e promulgação de uma emenda constitucional, aprovação da legislação regulamentadora e adequação das normas infralegais necessárias para fazer o novo Fundeb começar a ser implementado no dia 1º de janeiro de 2021. Reforçamos, contudo, que a tramitação da matéria na Câmara encontra-se em estágio mais avançado, com debate mais maduro, razão pela qual, politicamente, os Senadores que atuam nessa frente decidiram esperar pelo acompanhamento da matéria na outra Casa, de modo a debater já a versão de possível substitutivo que chegaria ao Senado para votação.

Por outro lado, é preciso também que se considere o tema à luz da nova realidade imposta pela crise gerada pelo novo coronavírus. Em relação a isso, recente acórdão do Tribunal de Contas da União[1] afirma o seguinte:

[1] Acórdão nº 734/2020 – TCU – Plenário. Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB).



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> "68. Devo alertar, ademais, que, devido à crise decorrente do Covid-19, houve, sem dúvida, uma ruptura nas previsões consideradas no momento da elaboração das premissas fundamentadoras das PECs 15/2015, 65/2019 e 33/2019, que até pouco tempo vinham sendo discutidas com agilidade e determinação no Congresso Nacional.
>
> 69. No âmbito da PEC 15/2015, por exemplo, debatia-se proposta de aumento da participação da União no financiamento da Educação para, no mínimo, 20%, partindo-se do pressuposto da existência de fontes adicionais de financiamento, com boa previsão de arrecadação nos próximos anos, a exemplo dos royalties do petróleo. Ora, como registrado alhures, o cenário atual caminha em sentido contrário, de recessão econômica global, com redução significativa de arrecadação tributária.
>
> 70. Possivelmente, no Brasil, essa mudança drástica de cenário e os impactos dela decorrentes, tais como a redução de receitas públicas e a priorização de gastos públicos em determinadas áreas, que certamente levarão a um quadro de aperto fiscal, com restrição orçamentária, repercutirão, no mínimo, pelos próximos dois anos.
>
> 71. Nesse sentido e considerando ainda haver prazo para isso, haja vista que o Fundeb se extinguirá somente no final deste ano, vejo como imprescindível à continuidade das discussões sobre as propostas para o novo fundo uma reavaliação de suas premissas à luz dos impactos da crise (os quais, a propósito, sequer estão plenamente identificados e quantificados) e, consequentemente, da sustentabilidade das inovações sugeridas.

Essa ressalva, no entanto, não pode significar o retorno do debate ao ponto inicial sob pena de desperdiçar a importante reflexão que já foi feita sobre o tema tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Além do impacto da pandemia na economia e nas finanças públicas, é preciso reconhecer o caráter profundamente disruptivo da crise também para a área de educação.

Há o problema mais evidente da reposição do calendário escolar e da manutenção das atividades de ensino durante da quarentena, mas também a necessidade provável de readequação de escolas, de modelos de educação e até mesmo de contratação de novos profissionais para fazer frente ao desafio de retomada das aulas no contexto pós-pandemia. Certamente,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.052082/2020-00 - 00100.052082/2020-00-1 (ANEXO: 001)



todas as mudanças necessárias demandarão recursos financeiros e mudanças gerenciais e pedagógicas importantes. Um novo Fundeb, mais robusto e transparente pode ajudar nisso. Ademais, o fato de as arrecadações diminuírem nesse momento de grave crise implica a destinação de menos recursos ao Fundo, de modo que a manutenção dos percentuais de destinação de receitas e do modelo de distribuição desses recursos não significa a manutenção da situação anterior, mas uma piora considerável dela.

Nesse sentido, dadas a importância e a urgência de solução do tema, consideramos bastante pertinente e tempestiva a preocupação expressa pelo Deputado Delegado Marcelo Freitas.

Consultoria Legislativa, 27 de maio de 2020.

José Edmar de Queiroz
*Consultor Legislativo*



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 545AF65A00365FBC.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

# COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2019)

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

# RELATÓRIO Nº , DE 2019

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

**Avaliação de Políticas Públicas**

(Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal - RISF)

# Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Presidente: Senador **Dário Berger**

Relator: Senador **Flavio Arns**

Brasília, 4 de dezembro de 2019.

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

# ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO....4
Lista de siglas e abreviaturas....13
1 Introdução....18
2 Breve histórico sobre o financiamento da educação e a política de fundos....23
3. Histórico e mecanismo do Fundeb....31
4 Propostas de Emenda à Constituição em tramitação sobre o Fundeb....36
4.1 Relatório preliminar à PEC nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados....39
5 Debate sobre o Fundeb na Comissão de Educação, Cultura e Esporte....44
5.1 Primeira Audiência Pública....44
5.2 Segunda Audiência Pública....50
5.3 Terceira Audiência Pública....66
5.4 Quarta Audiência Pública....78
5.5 Quinta Audiência Pública....93
5.6 Sexta Audiência Pública....125
5.7 Sétima Audiência Pública....142
5.8 Oitava Audiência Pública....152
5.9 Nona Audiência Pública....163
6 Temas centrais do debate sobre o Fundeb no Senado Federal....164
7 Conclusão e recomendações....168

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Nos termos da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, que alterou o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) para estabelecer que cada comissão permanente deve avaliar, anualmente, política pública de sua área temática, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) selecionou para ser avaliada, na área de educação, em 2019, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Tendo em vista a iminência do fim da vigência do Fundo, o enfoque deste trabalho de avaliação prioriza a consolidação das informações sobre a discussão a respeito da renovação desse importante instrumento de financiamento da educação pública em nosso país. Notadamente, o ponto de partida adotado para tanto foi o debate ocorrido nas audiências públicas realizadas sobre o tema na CE, cuja análise conduz a recomendações sobre alterações no mecanismo do Fundeb para aprimorar o modelo vigente.

De início, após explicitar o tipo de avaliação feita acerca da política pública escolhida pela Comissão, o relatório situa historicamente o Fundeb como instrumento de financiamento da educação básica pública do País. Passa, então, a discorrer sobre como funciona o Fundo, que, na prática, é formado por 27 fundos, com um mecanismo redistributivo segundo o qual o valor que cada Município e Estado recebe depende dos recursos



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

disponíveis no âmbito de cada Estado e do número de matrículas da rede de cada ente. Destaca também, entre outros pontos, que a participação federal atual é de 10% do valor total do Fundeb e que se destina a complementar os recursos dos fundos cujo valor *per capita* seja inferior ao valor mínimo definido nacionalmente.

Na sequência, descreve as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) em tramitação no Congresso Nacional que buscam tornar permanente o Fundo, ressaltando as principais particularidades de cada uma delas. A propósito, trata-se das PECs nº 15, de 2015, e nº 33 e nº 65, de 2019, cujos primeiros signatários são a Deputada Raquel Muniz e os Senadores Jorge Kajuru e Randolfe Rodrigues, respectivamente. Em comum, essas proposições guardam a preocupação de tornar permanente o Fundeb, acrescentando o art. 212-A ao texto da Constituição Federal (CF).

Nesse contexto, a abordagem das PECs inclui também a descrição da minuta preliminar de relatório oferecido à PEC nº 15, de 2015, pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, onde são enfatizadas as inovações trazidas com base no debate dos últimos quatro anos sobre a renovação do Fundo.

O objeto do tópico seguinte é o conteúdo dos debates empreendidos sobre o tema na CE em nove audiências públicas realizadas neste ano. Com esse fim, são levantados os principais pontos tratados pelos especialistas e gestores convidados para discutir o Fundeb, sua renovação e seu aprimoramento, neles incluídas diversas recomendações sobre a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

necessidade de aumento da complementação federal e de aperfeiçoamento do mecanismo de distribuição dos recursos do Fundo.

Antes das considerações finais, o relatório contempla uma síntese dos temas centrais do debate sobre o Fundeb. A esse respeito, dentre as principais preocupações dos especialistas escutados nas audiências públicas, podem ser mencionadas: a) tornar o Fundeb permanente; b) aumentar a complementação da União; c) corrigir distorções na distribuição dos recursos do Fundo pela adoção de fator fiscal ou considerando todas as receitas disponíveis para a educação de cada ente, e não apenas as que integram a cesta Fundeb; d) escolher o modelo de transição quanto ao mecanismo de distribuição da complementação federal para não prejudicar nenhum ente federado com perda repentina de recursos; e) incluir ou não a receita de outros impostos estaduais, distritais e municipais na cesta básica do Fundeb; f) constitucionalizar o "custo aluno qualidade inicial" (CAQi) e o "custo aluno qualidade" (CAQ); g) criar incentivos para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos; h) valorizar os profissionais da educação; i) responsabilizar solidariamente todos os entes federados pela educação; j) considerar o nível socioeconômico dos estudantes na distribuição de recursos; k) vedar o pagamento de aposentadorias e pensões com os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; l) planejar e controlar a aplicação de recursos do Fundo; m) constitucionalizar a função redistributiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativamente às escolas de suas respectivas redes.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Por fim, apresenta-se o seguinte conjunto de recomendações ao debate sobre o Fundeb no Senado Federal:

Recomendações

1. Assegurar a manutenção da vinculação de recursos para a educação, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, como fundamento do financiamento da área, rejeitando a flexibilização desse dispositivo constitucional;

2. Renovar o Fundeb, transformando-o em um fundo permanente por meio da transferência de sua previsão no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição Federal, garantindo sua perenidade como política de Estado;

3. Balizar o novo Fundeb na garantia do direito à educação nos termos do disposto no art. 205 da Constituição Federal, que determina que a educação é "direito de todos e dever do Estado e da família" visando "ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho";

4. Tornar o Fundeb um instrumento para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação, elaborado com ampla participação da sociedade e do Congresso Nacional;

5. Permitir transição gradual para o novo Fundeb, ampliando os recursos do Fundo sem descuidar da situação fiscal do País;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

6. Ampliar a complementação da União ao Fundeb nos termos propostos pela PEC nº 65, de 2019;

7. Manter a atual composição da cesta básica do Fundo, sem acréscimo ou retirada de impostos ou de outras receitas estaduais, distritais e municipais;

8. Considerar o efeito redistributivo do atual Fundeb e as possibilidades de corrigir as deficiências do atual modelo, na direção de um fundo com mais eficiência alocativa e com mais eficácia nos gastos dos recursos, sem prejuízo dos ganhos que o atual modelo de distribuição já proporcionou nos entes que são beneficiados;

9. Considerar na reformulação do Fundeb a prioridade de ampliação do número de matrículas na educação básica, especialmente na educação infantil, no ensino médio, na educação profissional e na educação em tempo integral, bem como a garantia de padrão de qualidade em toda a educação básica;

10. Considerar no debate sobre o novo Fundeb o gasto médio por aluno entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicador no qual o Brasil apresenta uma grande desvantagem;

11. Considerar a carência de infraestrutura de grande parte das escolas públicas brasileiras;

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

12. Considerar a necessidade e valorizar os profissionais da educação, tendo em vista que atualmente a média salarial do professores no Brasil é uma das mais baixas dentre os países da OCDE, conforme apontado nas audiências públicas realizadas na CE no ano de 2019;

13. Considerar as funções supletivas e redistributivas da União em matéria de educação, nos termos do § 1º do art. 211 da Constituição Federal, em direção à compreensão da responsabilidade solidária dos entes para com a garantia do direito à educação;

14. Considerar o fato de que o Fundeb promove atualmente a transferência de cerca de R$ 22 bilhões de Estados para Municípios, e a necessidade de que essa redistribuição continue ocorrendo;

15. Considerar a necessidade de se encontrar fontes de recursos para financiar o aumento da complementação da União ao Fundo (redução de isenções; remanejamento de recursos; reforma tributária com redução da regressividade; alteração da legislação do imposto de renda sobre lucros e dividendos; fontes alternativas como as receitas oriundas de royalties; participações especiais devidas pela exploração de petróleo e gás natural, entre outras alternativas);

16. Estudar a possibilidade de readequação de recursos no âmbito do Governo Federal com vistas a financiar parte da complementação da União, sem prejuízo de programas universalistas hoje existentes;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

17. Considerar a necessidade de que os recursos do Fundeb sejam aplicados com base em critérios técnicos e transparentes, assegurado o monitoramento, o controle interno, externo e social de sua implementação por meio de conselhos com ampla participação social;

18. Considerar no desenho do novo Fundeb e de sua regulamentação as perdas relacionadas ao abandono, à repetência, à infrequência ou à evasão dos discentes, especialmente das crianças e adolescentes das camadas sociais mais vulneráveis;

19. Considerar a necessidade de redução do número de professores temporários e do absenteísmo docente;

20. Considerar o aproveitamento de experiências de gestão e de políticas educacionais que vêm apresentando bons resultados em redes subnacionais;

21. Considerar a necessidade do estabelecimento na legislação infraconstitucional dos parâmetros sobre o que é uma escola aceitável, com acesso a insumos, recursos humanos e infraestrutura indispensáveis (como abastecimento de água tratada, energia elétrica, tratamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, acesso à internet banda larga, número adequado de educandos por turma, bibliotecas e outros equipamentos essenciais);

22. Assegurar, por meio do novo Fundo, que todos os níveis, etapas e modalidades sejam atendidos com qualidade, equidade e respeito às diferenças, dando atenção especial à educação infantil, à educação no campo, à educação profissional e tecnológica, à educação indígena e quilombola, à

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

educação especial, à educação de jovens e adultos e à educação em tempo integral;

23. Assegurar que o novo Fundeb tenha como eixos a ampliação do investimento por aluno, especialmente por meio do aumento da complementação da União, e apresente lógica de distribuição e de aplicação dos recursos mais eficiente e transparente com equalização das oportunidades educacionais;

24. Incluir no novo Fundo mecanismo multiplicador que destine mais recursos para os entes federativos que tiverem menos recursos fora do Fundeb (equalização fiscal), além de ponderador de nível socioeconômico, de forma a induzir as redes de ensino a matricular crianças e adolescentes de nível socioeconômico mais baixo (equalização social);

25. Adotar para a distribuição da complementação da União modelo híbrido, que assegure os ganhos adquiridos pelas redes que atualmente recebem complementação da União, instituindo nova forma de distribuição com base no valor por aluno ano total para o percentual que exceder os 10% da complementação atual;

26. Incluir dispositivo para incentivar a qualidade com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, de garantia de trajetória regular na escola, considerando critérios de raça, gênero e nível socioeconômico dos educandos;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

27. Dispor sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial e o Custo Aluno Qualidade, remetendo à lei a sua pactuação;

28. Incluir no novo modelo fator de ponderação que considere o nível socioeconômico dos estudantes como critério de distribuição dos recursos;

29. Considerar a necessidade de aperfeiçoamento do controle social sobre o gasto em educação;

30. Assegurar a subvinculação de percentual das receitas do Fundeb para remuneração dos profissionais da educação, permitindo dar atenção a todos os profissionais, inclusive àqueles que trabalham nas atividades de apoio e atividades meio nas escolas;

31. Vedar o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

32. Assegurar que os entes subnacionais forneçam tempestivamente informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de forma a permitir a implementação do novo Fundeb;

33. Assegurar que o montante dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não sofra perdas em razão da aprovação de reforma tributária.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

# Lista de siglas e abreviaturas

| | |
|---|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo |
| APIB | Articulação dos Povos Indígenas do Brasil |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| CACS | Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb |
| CAQ | Custo Aluno-Qualidade |
| CAQi | Custo Aluno-Qualidade Inicial |
| CCJ | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania |
| CE | Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal |
| CEB/CNE/MEC | Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNM | Confederação Nacional dos Municípios |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| CNTE | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação |
| CONAQ | Comissão Nacional de Comunidades Quilombolas |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários de Educação |
| COPEDUC | Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais |
| EC | Emenda Constitucional |
| FINEDUCA | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FNP | Frente Nacional de Prefeitos |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBS | Imposto sobre Bens e Serviços |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPI–Exportação | Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| IPVA | Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores |
| IQE | Índice de Qualidade Educacional |
| IQM | Índice de Qualidade do Meio Ambiente |
| IQS | Índice de Qualidade da Saúde |
| IR | Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza |
| ISS | Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| ITBI | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis |
| ITCMD | Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações |
| ITR | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural |
| LC | Lei Complementar |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MDE | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| MEC | Ministério da Educação |

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| MPF | Ministério Público Federal |
| NSE | Nível Socioeconômico |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PAIC | Programa Alfabetização na Idade Certa |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PISA | Programa Internacional de Avaliação de Estudantes |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PPA | Plano Plurianual |
| SAEB | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica |
| SARESP | Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo |
| SimCAQ | Simulador de Custo-Aluno Qualidade |
| SIOPE | Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação |
| SNE | Sistema Nacional de Educação |
| SPAECE | Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UFG | Universidade Federal de Goiás |
| UFPR | Universidade Federal do Paraná |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| USP | Universidade de São Paulo |
| VAA | Valor Anual por Aluno |
| VAAT | Valor Aluno Ano Total |
| VAF | Valor Adicionado Fiscal |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

## 1 Introdução

Trata-se aqui da avaliação de políticas públicas desenvolvida pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), na sessão legislativa de 2019, em cumprimento ao Requerimento nº 97, de 2019, que "requer, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a política pública a ser avaliada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte seja o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb".

O processo de avaliação de políticas públicas fundamenta-se no inciso X do art. 49 da Constituição Federal, nos termos do qual o Congresso Nacional tem competência exclusiva para fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Em consequência, nos termos da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, o Senado Federal passou a realizar, por meio de suas comissões, a avaliação de políticas públicas como instrumento para aferir os resultados da ação do poder público nas diversas áreas. Para além do trabalho de fiscalização e controle já realizado pelo Poder Legislativo, esta avaliação visa a propiciar um olhar mais aprofundado sobre uma política específica em cada comissão temática, de forma a subsidiar o trabalho parlamentar e apontar não só problemas e riscos, mas também recomendações para correção de rumos.

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

O relatório de avaliação do Fundeb visa, primordialmente, a consolidar informações sobre a renovação desse importante instrumento de financiamento da educação pública em nosso país, especialmente a partir dos resultados das audiências públicas realizadas sobre o tema na CE.

Tendo em vista a abrangência da avaliação que será possível no tempo proposto, o enfoque deste trabalho privilegiará a descrição do debate ocorrido nos últimos meses no Senado, bem como encaminhamentos que surgiram a partir dessa discussão. Portanto, é necessário ter consciência das limitações desta avaliação, que não pretende demonstrar a eficiência ou eficácia do modelo de distribuição dos recursos implementado por meio do Fundeb, tampouco demonstrar o seu impacto. Trata-se aqui de um estudo de avaliação, baseado especialmente na visão dos especialistas que participaram até agora dos debates no Senado Federal, além de aportes de outros atores que têm influenciado o debate, principalmente no âmbito da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados.

Nosso objetivo é contribuir para estabelecer uma linha de base nas discussões sobre a renovação do Fundo, de forma a permitir uma atuação mais fundamentada dos parlamentares sobre esse tema de vital importância para o País.

A urgência deste tema se justifica pelo iminente fim de vigência do Fundo. De acordo com a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundeb, e com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

regulamentou, o mecanismo de financiamento expira poderá ocorrer uma profunda desorganização no financiamento da educação em nosso país, com impacto principalmente nos estados que recebem complementação da União.

Ademais, considerando certo consenso existente sobre a necessidade de continuação do Fundo, é necessário avaliar seus méritos e defeitos, com vistas a promover aperfeiçoamentos que o tornem mais eficiente na alocação dos recursos da educação. Foram essas as questões tratadas nas nove audiências públicas realizadas na CE, as quais sumarizamos no quadro abaixo.

QUADRO 1: Audiências públicas sobre o Fundeb realizadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal

| Data | Participantes Externos |
|---|---|
| **21/05/2019** | **Paulo de Sena Martins,** Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. |
| **22/05/2019** | **Sylvia Cristina Toledo Gouveia,** Coordenadora-Geral da CGFSE/DIGEF do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;<br>**Fred Amancio,** Secretário de Educação de Pernambuco/ Vice-presidente do Consed;<br>**Caio Callegari,** Coordenador de Projetos do Movimento Todos pela Educação;<br>**Marcelo Ferreira da Costa,** Dirigente Municipal de Educação de Goiânia (GO), Presidente da Undime (GO) e Presidente da Undime Região Centro-Oeste; |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| | **Daniel Cara,** Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. |
| **30/05/2019** | **Exma. Sra. Fátima Bezerra,** Governadora do Estado do Rio Grande do Norte;<br>**Sr. Henrique Carvalho,** Analista de Planejamento e orçamento da Secretaria Especial de Fazenda;<br>**Sr. André Alencar,** Assessor Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios. |
| **18/06/2019** | **Élida Graziane Pinto,** Procuradora de Contas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo;<br>**Fátima da Silva,** Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;<br>**José Marcelino de Rezende Pinto,** Professor Titular da Universidade de São Paulo – USP. |
| **26/06/2019** | **Gilberto Perre**, Secretário Executivo da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP;<br>**Herton Ellery Araújo**, Coordenador de Estudos e Pesquisas em Educação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;<br>**Maurício Holanda Maia**, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. |
| **20/08/2019** | **Paulo Gomes Gonçalves**, auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU;<br>**Fernando Gaiger Silveira**, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA;<br>**Rubens Cerqueira Freitas**, Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. |
| **20/08/2019** | **Thiago Alves**, Professor da Universidade Federal de Goiás – UFG; |



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

| | |
|---|---|
| | **Sandra Soares de Pontes**, Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais - COPEDUC/CNPG;<br>**Claudio Riyudi Tanno**, Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira na Câmara dos Deputados;<br>**Maria Cristina Manella Cordeiro**, Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais - COPEDUC/CNPG. |
| **27/08/2019** | **José Francisco Soares**, membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CEB/CNE/MEC;<br>**Arnóbio Marques de Almeida Júnior**, Ex-Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação. |
| **26/11/2019** | **Gersem Baniwa**, Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB;<br>**Givânia Nascimento**, Representante da Comissão Nacional de Comunidades Quilombolas – CONAQ;<br>**Benilda Brito**, Representante da Articulação Nacional de Organizações Negras;<br>**Daniel Cara**, Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;<br>**Heleno Araújo**, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;<br>**Denise Carreira**, Representante do Capítulo Brasil da Rede Gulmakai;<br>**Maria José Souza Silva**, Professora de Mirandiba, PE;<br>**Clarice Alves Rezende**, estudante do povo Pataxó Hãhãhãe; |

As audiências, cujos requerimentos foram subscritos por diversos senadores, tiveram como pano de fundo o debate sobre a renovação do Fundeb, especialmente nos termos em que o tema é tratado na PEC nº 33,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

de 2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros; e na PEC nº 65, de 2019, de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues, Davi Alcolumbre e outros. As duas proposições tramitam no Senado Federal e têm como relatores na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), respectivamente, os senadores Zequinha Marinho e Flávio Arns.

Com vistas à consolidação dos resultados desses debates, o relatório se encontra organizado na forma descrita a seguir. Inicialmente, buscamos situar historicamente o Fundeb como instrumento de financiamento da educação básica pública do País. Em seguida, mapeamos as PECs em tramitação no Congresso Nacional que buscam tornar permanente o Fundo, apresentando as principais características de cada uma delas. Mais à frente, fazemos uma descrição sintética do debate ocorrido neste ano sobre o Fundeb no Senado Federal e identificamos os temas centrais em discussão, com análise das propostas apresentadas. Por fim, apontamos as principais recomendações de alteração no mecanismo do Fundeb para aprimorar o modelo vigente.

## 2 Breve histórico sobre o financiamento da educação e a política de fundos

O Brasil demorou a constituir um sistema de educação voltado para todos se comparado à Europa ou aos Estados Unidos da América. Na Prússia a educação obrigatória foi instituída ainda no século XVIII e em outros países durante o século XIX, como na França e nos Estados Unidos. Por aqui, a Constituição Imperial de 1824, previa o ensino primário gratuito,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

mas a efetivação deste direito para todos somente veio a acontecer durante o século XX, enquanto o ensino fundamental de 7 a 14 anos só se tornou obrigatório na Constituição de 1967, apesar de ela estabelecer que somente o primário seria gratuito e o ensino ulterior assim o seria apenas para aqueles com insuficiência de recursos (art. 168, § 3º, III).

Posteriormente, com a Constituição de 1969 e a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, o ensino passou a ser gratuito e obrigatório dos 7 aos 14 anos. A Constituição de 1988, por sua vez, promoveu uma grande ampliação de direitos, assegurando a "gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais" (art. 206, IV) e o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inicialmente com oito anos de duração, posteriormente ampliado para nove anos. Também estabeleceu a "progressiva universalização do ensino médio", por meio da EC nº 14, de 1996. A educação infantil também passou também a ser uma obrigação do Estado. Finalmente, nos marcos da EC nº 59, de 2009, a educação básica, dos 4 aos 17 anos de idade, passou a ser obrigatória e gratuita, incluindo as etapas que compreendem da pré-escola até o ensino médio.

Junto com essa evolução do direito à educação, que, infelizmente, só recentemente atingiu um ponto ideal, houve uma crescente ampliação, especialmente na segunda metade do século XX, do atendimento educacional, fazendo a escola pública brasileira tornar-se realmente uma escola de massas.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Em 1960, por exemplo, 40% da população com 15 anos ou mais era analfabeta, enquanto hoje esse percentual é de 6,8%1. O número médio de anos de estudo no Brasil, que em 1960 era de 2,4 para os homens e de 1,9 para as mulheres, passou em 2018, respectivamente para 9 e 9,5.[2] Entre a população com 22 anos de idade, a média de anos de estudo saltou de 6,4 em 1992 para 10,2 em 2015, em um processo de grande expansão após a Constituição de 1988.

Da mesma forma, em 1970 apenas 9,3% das crianças na faixa etária de 4 a 6 anos estava na escola. Atualmente, não contabilizadas as de 6 anos, que já devem ser matriculadas no ensino fundamental, 91,5% das crianças de 4 e 5 anos estão na escola, conforme dados de 2016.[3]

Ainda em 1970, apenas 67,1% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos e 40,1% dos adolescentes de 15 a 17 anos frequentavam a escola, enquanto em 2016 o percentual era de 97,8% para a população de 6 a 14 anos e de 91,3 para os de 15 a 17 anos. Embora, o problema da defasagem idade série persista e muitos dos adolescentes em idade de cursarem o ensino médio ainda estejam no fundamental, a evolução na matrícula tem sido uma constante em nosso país. Infelizmente, são também persistentes as desigualdades de acesso, com aqueles de nível socioeconômico mais baixo,

---

[1] Extraído do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra, (1996). Disponível em http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1 Acesso em 28/10/2019.

[2] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Educação 2018 (Pnad Educação)

[3] Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

os negros e moradores da área rural, cujas taxas de atendimento se mantêm inferiores à média em quase todos os níveis de ensino.

Paralelamente a essa ampliação do atendimento escolar, nas últimas décadas as políticas públicas na área de educação passaram, por exigências da sociedade e da participação do País em fóruns internacionais, a dar grande importância à melhoria da qualidade do ensino. Assim, a partir de 2000 o País passou a fazer parte do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de ter, ainda na década de 1990, criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para mensurar a qualidade da educação básica por meio de exames nacionais. Posteriormente, esse processo foi aperfeiçoado com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007, de forma a reunir em um único indicador os resultados do fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Com o Ideb, é possível obter uma visão bastante abrangente da qualidade da educação pública, o que facilita o desenho e a implementação de políticas públicas para o setor.

Nesse processo de busca pela ampliação do acesso e melhoria da qualidade não se podem olvidar os marcos dos dois grandes planos de nacionais de educação[4], cujas metas, estabelecidas em lei, nortearam a execução das políticas de educação. As dificuldades de implementação desses planos, no entanto, precisam ser ainda mais bem estudadas e podem

[4] O primeiro plano nacional de educação foi instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001; o segundo pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

envolver tanto aspectos conjunturais da política e da economia do País, quanto a dificuldade de ampliar os recursos para a educação, tendo em vista a necessidade permanente de continuar ampliando o número de vagas.

Esse processo de ampliação de direitos e de inserção de maiores contingentes populacionais na escola pública exigiu, *pari passu*, a ampliação do financiamento, que a princípio era uma tarefa quase exclusivamente estadual e municipal, tendo em vista a histórica divisão de competência em matéria educacional em nosso país, que atribui a esses entes a responsabilidade pela educação básica e à União a responsabilidade pela educação superior.

Conforme apontou muito bem o Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Paulo de Sena Martins, em audiência sobre o Fundeb na CE, já na década de 1930 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, para o qual contribuíram Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Sampaio Doria, Cecília Meireles, entre outros educadores, reivindicava a criação de um fundo para financiar a educação básica.

> "...instituição de um 'fundo especial ou escolar', que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção."[5]

[5] O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf Acesso em 20/10/2019.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Nessa direção, a Constituição de 1934 previu a vinculação de 10% da renda de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino por parte da União e dos Municípios e de 20% por parte dos Estados e do Distrito Federal. A Constituição de 1937, a *Polaca* nascida junto com o Estado Novo, fez desaparecer essa vinculação de recursos orçamentários à educação, que só foi retomada com a Constituição democrática de 1946. Nesta Carta, a vinculação era de 10% da parte da União e de 20% dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição de 1946, que trouxe muito do espírito do Manifesto dos Pioneiros, foi coroada com a edição da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tinha a previsão expressa de um Plano Nacional de Educação, que não chegou a ser aprovado em razão do Golpe de 1964.

A Constituição de 1967, por sua vez, novamente suprime a vinculação de recursos para a educação. Não deixa de ser irônico que a vinculação esteve presente em todas as constituições democráticas desde 1934 e ausente nas constituições autoritárias. Posteriormente, a vinculação voltou timidamente na Constituição de 1969 (EC nº 1, de 1969) com o percentual de 20% apenas no âmbito municipal. Somente em 1983, como parte dos movimentos pelo fim da Ditadura Militar e em razão do esforço do Senador João Calmon, foi aprovada a EC nº 24, de 1983, que retomou a vinculação no texto constitucional. Desta vez, seriam 13% da receita resultante de impostos no âmbito da União e 25% no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Com a Constituição de 1988, houve uma ampliação do percentual da União, que passou a ser de 18%. Esta Carta também incumbiu a União de legislar sobre diretrizes e bases, além de prever a edição de um plano nacional de educação. Ademais, atribuiu à União a obrigação de exercer função redistributiva e supletiva em matéria de educação e de garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade, por meio de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais.

Nesse contexto de ampliação dos direitos à educação, das demandas por mais vagas, das exigências por mais qualidade no ensino, retoma-se ainda na década de 1990 a proposta de criação de um fundo para a educação. Assim, por meio da EC nº 14, de 1996, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O Fundef subvinculou durante dez anos 60% da receita de uma cesta de impostos da União e de impostos e transferências de Estados e Municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Para tanto foi criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal um fundo contábil, de forma que esses recursos fossem centralizados e posteriormente distribuídos com base nas matrículas de cada rede nesse nível de ensino. O Fundef contava ainda com a possibilidade de a União complementar os fundos estaduais quando o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Esse mecanismo, no entanto, não foi adequadamente



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

implementado, o que gerou um passivo judicializado, que só recentemente começou a ser pago[6].

A implementação do Fundef, durante os seus dez anos de vigência, promoveu uma profunda reorganização do atendimento no ensino fundamental, impulsionando um movimento de municipalização desse nível de ensino e culminando com a sua universalização para a população de 7 a 14 anos e posterior ampliação para as crianças de 6 anos.

Expirada a vigência do Fundef, ele foi substituído pelo Fundeb, instituído pela EC nº 53, de 2006, que constitui o cerne deste trabalho. Além da ampliação da cobertura do Fundo para toda a educação básica, deve-se destacar a fixação de um valor para complementação da União nos três primeiros anos e o percentual de 10% a partir do quarto ano de vigência dos fundos estaduais. O Fundeb, ademais, teve sua vigência estabelecida em 14 anos, com o término em 2020.

Em geral, a política de fundos contábeis tem sido bem avaliada e a ela é atribuída uma grande expansão do investimento em educação no Brasil. Dados apontam que o gasto público em educação pública em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil é de 6,0%. Apesar de apresentar percentuais compatíveis com os dos países da OCDE, o Brasil fica bastante atrás desses em outros indicadores que apontam mais fielmente o quanto se investe em educação por aqui. Dentre esses indicadores está o de

[6] O Supremo Tribunal Federal decidiu pelo direito à compensação dos fundos estaduais por parte da União e que os recursos recebidos pelos Estados devem ser aplicados exclusivamente em educação, conforme Ações Cíveis Originárias ACO 648, ACO 660, ACO 669 e ACO 700.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

gasto por aluno, o investimento em remuneração docente, a infraestrutura de nossas escolas e a duração da jornada escolar.

Todos esses temas foram tratados nas audiências públicas da CE que tinham como objeto a renovação do Fundeb. É sobre essas questões e sobre os desafios e dificuldades para renovação do Fundo que nos debruçaremos neste relatório.

## 3. Histórico e mecanismo do Fundeb

O Fundeb representa a maior parte do investimento público em educação básica. Hoje ele corresponde a 63% das verbas alocadas pelo setor público na educação básica e equivale a 2,3% do PIB do País, com um total de recursos estimado em cerca de R$ 156,3 bilhões para 2019. Seu mecanismo redistributivo propiciou incremento da cobertura escolar na educação infantil, embora os indicadores de matrícula em pré-escola e, especialmente, em creche continuem aquém das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e da obrigação constitucional de universalização (no caso da pré-escola). Também no ensino médio persistem lacunas importantes de atendimento, a despeito do aumento da cobertura proporcionada pelo Fundo.

Implementado há mais de uma década, como dito anteriormente, o Fundeb foi antecedido pelo Fundef, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996. A principal inovação da política de fundos contábeis inaugurada pelo Fundef e ampliada pelo Fundeb – que consiste, *grosso modo*, na subvinculação de parte das receitas



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

constitucionalmente destinadas à educação, por força do art. 212 da Carta – foi a de criar um mecanismo de distribuição dos recursos já vinculados à educação, no âmbito de cada Estado, a partir do número de matrículas efetivadas na rede estadual e nas redes municipais, de maneira que o recurso vá para onde o aluno está.

O funcionamento do Fundeb é regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Sua operacionalização, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A principal diferença entre o atual Fundeb e seu antecessor foi a ampliação da cobertura da política de fundos, que passou a contemplar todas as etapas e modalidades da educação básica, ou seja, educação infantil, incluindo creche e pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, educação de jovens e adultos, educação especial, ensino médio profissional, educação indígena e quilombola, em tempo integral ou parcial, oferecidos em áreas urbanas ou rurais.

A cesta de recursos do Fundeb é composta de 20% das receitas provenientes das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87, de 14 de maio de 1996); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR)



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

devida aos Municípios. Ficam de fora do Fundo 5% desses impostos, embora continuem vinculados à educação, além de 25% dos impostos municipais próprios: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), e a arrecadação do imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais.

Os recursos do Fundeb são destinados à rede estadual de educação e às redes municipais do respectivo Estado conforme o número de alunos matriculados na educação básica em cada rede, ponderado por etapa e modalidade de ensino – ou seja, conforme o número de matrículas em creche, pré-escola, ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos, em tempo integral ou parcial, em área rural ou urbana.

Na prática, são 27 fundos, que reúnem a maior parte das receitas tributárias vinculadas à educação básica no País. Trata-se, portanto, de um mecanismo redistributivo no âmbito de cada Estado, entre o governo estadual e as prefeituras. O valor que cada Município e Estado vai receber depende, portanto, dos recursos disponíveis no âmbito de cada Estado e do número de matrículas da rede de cada ente.

As ponderações por etapa e modalidade de ensino, definidas por comissão intergovernamental com representantes das três esferas de governo, são balizadas em torno do valor definido para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, podendo variar de 0,70 a 1,30 desse valor. Essas balizas previstas na legislação do Fundeb, bem como os fatores de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

ponderação, são estipuladas a partir da negociação federativa e não refletem o custo real de cada etapa ou modalidade de ensino. Essa é, de fato, uma das críticas feitas ao mecanismo do Fundo, já que há um desestímulo à expansão de modalidades de custo mais elevado, como a creche, a educação especial e a educação no campo.

O governo federal aporta 10% do valor total do Fundeb para complementar os recursos dos fundos cujo valor *per capita* seja inferior ao valor mínimo definido nacionalmente. Esse percentual, definido como a participação federal mínima, tem-se constituído na prática em valor máximo.

A complementação federal é a única verba do Fundeb que não pertence originalmente aos Estados e Municípios, constituindo, de fato, recursos adicionais aportados à educação básica pela União desde 2007. Em 2018, essa complementação foi estimada em cerca de R$ 13,6 bilhões. Os recursos aportados pelos Estados e Municípios, portanto, chegaram a R$ 136,9 bilhões, sendo a receita total do Fundo estimada em R$ 149,2 bilhões.[7] Apesar de ter havido incremento expressivo da participação federal no financiamento da educação básica (de menos de R$ 500 milhões no último ano de vigência do Fundef para mais de R$ 13,6 bilhões em 2018), uma das grandes críticas à política de fundos ainda é a baixa participação federal.

Por sua vez, o valor mínimo nacionalmente definido no Fundeb (valor anual por aluno – VAA) é calculado a partir de uma conta de chegada: estipulado o montante da complementação da União, que, como

[7] Portaria Interministerial nº 6, de 27 de dezembro de 2018.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

mencionado, corresponde ao percentual mínimo de 10% do total dos fundos, ele é destinado ao fundo de menor valor *per capita* até que esse valor se iguale ao de segundo menor valor *per capita*; o restante da verba federal é, em seguida, destinado aos dois fundos de menor valor *per capita*, até que os valores *per capita* de ambos se igualem ao terceiro menor; e assim sucessivamente, até que seja destinada toda a complementação federal. A partir dessa fórmula contábil, o VAA para 2019 foi estipulado em R$ 3.238,52. Essa fórmula de cálculo faz com que apenas nove fundos estaduais sejam hoje contemplados com a complementação da União ao Fundeb: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Além disso, por lei, pelo menos 60% dos recursos do Fundeb têm que ser empregados, em cada rede de ensino, na remuneração do pessoal docente em efetivo exercício na educação básica. Na prática, contudo, percentual superior costuma ser empregado na remuneração dos profissionais da educação, especialmente após a instituição do piso salarial profissional nacional da categoria.

Com a aproximação do fim da vigência do Fundeb em 2020, vivemos momento crucial para que se estabeleçam, no âmbito do Poder Legislativo, diretrizes e encaminhamentos normativos que garantam a continuidade e aprimorem o modelo vigente.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

## 4 Propostas de Emenda à Constituição em tramitação sobre o Fundeb

Para dar continuidade ao Fundeb, tramitam no Senado Federal as PECs nº 33 e nº 65, de 2019, cujos primeiros signatários são os Senadores Jorge Kajuru e Randolfe Rodrigues, respectivamente[8]. Elas revogam o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e, com o propósito de tornar permanente o Fundeb, acrescentam o art. 212-A ao texto da Constituição Federal (CF). Nas duas proposições, esse novo dispositivo reproduz, parcialmente, a redação do art. 60 do ADCT em vigor, mas inclui diferentes alterações na atual configuração do Fundo.

A PEC nº 65, de 2019, prevê que os fundos sejam constituídos também por 20% dos recursos relativos ao 1% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) entregues pela União ao FPM nos meses de julho e dezembro de cada ano, conforme a redação dada ao inciso II do caput, alínea *a*. Além disso, tanto no mesmo dispositivo da PEC nº 65, de 2019, quanto na PEC nº 33, de 2019, há previsão de que os fundos sejam constituídos também por percentual a ser definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Outra alteração ao texto atual refere-se à explicitação em ambas as PECs de vinculação do Fundeb ao cumprimento das metas de

[8] As PECs nº 17 e 24, de 2017, da Senadora Lídice da Mata, foram as primeiras proposições no Senado Federal com o objetivo de renovar o Fundeb. A primeira foi retirada pela autora e a segunda foi arquivada em razão do fim da legislatura.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos e de ampliação da oferta de educação infantil em creche para as crianças até os 3 anos de idade, conforme a redação dada ao inciso III, *caput*. Ademais, a PEC nº 65, de 2019, também vincula a regulamentação do Fundeb à observação das metas de oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria.

As proposições também incluem a jornada da educação básica entre os critérios constitucionalmente previstos para ponderações quanto ao valor anual por aluno, conforme o inciso III do *caput*, alínea *a*.

Determinam, ainda, que a lei de regulamentação do Fundeb utilize o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno (inciso III do *caput*, alínea *b*). As duas proposições também preveem a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

A PEC nº 65, de 2019, inova ao vincular, no inciso III do *caput*, alínea *d*, o Fundeb ao cumprimento do piso salarial profissional nacional para todos os profissionais da educação básica pública, nos termos dos incisos V e VIII do art. 206 da Carta, e não somente para os profissionais do magistério, como fazem o modelo atual e a PEC nº 33, de 2019.

A PEC que tem o Senador Randolfe Rodrigues como primeiro signatário avança, ademais, na definição do Custo Aluno-Qualidade Inicial



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

e dos insumos mínimos necessários para a garantia de padrão mínimo de qualidade, nos termos do inciso III do *caput*, alíneas *e* e *f*.

As PECs nº 33 e 65, de 2019, aumentam a complementação da União de, no mínimo, 10%, para, no mínimo, 30% e 40% do total dos recursos dos fundos, respectivamente.

Relativamente ao cálculo da aplicação de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito da União, estabelecida no art. 212, a PEC nº 33, de 2019, reduz para 18% o percentual da complementação da União que pode ser considerado para esse fim, enquanto que a PEC nº 65, de 2019, mantém os atuais 30%.

Por sua vez, a PEC nº 65, de 2019, estipula a vinculação de 75% dos recursos de cada fundo ao pagamento de todos os profissionais da educação básica pública, em substituição aos atuais 60% destinados ao pagamento somente dos profissionais do magistério, que foram mantidos na PEC nº 33, de 2019.

Além desses aperfeiçoamentos, as PECs contemplam a previsão de que a complementação da União deve observar não somente o mínimo de 30% ou 40% dos recursos dos fundos, mas deve assegurar também o pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério, no caso da PEC nº 33, de 2019, e para todos os profissionais da educação básica pública, segundo a PEC nº 65, de 2019, nos casos em que o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (§2º).

No art. 2º, as PECs apresentam regras de transição, ao dispor que a complementação da União será implementada progressivamente: partindo de 12%, no primeiro ano, para chegar a 30% no terceiro ano, nos termos da PEC nº 33, de 2019, e partindo de 20%, no primeiro ano, para 40%, a partir do décimo primeiro ano, segundo a PEC nº 65, de 2019.

Já no art. 3º, as duas proposições modificam o art. 107 do ADCT para manter a previsão de que o Fundeb seja excluído das regras previstas no Novo Regime Fiscal, as quais estabelecem limites para as despesas primárias, corrigidos pela inflação.

Por fim, nos arts. 4º e 5º as PECs estabelecem que a EC entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente, e revogam o art. 60 do ADCT.

## 4.1 Relatório preliminar à PEC nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados

Também sobre a renovação do Fundeb, tramita na Câmara dos Deputados a PEC nº 15, de 2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz, com relatoria da Deputada Dorinha Seabra Rezende. A tramitação dessa proposição encontra-se bastante avançada, tendo sido apresentado no último mês minuta que será base do substitutivo da relatora na Comissão Especial, a qual previu, além da renovação de dispositivos originalmente previstos no



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Fundeb, uma série de inovações que foram suscitadas ao longo do debate dos últimos quatro anos sobre a renovação do Fundo.

Entre as inovações trazidas pela minuta de substitutivo da PEC nº 15, de 2015[9], podemos citar:

- Aplicação na educação pública de, no mínimo, 75% dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural (aplicável a todos os contratos, incluídos os contratos da União com comercialidade declarada antes de 3 de dezembro de 2012, excluídos pela legislação atual);

- Mudança na distribuição do ICMS entre Estados e Municípios, de modo que 65%, no mínimo, seja distribuído conforme arrecadação e até 35% de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (atendendo assim a crescente demanda pela consideração da meritocracia na distribuição de recursos financeiros);

[9] Minuta apresentada na Comissão Especial da PEC nº 15, de 2015, no dia 18 de outubro de 2019.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

- Previsão de obrigatoriedade de disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais por todos os entes federados, implicando o descumprimento em impossibilidade de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito (dispositivo importante para a fixação do que cada ente deverá receber no âmbito do fundo);

- Garantia de participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais;

- Constitucionalização do princípio da proibição do retrocesso, sendo vedada a supressão ou diminuição de direitos e garantias a prestações educacionais;

- Fixação de responsabilidade solidária entre os entes federados no tocante à universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório;

- Dever dos entes federados de exercer ação redistributiva em relação a suas escolas;

- Estabelecimento do CAQ como referência do padrão mínimo de qualidade;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

- Proibição do uso de recursos do salário-educação para pagamento de aposentadorias e pensões;

- Garantia de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino equivalente ao percentual atualmente fixado para cada um dos entes em caso de extinção ou substituição de impostos (dispositivo importante diante da possível reforma tributária);

- Previsão de que os fundos sejam constituídos também por 20% dos recursos relativos ao 1% do produto da arrecadação do IR e do IPI, entregues pela União ao FPM nos meses de julho e dezembro de cada ano (a exemplo do que faz a PEC nº 65, de 2019);

- Instituição de percentual de 40% para a complementação da União, com vedação da utilização do salário-educação para esse fim, sendo: 10 pontos percentuais distribuídos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (sistemática atual); e 30 pontos percentuais distribuídos em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

- Adoção do valor aluno ano total (VAAT) como critério para distribuição de recursos, ou seja, consideração do conjunto das receitas vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e não somente aquelas que compõem o Fundeb, para fins de distribuição de recursos do Fundo, o que aumentará substancialmente o valor mínimo por aluno, beneficiando as redes que mais precisam;

- Estabelecimento de que pelo menos 70% dos recursos do Fundeb, em cada estado, serão destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (atualmente, o Fundo prevê 60% para remuneração somente dos profissionais do magistério);

- Previsão de que a distribuição da complementação da União deverá considerar o nível socioeconômico dos educandos.

- Possibilidade de adoção de indicadores de potencial de arrecadação tributária e da disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado na distribuição dos recursos do Fundo.

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

## 5 Debate sobre o Fundeb na Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Conforme afirmamos, a CE realizou em 2019 nove audiências públicas sobre a renovação do Fundeb, no contexto das discussões em torno das PECs nºs 33 e 65, de 2019. Nessa parte do relatório apresentamos resumos das apresentações feitas pelos convidados a esses eventos. Procuramos sintetizar as falas dos convidados, buscando o mais possível manter todas as ideias que foram apresentadas nas audiências. Por se tratar de um resumo, no entanto, é possível que algum detalhe ou minúcia tenha fique de fora[10]. Ademais, com vistas a tornar o material mais sintético, optamos por dar prioridade nos resumos às falas dos gestores, especialistas e representantes da sociedade civil convidados para as audiências.

### 5.1 Primeira Audiência Pública

Realizou-se, no dia 21 de maio de 2019, Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do FUNDEB, cuja vigência expira em 2020.

Compareceu à Comissão o Sr. Paulo de Sena Martins, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. A audiência foi presidida pelo Senador Dário Berger.

**Sr. Paulo de Sena Martins**

[10] As falas originais das audiências públicas estão disponíveis na página da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senador Federal e podem ser acessadas no seguinte endereço: https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

O convidado, que inaugurou a rodada de audiências públicas sobre o Fundeb, ofereceu uma visão geral sobre o avanço dos debates da Câmara dos Deputados a respeito da renovação do Fundo. O participante dividiu sua fala em três partes: contextualização, o Fundeb hoje e a proposta de renovação do Fundo que tramita na Câmara (PEC nº 15, de 2015).

Na parte de contextualização, o consultor resgatou que a primeira iniciativa de vinculação de recursos à educação teve espaço no início do século passado. Nos anos 1920, ocorreram uma série de reformas educacionais lideradas por pensadores, educadores e gestores. Eles identificaram a necessidade de garantir recursos à área e defendiam a ideia de vinculação, que veio a ser inscrita na Constituição de 1934. Esses pioneiros também defendiam a responsabilidade federativa no trato da educação, inclusive com a ideia de complementação por parte da União.

Ao longo dos anos, houve momentos em que a vinculação foi suprimida e outros em que foi recuperada, como na Constituição de 1988. O convidado lembrou que, de forma geral, há resistência da área econômica de sucessivos governos em relação ao instrumento. Contudo, conforme evidenciou por meio de gráfico, justamente nos momentos de desvinculação é que ocorreram quedas nos investimentos em educação. Isso ocorreu durante o Estado Novo (1937) e durante a ditadura militar (1968-1982), a despeito do crescimento econômico do período. Em 1983, com o processo de redemocratização, foi aprovada a Emenda João Calmon – que obrigava aplicações mínimas em educação –, verificando-se a recuperação dos investimentos na área.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Prosseguindo, o expositor lembrou que a Constituição de 1988 foi a matriz de todas as conquistas educacionais obtidas nos últimos 30 anos. O efeito direto da nova Carta Magna foi o crescimento do número de anos de estudo. Também a partir da promulgação do novo texto constitucional, foi aprovada a LDB e criado o Fundef, primeiro fundo educacional de natureza contábil. O Fundo passou a organizar os recursos vinculados à educação e resgatou a proposta dos pioneiros da educação, que já propunham a administração dos recursos vinculados por meio de fundos. Como o fim do Fundef, surgiu o Fundeb, que ampliou o efeito redistributivo e a colaboração federativa para toda a educação básica. Um dos efeitos positivos do novo Fundo foi a ampliação da consciência federativa no trato da educação.

Encerrando a etapa de contextualização, o expositor apresentou o relatório *Education at a Glance* de 2018 da OCDE sobre o investimento dos países em estudantes na faixa dos 6 a 15 anos, segundo a metodologia do poder de compra equivalente. Enquanto a média dos países da OCDE é de US$ 8,630 anuais por aluno, o Brasil investe US$ 3,700 por aluno.

Passando a tratar do Fundeb na atualidade, o convidado apresentou informações gerais sobre a atual configuração do Fundeb para, depois, destacar as principais propostas da Câmara dos Deputados para a renovação do mecanismo.

Sobre a natureza do Fundo, o expositor descreveu o Fundeb como uma maneira de organizar os recursos vinculados à educação previstos desde o advento da Constituição de 1988. Em outras palavras, o Fundeb é



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

uma subvinculação, decorrente da existência da vinculação mínima de recursos em educação, a ser cumprida por Estados de Municípios. Sem a redistribuição promovida pelo Fundo, muitos entes não teriam capacidade financeira para atingir os valores mínimos por aluno ao ano (VAA). A título de exemplo, o valor anual mínimo para alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em 2019, é de R$ 3.238,52. O maior valor anual mínimo é o de crianças em idade de creche, fixado, em 2019, em R$ 4.210,88.

O Fundeb, na atual configuração, expira ao final de 2020. Englobando 63% dos recursos aplicados na educação básica, o valor total do Fundo para 2019 está estimado em R$ 156 bilhões. A complementação da União ficará em torno de R$ 14 bilhões, representando cerca de 10% dos recursos do Fundo e 0,2% do PIB brasileiro. Essa complementação alcança 9 estados, sendo 7 da região Nordeste e 2 da região Norte. Segundo os parâmetros do Fundo, atualmente os demais 17 estados e o Distrito Federal não recebem a verba federal de complementação. Os recursos da complementação da União ao Fundo não estão sujeitos às limitações do teto dos gastos públicos (EC nº 95, de 2016), o que traduz a importância estratégica do complemento da União.

Por fim, mostrou a relação dos impostos e das transferências que compõem o Fundo, adiantando que há uma demanda pela retirada dessa cesta da cota-parte do ITR devida aos municípios.

Nos termos da proposta de renovação do Fundeb trazida pela PEC nº 15, de 2015, que tramita na Câmara dos Deputados, o Fundo deve



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

ser transformado em instrumento permanente de financiamento da educação. Os elementos centrais do Fundo serão mantidos, tais como: a) a natureza contábil; b) o caráter de subvinculação; c) a redistribuição e complementação por âmbito estadual; d) a subvinculação para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; e) a complementação da União; e f) as contas únicas e específicas com automaticidade de repasses.

Por outro lado, a Proposta trouxe inovações como: a) a previsão do planejamento como princípio da ordem social; b) a inserção do princípio constitucional da proibição do retrocesso; c) a previsão da participação da sociedade na formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica das políticas sociais; d) a previsão de que o financiamento assegure a equidade; e e) a possibilidade de que os entes federativos integrem, como recursos adicionais ao Fundeb, aqueles provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

A comissão especial criada para analisar e dar parecer sobre a proposta promoveu um total de 28 audiências públicas para ouvir conjunto representativo de atores interessados no tema da educação. Após a realização das primeiras 22 audiências, a relatoria propôs uma primeira versão de texto substitutivo, do qual o expositor destacou as seguintes inovações:

a) o princípio da responsabilidade solidária dos entes federados;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

b) o dever solidário de assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório;

c) a extensão, para todos entes federados, da ação redistributiva entre escolas, o que evitaria disparidades entre escolas de um mesmo ente federado, favorecendo condições similares de oferta adequada para todos os estudantes (essa regra é prevista, atualmente, na LDB e aplicável somente a municípios);

d) a vedação do uso de receitas vinculadas a MDE e de salário-educação para o pagamento de aposentadorias e pensões;

e) a destinação de não menos de 70% de cada Fundo ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (atualmente, esse percentual é de 60%);

f) a constitucionalização do CAQ, que serve como parâmetro para a garantia da equidade e melhoria da qualidade de ensino;

g) a proposta de que lei disponha sobre fator de ponderação que leve em consideração indicadores de nível socioeconômico dos educandos;

h) com relação à complementação da União, aplicação de, no mínimo, 15% do valor da contribuição de estados e municípios no primeiro ano de vigência da EC. A contribuição da União seria ampliada em 1,5% a cada ano até chegar ao valor equivalente a 30% do total dos recursos do Fundo (entre as possíveis fontes de receitas para o gradativo crescimento da



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

complementação da União, o expositor citou as receitas decorrentes de petróleo, uma vez que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) prevê uma arrecadação de R$ 6 trilhões até 2054, com média mensal de R$ 167 milhões);

i) com relação ao mecanismo de complementação da União, aplicação feita nas redes municipais e estaduais (e não mais no âmbito estadual), segundo o VAAT, que considera todas as receitas disponíveis para a educação de cada ente, e não apenas as que integram a cesta Fundeb (na prática, a mudança no mecanismo pretende fazer chegar recursos a redes hoje não contempladas no Fundeb, mas que precisam do aporte).

Por fim, buscando relacionar os pontos que já são consenso técnico entre diferentes instituições e atores, o convidado citou:

a) o aperfeiçoamento do critério do VAAT;

b) a necessidade de maior aporte da União ao Fundeb (embora as propostas divirjam quanto ao percentual, que vai de 20% a 50% do total do Fundo, todas consideram que o incremento deva ser gradual).

## 5.2 Segunda Audiência Pública

Realizou-se, no dia 22 de maio de 2019, Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do Fundeb.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Compareceram à Comissão o Sr. Fred Amancio, secretário de Educação de Pernambuco e vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); a Sra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia, da Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação do FNDE; o Sr. Caio Callegari, coordenador de projetos, representante do Movimento Todos pela Educação; o Sr. Marcelo Ferreira da Costa, dirigente municipal de educação de Goiânia-Goiás, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em Goiás e presidente da Undime Região Centro-Oeste; e o Sr. Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A audiência foi presidida pelo Senador Dário Berger.

**Sr. Fred Amancio**

O convidado abordou a transição para um novo Fundeb, tendo em vista seu prazo de vigência até o ano de 2020. Nos últimos anos, o Fundeb foi de grande importância para a educação básica do País, representando em torno de 63% dos recursos ligados ao seu financiamento, e coordenado por um conjunto de instituições de ensino envolvendo principalmente Estados e Municípios.

Esclareceu que o Fundeb é uma subvinculação com a mesma natureza de vinculação já existente para a manutenção e desenvolvimento do ensino prevista na Constituição Federal. O valor do Fundeb para o ano de 2019 gira em torno de R$ 150 milhões e tem como principal fonte os recursos



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

de Estados e Municípios, em especial recursos Estaduais. O ICMS tem a maior parcela de contribuição da composição do Fundeb. Ressaltou que o Fundeb ampliou o seu escopo, não se limitando apenas ao ensino fundamental, mas abarcou também outras etapas de ensino, inclusive em suas diversas modalidades.

Segundo ele, o Brasil ainda tem muitos desafios na educação, inclusive de educação básica em redes estaduais e municipais, tais como: infraestrutura e valorização dos professores. A educação deve avançar como um todo. O convidado explicou que o Brasil atualmente investe cerca de 6% do seu PIB em educação, valor similar ao de outros países. Entretanto, o Brasil destina pouco recurso para a educação básica, o que difere de outros países. E tendo como parâmetro o valor *per capita*, o investimento ainda é muito baixo. Enquanto outros países estão investindo na qualificação da educação, o governo brasileiro ainda investe em pontos básicos da educação, como infraestrutura.

Sobre a complementação da União, explicou que é de 10% do Fundo, o que ele considera muito pouco. Para o ano de 2019, a participação do governo federal é de 14 bilhões de reais e é dada apenas a nove Estados, que possuem valor de investimento por aluno bem abaixo da média do Fundeb, ainda bem abaixo do que ele entende que seria o ideal para educação.

No que respeita ao impacto imediato do fim do Fundeb, pondera que, além da perda da garantia desses recursos que são estratégicos para a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

educação, os Municípios deixariam de receber dos Estados R$ 22 milhões e perderiam a complementação, o que causaria um colapso na educação municipal. Grande parte dos salários dos professores provém de recursos do Fundeb. Disse que foram construídos pontos de consenso entre o Consed e a Undime, que representa os dirigentes municipais de educação, quais sejam: a transformação do Fundeb em instrumento permanente, presente na Constituição Federal, e a imediata ampliação da complementação da União de 10% para 20%, para posterior ampliação progressiva de 2% até alcançar os 40%. Falou sobre uma readequação da utilização dos recursos existentes no âmbito do governo federal, inclusive dentro do próprio MEC.

O participante esclareceu que existem no Senado Federal e na Câmara dos Deputados discussões sobre o assunto, em especial no que tange à: mudança no conceito do atual valor anual aluno; introdução do conceito de custo aluno qualidade inicial no texto constitucional como parâmetro para cálculo; ampliação do percentual de recursos destinados ao pagamento dos professores, que passa dos atuais 60% para 75%. Há outros desafios na educação, por isso defendeu que o melhor caminho é garantir a amplitude da qualidade, não apenas a garantia dos salários dos professores.

Finalizando sua exposição, o convidado apresentou discordâncias em relação a PEC nº 65, de 2019. Acredita que as colocações principalmente pertinentes a piso salarial e etapas de ensino não deveriam estar no texto constitucional, mas em norma infraconstitucional, pois a educação como um todo passa por transições. Ressaltou que educação tem a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

ver com assistência social, segurança, desenvolvimento econômico e o Fundeb é fundamental para o desenvolvimento do País.

**Sra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia**

A palestrante informou que participa da coordenação de operacionalização do Fundeb há seis anos, o que proporcionou experiência sobre o funcionamento da execução da política pública, a realização de diagnósticos acerca do que pode ser aprimorado e a relevância do Fundeb para o financiamento da educação básica pública no Brasil. O FNDE acompanha a operacionalização e execução do Fundo, realiza simulações e projeções e elabora cenários a partir das propostas que vêm sendo apresentadas no Congresso Nacional.

A senhora Sylvia informou que Fundeb e Salário-Educação respondem por aproximadamente 80% do financiamento direto da educação básica pública no Brasil. No Salário-Educação consideram-se as cotas federal, que financia os programas do FNDE, e as estaduais e municipais. Conforme explicou, o financiamento da educação básica pública se estrutura na Constituição Federal da seguinte forma:

- Art. 211, que trata das atribuições de cada um dos entes governamentais dentro do regime de colaboração em matéria educacional, segundo o qual a União tem função redistributiva e supletiva, Estados respondem pelo ensino



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

fundamental e médio, e Municípios pelo ensino fundamental e pela educação infantil;

- Art. 212, que, ao tratar da vinculação constitucional dos recursos da educação, determina a vinculação de 18% das receitas de impostos da União, de 25% dos impostos dos Estados e de 25% dos impostos dos Municípios, em todos os casos somados às cotas federal, estaduais e municipais do Salário-Educação.

Segundo a palestrante, o Fundeb está conceituado no artigo 60 do ADCT como um fundo contábil composto por impostos e transferências constitucionais dos Estados e dos Municípios, no qual é acrescida a complementação da União. Até o ano 2007 foram transferidos R$1,1 trilhões para 454 milhões de matrículas. A estimativa de repasse para 2019 era de R$157,8 bilhões para 39,4 milhões de alunos atendidos. Explicou que o artigo 60 do ADCT prevê que o Fundeb será vigente até o décimo quarto ano a partir da promulgação da emenda, motivo pelo qual o Fundo está em vias de se extinguir no ano de 2020.

Informou que o Fundeb está disciplinado na Lei nº 11.494, de 2007, além de regulamentado por decretos. O Fundo é composto por impostos estaduais, municipais e complementação da União, sendo que 58,6% do Fundo do ano de 2019 deriva do ICMS. A distribuição da complementação da União é calculada a partir da definição do valor mínimo nacional por aluno. Depois de ser fixado o valor aluno ano dos 27 entes



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

federativos, calcula-se a complementação da União no percentual mínimo de 10% e procede-se a distribuição para os Estados que possuem menor valor aluno ano até o esgotamento do recurso, quando então é definido o valor mínimo nacional por aluno ano. No ano de 2019, esse valor está estimado em R$ 3.238,52.

Para a convidada, a característica principal do Fundeb é ser instrumento de redistribuição de recurso, arrecadado a partir dos impostos e transferências constitucionais, mas distribuído com base no número de matrículas da educação básica pública. O modelo atual do Fundeb promove equilíbrio entre as atribuições dos entes governamentais e os recursos, gerando um ajuste entre o pacto federativo e a repartição tributária. O Fundeb promove a redistribuição das receitas na medida em que se contribui para o Fundo com base no que se arrecada, mas se retira com base no número de matrículas. Isso gerar maior equalização das oportunidades educacionais em todo o território nacional, pois a distorção dos Estados em termos de arrecadação tende a ser corrigida pela complementação da União. Como problema apresentou que a capacidade de arrecadação dos Municípios não é considerada.

Assim, defendeu pontos a serem considerados nos próximos modelos: o aprimoramento do modelo redistributivo e supletivo do Fundo, principalmente por meio da complementação da União, relacionado à equalização das oportunidades educacionais; e a reflexão sobre mecanismos que assegurem a eficácia da política pública, garantindo um padrão mínimo de qualidade. O aprimoramento do modelo redistributivo e a maior



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

equalização da distribuição se dão com base no valor aluno ano total. É preciso assegurar que todas as receitas consideradas no cálculo do valor aluno ano sejam confiáveis e operacionalizáveis a cada ano, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, para que se possa operacionalizar o Fundeb no exercício seguinte.

Se o modelo considerasse a capacidade de arrecadação dos Municípios, passaria de 1.776 entes governamentais beneficiários da complementação da União para 1.810. A alteração dessa metodologia alteraria a forma de distribuição da complementação da União atual, que leva em consideração apenas as receitas do Fundeb, divididas pelo número de matrículas, com aplicação dos fatores de ponderação. Dessa forma, a complementação da União tem mesmo percentual para todos os Municípios de um mesmo Estado, independentemente da sua real necessidade. Outra metodologia usada considera valor aluno diferenciado, que quer se aproximar de valor aluno total. Considerando a cota do salário educação, os 5% dos tributos que compõem o Fundeb que não estão na cesta do Fundo, mas que são vinculados à educação, e os recursos ordinários do Fundeb repassados no respectivo exercício, chega-se a um valor aluno ano diferenciado aproximado do valor total por Município. Considerando esse montante total é que se realizaria a complementação da União, considerando não só a necessidade dos Estados, mas também necessidade dos Municípios dentro do mesmo Estado. Isso diminuiria a diferença entre o maior valor aluno ano do Brasil em relação ao menor valor aluno ano, atualmente de 618,8%. Acarretaria também a redução das desigualdades entre os Municípios do mesmo Estado.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Quanto à implantação de mecanismos que asseguram a eficácia da política pública, ela destacou que, segundo dados do IDEB, percebe-se uma drástica evolução a partir da implantação do Fundeb. Ainda existem muitas desigualdades em termos de resultado entre os Municípios do mesmo Estado. É preciso garantir que a eficácia quanto à distribuição de recursos também gere eficácia em relação aos resultados.

Por fim, entende que para que se construa o novo Fundeb, o ideal seria que a lei de regulamentação estivesse pronta até 31 de dezembro de 2019, para adequação dos sistemas e teste do resultado até a metade do ano, de modo a viabilizar a operacionalização do Fundeb em 2021. Concluiu colocando-se à disposição para auxiliar na construção de modelo mais eficaz para assegurar um financiamento aprimorado da educação básica pública por meio do novo Fundeb.

**Sr. Marcelo Ferreira da Costa**

O convidado iniciou explicando que a Undime não diferencia alunos federais, estaduais ou municipais, já que a responsabilidade pela oferta de educação de qualidade deve ser indistintamente dirigida a todos. Destacou o trabalho conjunto de Consed e Undime.

Falou sobre o avanço das medidas como o Censo Escolar e a introdução do Fundeb no lugar do Fundef, que não só garantiram uma distribuição de recursos mais adequada, mas também propiciaram que ele chegasse nas escolas. Assim, o Fundeb é um mecanismo prático e eficaz de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

garantia de recurso para a educação. Sem ele, não há condições de fazer educação no País. O PNE garante o regime de colaboração, com diálogo entre Estados, Municípios e o terceiro setor. Sem financiamento não será possível o cumprimento das metas do Plano, como a de expansão da educação infantil com qualidade, uma vez que os Municípios menores não conseguem implementá-la. Destacou a importância do CAQ, pois a valorização da educação é balizada pelos recursos disponíveis.

Explicou que a Undime concorda com o Consed no que se refere apenas à definição do CAQ no texto constitucional. A implementação e o detalhamento deveriam constar em dispositivos complementares, para garantir a flexibilidade. Sobre as despesas do financiamento da educação, informou que Estados e Municípios assumem a maior parte e têm maiores quantidades de matrículas em relação ao governo federal. Defendeu o aumento da complementação da União, de forma gradativa. Demonstrou preocupação da Undime com temas polêmicos da PEC, sendo necessário dinamizar o processo de aprovação, porque a demora na discussão pode fazer com que no final do prazo a PEC seja aprovada sem aprofundamento do problema.

As preocupações dos dirigentes municipais de educação são as quedas das receitas da educação municipal, a limitação para cumprir o piso do magistério frente às previsões legais, as cobranças dos órgãos de controle, os cortes orçamentários, a indefinição sobre a quantidade de políticas e programas governamentais, a proposta da reforma da Previdência e a proposta de emenda à Constituição de desvinculação dos percentuais. Se



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

houver desvinculação, o Fundeb deixará de existir, já que ele é uma subvinculação. Os desafios dos dirigentes municipais são: a criação do Fundeb permanente, com a complementação chegando à ordem de 40% (20% imediatos e gradativamente até 40%); a defesa da definição do CAQ; a manutenção da cesta de impostos e consequente manutenção da estrutura atual do Fundeb.

Finalizou sua participação dizendo que a mentalidade sobre a valorização da educação mudou, já que o que antes era vista como gasto, hoje é tratado como investimento. E essa perspectiva, para ele, deve ser traduzida no texto constitucional. Undime e Consed se colocaram a disposição para mostrar a realidade escolar. Os secretários municipais estão mais próximos do aluno e se colocaram à disposição no apoio técnico, para discutir o tema.

**Sr. Caio Callegari**

O convidado, em nome do programa Todos Pela Educação, discutiu a urgência de se definir um novo Fundeb que dialogue com o futuro almejado ao País. O Fundeb é uma política redistributiva e tem como função principal a aprendizagem de todos os alunos, buscando a redução das desigualdades.

Sobre o financiamento da educação, defendeu que se deve pensar sob a ótica de um tripé conjunto e indissociável, qual seja: investir mais por aluno da educação básica principalmente; melhorar a eficiência dos



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

gastos; e equalizar as oportunidades educacionais, redistribuindo os recursos do País. Reforçou que uma boa gestão depende da suficiência de recursos, que consequentemente depende de maior redistribuição. O Fundeb atendeu esse tripé para melhorar a aprendizagem no ensino fundamental, ao permitir maior investimento por aluno e maior redistribuição de recursos, o que apoiou a inclusão de crianças e jovens na escola.

O convidado explicou que o Fundeb não constitui a integralidade da educação, já que existem outras receitas vinculadas à educação para manutenção e desenvolvimento do ensino. Por meio de dados de 2015, demonstrou a disparidade de distribuição de recursos, com o exemplo dos Municípios Turiaçu, do Maranhão, que tem menos de R$ 3 mil por aluno por ano, e Pinto Bandeira, na Serra Gaúcha, que tem R$ 19.500 por aluno, mesmo com o Fundeb operando. Sem ele, a situação seria muito mais desigual. Por isso, destacou a importância de se garantir um novo Fundeb para reduzir ainda mais a desigualdade. A maior desigualdade está fora do Fundeb, por conta das concentrações de receitas vinculadas a educação que não são incluídas no Fundo. Alguns Municípios têm menos de R$ 350 por aluno por mês para pagar todas as despesas da escola, incluindo professor e merenda. Por isso é preciso potencializar os recursos dos Municípios mais pobres do Brasil.

Segundo o convidado, o Poder Legislativo tem agora a oportunidade de aprimorar o desenho do Fundeb, ampliando as oportunidades educacionais em todos os Estados, mas não com a perspectiva de entes federativos, mas de alunos mais pobres. Sugeriu medidas para



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

ampliar a distribuição justa no Brasil. A primeira delas é mudar o modelo redistributivo dentro de cada Estado incorporando dois multiplicadores: a) multiplicador que destine mais recursos para os entes federativos que tiverem menos recursos fora do Fundeb (equalização fiscal); e b) ponderador adicional para as crianças e jovens beneficiárias do Programa Bolsa Família, para que as redes de ensino sejam estimuladas a incluir esse contingente de alunos (equalização social). A segunda proposta diz respeito a mudar o formato da complementação da União, observando o valor aluno ano total e fazendo com que o recurso chegue aos Municípios, independente do Estado de origem. Também sugeriu maior participação da União, complementando com mais recursos, pois mesmo Municípios eficientes recebem pouco dinheiro e não conseguem alcançar resultado satisfatório. O aumento, segundo ele, deveria ser para o mínimo de R$ 4.300 por aluno por ano.

Por meio de dados, defendeu o aumento da complementação da União, que seria mais eficiente se estivesse em formato mais redistributivo. Sustentou que o novo Fundeb precisaria de complementação da União superior a 15%, para chegar ao valor de R$ 4.300 por aluno por ano. Também entende que deveria ser previsto na Constituição Federal que alíquotas adicionais da complementação da União poderiam ser definidas por lei infraconstitucional, para induzir avanços na qualidade e na equidade da concretização do direito educacional.

Finalizando sua exposição, considerou o Fundeb um grande avanço na educação brasileira, mas reafirmou que é necessário aumentar a equidade no financiamento atendendo principalmente as realidades mais



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

pobres. Para criar um consenso sobre o novo Fundeb, sugeriu que o Senado Federal aprimorasse o diálogo com a Câmara dos Deputados; discutisse modelo de transição gradual, para que não seja prejudicado nenhum ente federativo no curto prazo; ampliasse a contribuição da União; discutisse sobre incentivos para melhorar a qualidade, visando a lei de regulamentação do Fundeb; e que realizasse alocações orçamentárias para possibilitar o aumento da complementação da União.

**Sr. Daniel Cara**

O convidado falou sobre o relatório substitutivo da PEC nº 65, de 2019, apresentado pelo senador Flávio Arns.

Explicou que a questão fundamental do Fundeb é que ele tem que corresponder ao direito à educação, englobando seu financiamento, distribuição de recursos e estruturação de planos de cargos e salários. Ressaltou que o discurso deve ser pautado de fato na realidade concreta das redes públicas municipais e estaduais, pois a questão da gestão é complexa e quem atua diretamente tem que ser ouvido. O convidado destacou que o direito à educação está inscrito na Constituição Federal, que é o melhor texto em relação à matéria educacional no contexto latino-americano e um dos melhores do mundo, apesar de ainda não ter tido a possibilidade de se materializar integralmente. Na Constituição Federal, o direito à educação é garantido no art. 6º e para ele é o direito mobilizador dos demais direitos. Os arts. 23 e 211 prescrevem que o direito à educação deve ter cooperação e colaboração federativa, visando concretamente ao pleno desenvolvimento da



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e obedecendo a princípios descritos no art. 206.

Segundo o convidado, a educação básica é uma área que tem demandas amplas, com cerca de 184,1 mil escolas. O Fundeb ideal deveria combater de fato as desigualdades, objetivando transferir recursos a todas as escolas. A educação básica tem 48,6 milhões de matrículas e 81,7% são públicas, além de 2,4 milhões de professores, 77% deles atuando nas escolas públicas, e R$ 232,2 bilhões investidos de recursos que, juntos, em 2016 representaram um total de 3,7% do PIB.

Apresentou desafios para o novo Fundeb. Entende que o federalismo brasileiro é extremamente concentrador de recursos na União, enquanto as responsabilidades, especialmente de educação, ficam com Estados e Municípios. Além dessas desigualdades verticais entre os entes Federados, apontou desigualdades horizontais, já que os Municípios recebem receitas diferentes. Teceu críticas ao federalismo, afirmando que ele produz nível mais baixo de gasto social, mas também menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Cria-se o problema de coordenação federativa, por isso a necessidade de se determinar padrão mínimo de qualidade.

Sobre a PEC nº 65, de 2019, afirmou que ela é fruto de uma aliança dos governadores; é uma união entre a Undime, o Consed e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; mantém o mecanismo de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

funcionamento do Fundeb, o que torna a proposta mais segura, porque são 20 anos de adoção de uma política de fundos.

Para ele, as vantagens da versão preliminar do substitutivo apresentado à PEC nº 65, de 2019, seriam a boa técnica legislativa e correção do percentual da complementação da União que pode ser considerado para o cálculo da aplicação de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito federal, para não prejudicar o financiamento da educação superior.

O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um resultado de parceria da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal de Goiás (UFG), feito em software livre, que utiliza dados do Censo Escolar, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das receitas da educação e faz uma simulação de demanda sobre financiamento da educação, para garantir um padrão de qualidade e determinar o novo patamar para discussão. Informou que o software seria lançado no dia 27 de maio na UnB e analisou preliminarmente a PEC nº65, de 2019. Por meio dessa simulação, afirmou que a PEC nº 65, de 2019, atingiria 65% dos Municípios com o aumento da complementação da União. Para ele, o fato de Município mais frágil receber recursos não significa necessariamente combater a desigualdade na educação, porque dentro dos próprios Municípios existem mecanismos de desigualdade que beneficiam, por exemplo, centro expandido das grandes cidades. A PEC também avançaria na questão da equidade entre as regiões do Brasil. Apresentou como aprimoramento à proposição aperfeiçoar o controle social sobre o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

gasto da educação, determinando como deve ser uma escola aceitável, com acesso a abastecimento de água tratada, energia elétrica, tratamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, número adequado de educandos por turma e bibliotecas. Por fim, defendeu que a determinação do valor aluno ano total deva ser resolvida na lei de regulamentação do Fundeb e que é necessário aumento da complementação da União para alterar esse marcador.

## 5.3 Terceira Audiência Pública

Realizou-se, no dia 30 de maio de 2019, a 3ª Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do FUNDEB, cuja vigência expira em 2020, em atendimento aos Requerimentos nº 9, 39 e 46, de 2019, da CE, de autoria dos Senadores Marcos do Val, Flávio Arns e Izalci Lucas, respectivamente.

Compareceram à Comissão a Sra. Fátima Bezerra, Governadora do Estado do Rio Grande do Norte; o Sr. Henrique Carvalho, Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia; e o Sr. André Alencar, Assessor Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

### Governadora Fátima Bezerra

A governadora iniciou sua explanação realçando seu apoio às manifestações pacíficas e democráticas estudantis que ocorriam à época em defesa da educação, com ênfase na revisão de cortes orçamentários a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

universidades e institutos federais. Destacou que o dever de defender a educação não se limitaria a estudantes e professores; abarcaria também toda a sociedade, incluindo o Parlamento. Criticou eventual represália política a professores e presença policial nas escolas. Recomendou, enfim, maior diálogo do MEC com as instituições de ensino e maior financiamento para a educação brasileira, pois a não revisão desse bloqueio inviabilizaria o pleno funcionamento dessas instituições.

Em seguida, tratando especificamente do Fundeb, Fátima destacou que o Fundo, de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, constituiria uma subvinculação, relacionada à vinculação constitucional (art. 212) de aplicação de no mínimo 18% (no caso da União) ou 25% (no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios) da receita resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Corresponderia à mais importante política de financiamento para a educação básica adotada no País. Seria, pois, um marco para a ampliação do acesso a toda a educação básica, o fortalecimento do pacto federativo na área da educação, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais do magistério.

Frisou, então, a importante evolução do Fundef (voltado apenas para o ensino fundamental) para o Fundeb, que redistribuiu uma parcela maior dos recursos vinculados à educação e passou a abranger toda a educação básica, contemplando creche, pré-escola, ensino médio e educação de jovens e adultos. Complementou que, durante os 10 anos de vigência do



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Fundeb, o acesso de crianças de 0 a 3 anos a creches passou de menos de 10% para cerca de 37%.

A representante do Rio Grande do Norte salientou a evolução da complementação da União, que passou de R$ 492 milhões para mais de R$14 bilhões durante a transição do Fundef ao Fundeb, de 2006 a 2019. Contudo, defendeu que a participação da União, embora tenha evoluído, persistiria insuficiente por representar apenas 0,2% do PIB. Para ela, esse montante é insustentável, frente aos desafios inerentes às metas inscritas no PNE e nos planos estaduais e municipais de educação, e precisa ser majorado.

Ressaltou que a complementação da União ao Fundeb não está sujeita ao regime fiscal do teto de gastos, instituído pela EC nº 95, de 2016. Externou sua posição desfavorável a esse regime por ter suspendido durante 20 anos a vinculação dos recursos destinados à educação e à saúde e vinculado somente à inflação do ano anterior os gastos destinados às áreas sociais.

A ex-Senadora destacou que, ainda que o Fundo seja a principal fonte voltada para a educação básica no País, a contribuição dos entes estaria desequilibrada, tendo em vista o percentual de 10% da participação da União, que faz com que, na prática, Estados e Municípios sustentem o Fundo. Segundo ela, o encargo recai principalmente sobre os Estados, por serem quem mais transferem recursos aos Municípios, devido ao ICMS ser um dos impostos que tem a maior dimensão na cesta desses fundos e os Municípios



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

concentrarem a maior parcela do gasto público em educação, com mais matrículas na educação básica.

Fátima Bezerra realçou que era comum no Nordeste professores ganharem abaixo do salário mínimo e, apesar de a Constituição falar na instituição de um piso salarial nacional para o magistério, isso não tinha ocorrido. Entretanto, no bojo do Fundeb, foi aprovada a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, importante passo rumo a uma política de valorização e dignidade do magistério.

Enfatizou, ainda, a importância de se defender a vinculação de recursos para áreas essenciais (como educação e saúde) e a desvantagem de se prosperar eventual desvinculação geral das receitas da União. Isso porque o Fundeb seria uma das referências mais exitosas do regime de colaboração do pacto federativo, no âmbito da educação, e uma das mais importantes conquistas para a educação pública nos últimos 20 anos.

Nesse contexto, considerando o caráter suprapartidário da educação, o fato de a vigência do Fundeb se encerrar em 2020 e a existência de ambiente colaborativo no Parlamento quanto à temática, a Governadora, representando o Fórum de Governadores, apresentou uma proposta de emenda à Constituição para instituir o novo Fundeb, concebida em sintonia com o Consed, a Undime, a CNM e as demais entidades do campo educacional, com o escopo de:



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

a) transferir o Fundo do ADCT para o corpo permanente da Constituição Federal, garantindo sua perenidade ao inseri-lo como política de Estado sem prazo de validade;

b) ampliar a participação financeira da União no Fundo, majorando dos atuais 10% para 20% no primeiro ano de vigência do novo Fundeb – para viabilizar os planos estaduais e municipais de educação e o PNE ao dobrar de 9 para 18 o quantitativo de Estados beneficiados – e de 20% para 40% nos 10 anos seguintes, com aumento progressivo e linear de 2% ao ano, para passar a abarcar todas as 27 unidades da Federação, de modo a melhorar o papel redistributivo do Fundo e o regime de colaboração do pacto federativo.

Fátima alertou que, caso não seja aprovada emenda à Constituição para instituir o novo Fundeb, Estados e Municípios serão afetados, principal e respectivamente, nos ensinos médio e fundamental. Toda a rede de educação básica, que envolve quase 50 milhões de pessoas, seria prejudicada: os Municípios teriam que continuar a investir, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, mesmo deixando de receber as transferências de recursos estaduais para a garantia do valor mínimo por aluno; os Estados, por sua vez, também seriam prejudicados ao deixarem de receber a complementação financeira da União e precisarem manter seu investimento mínimo educacional.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Por fim, ressaltou as propostas que já estiveram ou estão em tramitação quanto à temática, destacando que todas elas defendem o Fundeb como uma política pública permanente, com uma maior participação financeira da União no financiamento da educação básica, de modo que a variação consiste no nível de acréscimo dessa participação (até 30%, até 40% e até 50%).

**Sr. Henrique Carvalho**

Em sua exposição, o representante do Ministério da Economia apresentou dados que atestam o impacto do Fundeb no financiamento da educação básica e que mostram o desempenho dos estudantes brasileiros em relação a outros países. Por fim, expressou entendimentos da pasta sobre o processo de renovação do Fundo.

Inicialmente, esclareceu que a posição institucional do Ministério é pela renovação do Fundeb, que se consolidou como um importante meio de financiamento da educação básica. Há o reconhecimento de que o instrumento traz consigo a ideia republicana de buscar igualdade de oportunidades e promove um pacto federativo na educação.

Em sua exposição, o representante do Ministério da Economia destacou que Fundeb e seu antecessor, o Fundef, foram decisivos para universalizar o ensino fundamental e ampliar a cobertura da creche e do ensino médio. Sem essas ações, a diferença atual entre o menor e o maior valor municipal investido por aluno seria de 120 vezes, variando entre R$



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

500 e R$ 60 mil. Com os fundos, essa diferença caiu para 7 vezes, variando entre R$ 3 mil e R$ 20 mil. Em 2018, o Fundeb movimentou R$ 152 bilhões, o que representa 63% de todo gasto vinculado à educação básica.

Em 2000, o gasto do Brasil por estudante da educação básica era de 12,8% do PIB *per capita*. Em 2015, esse gasto foi de 23%. Até 2006, a complementação do Fundo era irrisória, ganhando peso considerável a partir de então. Houve aumento do comprometimento do Orçamento da União com o Fundo e da participação da complementação da União em relação ao PIB. Como resultado, hoje, o Brasil gasta mais por aluno do que o restante da América Latina, embora esteja ainda distante dos demais países da OCDE.

Ainda conforme exposição do Sr. Henrique Carvalho, outros números revelam os ganhos obtidos pelo Fundeb, associado a outros instrumentos. Em 2010, o gasto por aluno na educação superior pública era 11 vezes maior do que o gasto por aluno na educação básica. Hoje, essa relação é de aproximadamente 3 vezes, o que aproxima o Brasil da média internacional. No ensino médio, o País quase triplicou o investimento por aluno.

Contudo, apesar do claro avanço com relação ao financiamento da educação, os resultados do PISA revelam o baixo desempenho dos estudantes brasileiros, inclusive quando a comparação é feita com estudantes do restante da América Latina. Por exemplo, embora o Brasil invista, anualmente, cerca de US$ 4 mil por aluno na educação básica, apresenta



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

desempenho inferior ao México, que gasta menos, e ao Chile, que gasta pouco mais. No ensino médio, embora o investimento por aluno tenha triplicado, houve queda de desempenho, conforme mostram dados do IDEB, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Lançado o panorama, o convidado apresentou três entendimentos consolidados do Ministério sobre as discussões de renovação do Fundeb. São elas:

a) Maior equidade na distribuição dos recursos

A renovação do Fundo deverá corrigir distorções que tornam alguns municípios privilegiados na distribuição do dinheiro. Devem ser consideradas também as demais despesas vinculadas à educação que os entes estaduais realizam, o que implica rediscutir os critérios intraestaduais de rateio desses recursos. A capacidade de cada município na destinação de recursos próprios à educação – que ocorre por determinação constitucional – também deve ser considerada no momento da divisão do fundo estadual, de forma a alocar mais recursos nos Municípios com maior carência.

b) Criação de incentivos para aumentar a eficiência na aplicação dos recursos

Tendo como inspiração o modelo do Ceará, o Ministério propõe que uma parcela do fundo seja vinculada ao ganho de eficiência dos entes. A melhoria de desempenho será auferida por meio dos exames educacionais.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

c) Aumento da complementação da União

O Ministério não é contrário ao crescimento do aporte federal. Contudo, é preciso avaliar de onde virão tais recursos. A complementação, mesmo se não contabilizada para fins de cumprimento do teto de gastos (EC n° 95, de 2016), impacta o resultado primário, que também é regra fiscal. Se ignorar o aspecto da sustentabilidade fiscal, o Brasil poderá entrar em uma espiral inflacionária, o que prejudicará os mais pobres, de maneira oposta ao objetivo do Fundeb, que é atacar a desigualdade.

**Sr. André Alencar**

O terceiro expositor do encontro apresentou a visão da CNM sobre algumas das propostas de renovação do Fundeb.

De início, expressou que hoje é impossível pensar a educação brasileira sem a redistribuição promovida pelo Fundo. Além de suprir a lacuna de localidades que não conseguiam atender às demandas de educação por insuficiência de dinheiro, o modelo ajuda na melhor gestão desses recursos, pois os governos estaduais passaram a cofinanciar, via Fundo, as matrículas dos Municípios, que têm maior capacidade de controle da aplicação das verbas.

Dos debates mais recentes sobre a renovação, notam-se os ideais de manutenção do volume de recursos investidos – com aumento progressivo do aporte da União – e de aperfeiçoamento do potencial



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

redistributivo do Fundo, de forma a melhor aproveitar os recursos disponíveis ante um cenário fiscal restritivo.

a) Critério do multiplicador fiscal para Municípios

A primeira ideia apoiada pela entidade é a de aplicar apenas a Municípios o multiplicador fiscal como critério de ponderação de recursos a receber. Ou seja, a distribuição do dinheiro aos 27 fundos estaduais seguiria os critérios atuais. Em uma segunda fase, os fundos estaduais avaliariam a capacidade arrecadatória dos municípios por eles abrangidos, garantindo maior distribuição às cidades com menor disponibilidade de aplicar recursos próprios em educação.

b) Distribuição da complementação federal aos fundos estaduais

O representante reconheceu que a distribuição da complementação federal entre os estados merece aprimoramentos. Como exemplo, disse que há, no Rio Grande do Norte, municípios muito pobres que não chegam a receber complementação do fundo estadual. Por outro lado, os Estados não estão dispostos a ver reduzido o atual valor de complementação federal que recebem. Para minimizar conflitos entre esses entes, a Confederação defende que somente o que exceder os atuais 10% de aporte da União possa ser distribuído aos fundos conforme um novo critério, baseado nos valores mínimos municipais.

c) CAQ como critério redistributivo



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

A entidade defende a manutenção do tipo de matrícula como critério de mínimo investido por aluno, em oposição à proposta de se utilizar o CAQ como parâmetro. Segundo ele, há dificuldade em avaliar como essa mudança impacta a redistribuição de recursos.

d) Piso do magistério

Conforme a entidade, o piso salarial mínimo do magistério teve crescimento significativo desde sua instituição e deve ser pago até por municípios com capacidade fiscal limitada. Considera razoável que, a partir de agora, o valor do piso passe a acompanhar a inflação. Além disso, o assunto deve ser tratado em lei específica, e não na proposta de renovação do Fundeb.

e) Ampliação do gasto com profissionais da educação

Ao tratar de ampliação – de 60 para 75% – do percentual mínimo do Fundo a ser aplicado no pagamento de profissionais de educação, o convidado fez uma ponderação. Hoje, os Municípios gastam, em média, 80% dos recursos do Fundeb com remuneração, consideradas diferenças locais. O assunto mereceria, assim, uma discussão mais aprofundada.

f) Inclusão de adicionais do FPM como receitas dos fundos

O expositor manifestou sua preocupação com as propostas de considerar, como receita do Fundeb, o percentual de 2% do adicional extra do FPM distribuído em julho e em dezembro – adicional que, em 2018,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

representou R$ 8,2 bilhões. Conforme as regras atuais, não incide retenção ao Fundo sobre esse valor extra. A mudança representaria exigir novas receitas ao Fundo por parte dos Municípios, ao passo que não há exigência similar em relação aos Estados; e ao passo que um eventual ganho de complementação ao Fundo por parte da União poderá ocorrer sem o sacrifício de outras despesas, mas pela simples redução transferências voluntárias, fato já observado nos últimos dois anos. Por fim, enfatizou que 25% do adicional do FPM já é automaticamente vinculado à educação por força do art. 212 da Constituição Federal.

Os participantes foram questionados sobre a criação de um fundo educacional único, em contraposição ao atual modelo de 27 fundos. O Sr. Henrique Carvalho disse que esse é um questionamento pertinente, já que o objetivo do Fundeb é ser solidário e distribuir recursos para que todas as crianças e jovens brasileiros tenham o mesmo nível de qualidade de educação. A dificuldade em tornar isso realidade é convencer os Estados mais ricos a cederem parte de seus recursos para financiar Municípios de outros Estados. O Sr. André Alencar apontou, ainda, uma dificuldade operacional em se fazer a centralização e posterior redistribuição de recursos. A existência de fundos estaduais, asseverou, já é motivo de discussões e demandas judiciais, em razão, por exemplo, da diferença entre receitas previstas e realizadas. A seu ver, a equalização do problema da assimetria de recursos entre Municípios deve vir da União. O crescimento da complementação dos Fundos e a melhoria nos critérios de distribuição dos recursos serão capazes de mitigar muitas das diferenças vistas hoje.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Questionado se o critério do multiplicador fiscal – que avalia receitas municipais como critério para o recebimento de recursos do Fundeb – não viria a desestimular a arrecadação pelos Municípios, o Sr. André Alencar esclareceu que a proposta da Confederação tem a preocupação de garantir que essa variação seja mínima, de maneira a não desencorajar a arrecadação própria pelos entes municipais.

Com relação ao questionamento de se considerar a qualidade do ensino como parâmetro para o critério distributivo do Fundo, o Sr. André Alencar disse ser uma questão difícil de calibrar. A dificuldade é definir se o Fundeb deve priorizar a alocação de recursos em entes que já conseguiram melhorar a qualidade do ensino ou em entes que ainda não obtiveram grandes resultados. A seu ver, a dimensão qualidade deve ficar fora das atuais discussões de renovação do Fundo. Devem ser propostas melhorias aos atuais critérios de distribuição, que já são conhecidos e consagrados.

## 5.4 Quarta Audiência Pública

Realizou-se, no dia 18 de junho de 2019, a 4º Audiência Pública da CE com a finalidade de discutir a renovação e a revisão do Fundeb, em atendimento aos Requerimentos 39 e 56, de 2019, da CE, de autoria dos Senadores Flávio Arns e Alessandro Vieira, respectivamente.

Compareceram à Comissão a Sra. Élida Graziane Pinto, Procuradora de Contas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo; a Sra. Fátima da Silva, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e o Sr. José Marcelino de Rezende



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Pinto, Professor Titular da Universidade de São Paulo (USP). A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

**Sra. Élida Graziane Pinto**

A convidada, inicialmente, disse ser oportuna a discussão sobre o Fundeb, sobretudo diante da perspectiva de que o Governo Federal projete a renovação do Fundeb com o adicional de 5% em relação aos 10% que já aporta, pela previsão de ocorrência de novo leilão do pré-sal que estava estimado para 6 de novembro deste ano. Ressaltou, assim, a importância de se encontrar uma fonte de financiamento nova para a educação básica e propôs a reflexão quanto à destinação dos recursos do pré-sal, do ponto de vista da repartição federativa, para equalizar as obrigações constitucionais especialmente quanto à educação.

Em seguida, a palestrante passou a tratar do CAQi e do CAQ. Sustentou que, do ponto de vista do Direito Financeiro e dos órgãos de controle, é de extrema relevância a verificação dos custos objetivos para que se controlem efetivamente os resultados. Afirmou, por outro lado, que, na dinâmica das prestações de contas dos Estados e Municípios, as referências aos insumos e aos custos dos serviços não costumam ser claras, o que dificulta a avaliação dos resultados. Segundo a convidada, usualmente são falseados os dados sobre o cumprimento do piso educacional, são embutidas na folha educacional despesas estéreis e o custeio da máquina administrativa da prefeitura, entre outras fraudes. Sublinhou, portanto, que o gasto com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

educação deve ter referência de custo, pois há metas a serem cumpridas nos termos do PNE.

Citando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reiterou ser necessário que haja um sistema de custos em toda a Administração Pública, a fim de se avançar sobre a qualidade dos gastos. Na sua opinião, quando se trata de melhorar a educação básica, é fundamental haver parâmetro objetivo para aferir o quanto se gasta e o que se alcança, sob pena de ocorrerem desvios falseados de gasto com a educação. Defende que a atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas seja de indução do gasto adequado e do controle do gasto qualitativamente orientado para o cumprimento das metas do PNE. Sustentou, ainda, ser necessária a exigência de indicadores de gastos educacionais definidos de forma normativa vinculante para todos, a fim de também orientar os órgãos de controle.

Nesse sentido, a Sra. Élida Graziane Pinto pontuou que o CAQi e o CAQ não são só uma forma de aportar mais recursos para a educação, mas de melhor aplicá-los. No seu entender, eles contribuem para desvendar as manobras e os desvios que acontecem frequentemente nos Estados e Municípios quanto ao orçamento da educação básica, e para aportar os recursos federais conforme exige a Constituição.

A convidada sustentou, ainda, ser necessário um debate acerca da responsabilidade pelo custeio da educação básica. Asseverou que, diferentemente do que se interpreta do art. 211, § 1º, da Constituição, a União



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

tem responsabilidade solidária e é corresponsável por aportar recursos para a educação básica, juntamente com Estados e Municípios.

Na última parte de sua exposição, a palestrante pontuou desafios e sugestões. Afirmou que o Fundeb pode ser uma válvula de escape, no curto prazo, à EC nº 95, de 2016 (Teto de Gastos), além da destinação do pré-sal, conforme já havia mencionado. Outra solução seria qualificar, no Plano Plurianual (PPA) de 2020 a 2023, os projetos na área de educação como programas de duração continuada, ou seja, classificar os projetos que não poderão ser descontinuados.

Ressaltando a importância do controle dos gastos em educação, a procuradora mencionou que o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, já apontava a necessidade de regulamentação do padrão mínimo de qualidade a que se refere o art. 206, inciso VII, da Constituição. Frisou que, embora não haja ainda a lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), o ordenamento protetivo estabelecido na Constituição deve ser aplicado. Ademais, reiterou que os gastos com educação têm metas a cumprir, quais sejam, as metas do PNE, não se admitindo gasto estéril. Citou que o desvio do gasto mínimo em educação pelo Estado de São Paulo, inclusive do Fundeb, chegou a R$28 bilhões nos últimos 8 anos e a R$44 bilhões do piso estadual em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante desses dados, a palestrante afirmou ser essencial se debruçar sobre o CAQi e o CAQ, para evitar os referidos desvios, com a conivência, por vezes, dos próprios tribunais de contas. Sugeriu, inclusive, a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

possibilidade de se alterarem, à luz do CAQ e do CAQi, os contratos administrativos que remuneram os fornecedores da cadeia produtiva da educação. Fez a ressalva de que a qualidade da educação não pode ser medida apenas pelo IDEB. Por fim, sustentou que todos os programas nucleares ao cumprimento do PNE não deveriam ser suscetíveis de contingenciamento, na forma do art. 9º, § 2º, da LRF.

Questionada sobre como se daria a responsabilidade solidária dos entes federativos em matéria de educação, a convidada afirmou que a questão deve ser enfrentada sob a ótica da responsabilização por omissões. Citou o art. 208 da Constituição Federal, segundo o qual o acesso à educação é um direito público subjetivo de todos e um dever do Estado. Por outro lado, a distribuição da responsabilidade de se operacionalizar tal direito reclama financiamento. Mencionou, ainda, o art. 30 da Constituição, que fala da competência dos Municípios para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. No seu entender, portanto, quando se interpreta a Constituição de forma sistêmica, não se pode afastar a responsabilidade solidária. Segundo a convidada, os entes procuram se desobrigar e se esquivar, impondo a responsabilidade apenas aos Municípios, ainda que seja um direito público subjetivo oponível ao Estado *lato sensu*. A participante ainda comentou que, diante desse panorama, pode ser necessária a judicialização, mas não como na saúde, com demandas individuais, e sim por meio de medida judicial que impeça a União de aumentar qualquer nova renúncia fiscal ou crédito subsidiado, enquanto não seja regulamentado o CAQi na forma exigida pelo PNE.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Fazendo um paralelo entre a saúde e a educação, a convidada citou o art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição, que trata da necessidade de um rateio equivalente entre os entes, ao que se chama Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde (SUS): o ministro da saúde, os secretários estaduais e os secretários municipais de saúde. Já na educação, explicou que o planejamento vem do PNE e a pactuação de responsabilidades existe à luz da LDB. Na sua opinião, não é concebível que aquilo que já está normatizado e exigido constitucionalmente possa ser preterido, e que não se consiga discutir essa questão em juízo, inclusive quanto à urgência. Defende, portanto, caber ação de regresso em relação à não regulamentação do CAQi, para tentar superar o *deficit* de cumprimento da Constituição.

Por fim, frisou ser urgente que se definam parâmetros normativos para que os entes federativos sejam cobrados e controlados na prestação do serviço de educação. Ademais, ponderou que o debate sobre o direito subjetivo público à educação é tratado com menos rigor que o direito à saúde, por exemplo. Defendeu caber a reparação de danos pela falta de uma educação pública de qualidade e sustentou a necessidade de se instrumentalizarem mecanismos de defesa para os próprios interessados, seja pela responsabilidade civil, seja pelo direito de regresso, seja na formulação de uma responsabilidade pelo custeio adequado.

**Sra. Fátima da Silva**



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

De início, a convidada esclareceu que a CNTE representa todos os profissionais – professores e funcionários – da educação básica e defende uma educação pública, financiada com recursos públicos, para todos os brasileiros. Ratificou o posicionamento da Sra. Élida quanto à aplicação dos recursos públicos pelos gestores e reforçou a importância de se ouvir todas as partes envolvidas no processo para que o documento final atenda de fato aos interesses do povo brasileiro.

Discorreu sobre as semelhanças entre a PEC nº 65, de 2019, e alguns pontos constantes da EC nº 53, de 2006, que instituiu o Fundeb: o combate às desigualdades socioeconômicas e regionais, por meio da oferta de recursos pela União; o equilíbrio do pacto federativo, dado que os Municípios e os Estados – que têm 18% e 25%, respectivamente, da arrecadação tributária – são responsáveis por mais de 90% das matrículas na educação básica no País; e a valorização de todos os profissionais com o piso salarial nacional. Em sua opinião, houve avanços inegáveis nos treze anos do Fundeb e se faz urgente definir o que será feito a partir de 2020, pois os estudantes precisam de uma solução antes do início do ano letivo, não podendo ficar à mercê dos governos.

Ressaltou algumas questões que devem ser levadas em conta na análise da PEC nº 65, de 2019. Em primeiro lugar, a segurança jurídica: as políticas públicas de educação são de longo prazo e demandam investimentos permanentes. Em seguida, falou sobre as matrículas: além das obrigatórias, é preciso eliminar o analfabetismo, incluir crianças nas creches e na educação especial, diminuir a repetência, ampliar a escola integral (o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

que implica mudanças não apenas no espaço físico, mas também no planejamento pedagógico, exigindo mais recursos) e garantir a conclusão do ensino básico. Outro ponto é assegurar a formação, a jornada e o salário dos educadores, bem como garantir o concurso público para o ingresso de profissionais qualificados. Quanto ao CAQ, disse ser necessário trabalhar junto com as metas previstas no PNE, que não vêm sendo cumpridas. Por outro lado, destacou a importância de a PEC prever a regulamentação do dispositivo constitucional que trata do piso salarial dos profissionais da educação, que, em sua opinião, deve, de fato, ser pavimentada por meio do Fundeb e do CAQi.

De acordo com a Sra. Fátima da Silva, além de melhorar a gestão educacional, o Fundeb é o principal instrumento para se atingir a meta de 10% do PIB em educação em 2024, prevista no PNE. Assim, afirmou que a CNTE apoia a elevação da complementação da União para 40% dos fundos estaduais. Em contrapartida, sublinhou a importância de os Estados e Municípios adotarem mecanismos de esforço fiscal, para que os recursos destinados à educação sejam de fato arrecadados e repassados. Nesse ponto, o controle social também é de extrema relevância, no monitoramento de atos como a escolha de parentes do prefeito para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS).

Em seguida, enumerou algumas modificações que o CNTE considera que deveriam ser feitas na PEC:



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

- Avançar na cesta de impostos previstas no texto original para incluir outras receitas, como royalties de minérios, imposto de renda dos servidores estaduais e municipais e taxação de grandes fortunas;

- Prever a complementação da União sobre o total dos recursos para a educação em cada ente federado, para que o CAQ e o CAQi sejam efetivamente cumpridos, pois há Municípios com receita educacional abaixo da média nacional;

- Indicar a regulamentação do Fundeb, do CAQ e do CAQi, do piso salarial e de outros temas em lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal;

- Deixar o Fundeb fora dos limites da EC nº 95, de 2016, ou até mesmo revogá-la;

- Valorizar o profissional da educação, excluindo a parte dos recursos do Fundeb destinada ao pagamento de pessoal dos limites da LRF, bem como mantendo a subvinculação de 75% das receitas do Fundo ou de 60% da receita total do ente para o pagamento da folha;

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

- Vedar a utilização dos recursos em *vouchers*, preservando sua destinação para a educação pública; e

- Manter a máxima sintonia entre a PEC nº 15, de 2015, e a PEC nº 65, de 2019, de modo a agilizar o processo legislativo e viabilizar a antecipação do Fundeb permanente para 2020.

Por fim, disse que a CNTE espera que o texto final da PEC nº 65, de 2019, seja aprovado de maneira unânime e as medidas implementadas com afinco. Os avanços alcançados ainda são insuficientes para o desenvolvimento necessário da educação básica nacional.

Respondendo a indagações dos presentes e de telespectadores que acompanhavam a audiência, a Sra. Fátima ratificou que todos à mesa defendem a renovação do Fundeb de forma que se torne permanente e com um maior aporte financeiro da União para os Estados e Municípios. Lembrou que, desde que começou a trabalhar como professora da rede pública de ensino, há 32 anos, já houve muita evolução, mas que é preciso mais. Pontuou novamente a urgência de se chegar a uma solução definitiva antes de 2020.

Sobre a questão referente à LRF, esclareceu que a CNTE não é contra a Lei. No entanto, para ilustrar o problema existente, citou o caso de um Estado que possui recursos para dar o reajuste do piso já aprovado, mas que não pode repassá-lo para os professores porque fere a LRF. Disse que



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

provavelmente haveria greve, apesar de o gestor estar impedido de dar o aumento. Assim, solicitou que o parlamento ajudasse a resolver o impasse.

Criticando a reforma trabalhista e o grande quadro de temporários atual, reforçou a defesa do concurso público e da formação continuada por meio das universidades públicas para todos os professores e funcionários da educação básica, para que haja segurança de que estão todos a serviço de uma política pública, e não de um matiz político momentâneo. Ademais, defendeu a retirada do pagamento de aposentados e pensionistas dos recursos do Fundeb.

Ao falar sobre o ensino noturno e a educação de jovens e adultos (EJA), a Sra. Fátima sublinhou que são temas referentes a países pobres. Sublinhou que muitos comparam o Brasil com os países mais bem ranqueados no PISA, mas que o programa avalia igualmente os desiguais. Disse esperar que um dia o Brasil não precise de ensino noturno e do EJA, pois isso significaria que todos teriam tido acesso à educação de qualidade e na idade certa. Na questão da educação integral, fez a mesma ressalva com relação ao PISA: os países mais bem colocados possuem jornada de trabalho maior, mas com condições físicas melhores e jornada diferenciada. Lembrou que, na Finlândia, o financiamento da educação é um assunto já definido há anos e que, na Noruega, o financiamento vem do petróleo.

Desse modo, defendeu que os recursos destinados à educação no Brasil devem vir da exploração dos recursos naturais, bem como dos ajustes fiscais necessários. Ressaltou que essa discussão é necessária e



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

precisa ser enfrentada, não apenas com relação à educação, mas com relação a todas as políticas públicas, que vêm sendo afundadas pela EC nº 95, de 2016, e que vão se afundar ainda mais com a iminente reforma da previdência.

**Sr. José Marcelino de Rezende Pinto**

O convidado iniciou sua exposição explicando as condições necessárias para garantir perenidade e qualidade dos atendimentos educacionais. O primeiro ponto elucidado diz respeito ao gasto brasileiro com educação. Segundo ele, deve ser considerado o gasto por aluno, não a porcentagem do PIB empregado. A OCDE determina que o gasto ideal seja US$ 80 mil (oitenta mil dólares) para formar um aluno dos seis aos quinze anos e o Brasil investe apenas um quarto desse valor.

Segundo o professor, o resultado brasileiro insatisfatório no Pisa é consequência da falta de investimento. As escolas públicas que se destacam no exame são as técnicas federais e estaduais. Afirmou que seus alunos apresentam bom desempenho se comparados com alunos de mesmo perfil socioeconômico. Assim, deve-se usar como meta o CAQ da rede técnica federal, mas para isso os investimentos com a educação devem aumentar muito. Comparou ao gasto da rede pública e privada de ensino, ressaltando a enorme diferença.

Para tanto, ele apresentou o CAQi, criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que foi um esforço coletivo para



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

determinar um indicador do quanto deveria ser investido por aluno, por etapa e por modalidade da educação básica. Segundo ele, o indicador busca melhorar as condições objetivas para a qualidade do ensino, tais como estruturas de biblioteca e laboratório. A elevação da nota das escolas em avaliações será apenas a consequência do aumento de qualidade do ensino.

O palestrante trouxe dados do relatório *Education at a Glance* para o Brasil, dentre os quais destaca o baixo gasto por aluno, se comparado a outros países e o baixo gasto com a educação superior – um quinto do recomendado pela OCDE. Em sua opinião, o fim do ensino público superior aumentaria apenas 25% do gasto-aluno da educação básica, o que não resolveria o problema desta etapa educacional.

No que tange à rede privada de ensino, Sr. José Marcelino Pinto defende a não necessidade de sua expansão, pois o sistema público possui vagas ociosas. A respeito das creches, explicou que devem existir instituições em tempo integral, observada a necessidade de baixa quantidade de alunos por turma. Para ele, os fatores de ponderação do Fundeb quanto ao tema não refletem a realidade do setor. Outra informação trazida pelo convidado foi o fechamento de mais de 30 mil escolas rurais. Ressaltou a necessidade de o Inep criar um setor de discussão de custos educacionais, pois há desconhecimento do assunto.

A seguir, o convidado discorreu sobre o impacto da atividade econômica no financiamento da educação. Como o dinheiro do Fundeb é vinculado ao PIB, houve uma oscilação em termos reais. Explicou que como



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

o Fundeb é composto por ICMS e o imposto decorre da atividade econômica, consequentemente a distribuição de renda estimula o consumo e aumenta a arrecadação e o investimento. Assim, o dinheiro recebido pelo Estado depende da arrecadação, não do número de matrículas. Entretanto, destacou a queda das matrículas, em especial na EJA.

Sobre a questão do CAQi, inicialmente o palestrante informou que o Distrito Federal não estava incluído. Após, analisou a composição do gasto-aluno nos Estados, destacando o diferente complemento federal recebido por cada um. O CAQi trabalha com o papel da União na educação brasileira, que é equalizar e dar um padrão mínimo no setor. Para ele, garantir o mínimo de qualidade já equalizaria o ensino no País e daria a mesma importância para alunos de diferentes regiões. Sua opinião é que a regulamentação do CAQi, com prazo determinado, é de suma importância. O indicador visa fixar parâmetros de qualidade para a educação se apoiando em normas já existentes, como o piso salarial do professor e orientação de alunos por turma em educação infantil. Além de funcionar como indicador, auxilia para que a comunidade escolar garanta a chegada do dinheiro na escola e impacta na equalização do ensino. Posicionou-se contra a inclusão do salário educação para fins de implementação do CAQi, já que, segundo ele, esses recursos já têm destinação específica.

Tratando da questão da qualidade da educação, o palestrante ressaltou a importância da valorização dos professores, ofertando-lhes bons salários e condições estáveis de trabalho. Ademais, defendeu que a escola inclusiva melhora a qualidade do ensino como um todo. Quanto ao sistema



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

de recursos da educação, acredita que os Estados já estão transferindo quantia limite para os Municípios, na casa de R$ 30 bilhões (trinta bilhões de reais). Assim, sugeriu que fosse criado um mecanismo que induzisse um esforço fiscal municipal, como, por exemplo, o aumento do IPTU com destinação específica. Deve-se ter cuidado de não julgar as contas do Município isoladamente e negar-se complemento da União. Deve ser calculado quanto o ente precisa para ter o CAQi e complementar o que não é arrecadado. Hoje, calcula-se que apenas 10% dos Municípios têm receita própria significativa.

Concluindo sua exposição, defendeu que, para melhor qualidade da educação, é necessário mudar o papel do governo federal na educação básica, que hoje investe 0,2% do PIB no Fundeb, sendo que o ideal seria 1% do PIB. Os Estados e Municípios gastam mais, apesar de possuírem menor receita tributária. Elencou princípios norteadores a serem seguidos, tais como: não retirar investimento, respeitando o padrão de oferta atingido; respeitar o atual equilíbrio financeiro entre Estados e Municípios; considerar a receita própria dos Municípios na distribuição da complementação federal; criar mecanismo de expansão do atendimento; e buscar valores e atualizações do CAQi e CAQ que reflitam efetivamente os custos educacionais. Finalizou se posicionando contra a EC nº 95, de 2016, que institui novo regime fiscal, e contra o teto de gastos com pessoal da LRF.

Respondendo a indagações dos presentes e de telespectadores que acompanhavam a audiência, o convidado se posicionou pela defesa da constitucionalização do CAQi. Apesar de já estar definido em lei o piso



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

salarial, frisou a necessidade de mais regulação sobre carreira, hora-atividade, quantidade de aluno por turma.

## 5.5 Quinta Audiência Pública

Realizou-se, no dia 26 de junho de 2019, a 5ª Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do Fundeb, em atendimento ao Requerimento nº 62, de 2019, da CE, de autoria dos Senadores Flávio Arns e Eduardo Girão.

Compareceram à Comissão o Sr. Gilberto Perre, representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP); o Sr. Herton Ellery Araújo, Coordenador de Estudos e Pesquisas em Educação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e o Sr. Maurício Holanda Maia, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

**Herton Ellery Araújo**

O expositor defendeu que a revolução na educação básica brasileira vem ocorrendo em três dimensões relevantes, identificadas por meio de questionamentos: a) dimensão 'acesso e permanência na escola' (todo mundo que deveria estar na escola está na escola? Jovens de 4 a 17 anos, que segundo a Constituição deveriam estar na escola, estão na escola?); b) dimensão 'aprendizado' (todo mundo que está na escola estaria aprendendo o que está sendo ensinado?); e c) dimensão 'conteúdo' (o que



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

está sendo ensinado na escola seria o melhor a ser ensinado para que essas crianças entrem na sociedade?). Em seguida, discorreu sobre o contexto histórico da educação brasileira para demonstrar que ela tem apresentado melhorias nas três dimensões.

Ao considerar que a alfabetização ocorre na educação básica, o convidado argumentou, auxiliado por gráficos com a taxa de analfabetismo dos países do novo mundo[11], que a sociedade brasileira negligenciou a educação básica no século passado. Registrou que, em 1960, os Estados Unidos tinham 2% de analfabetos na população adulta, enquanto o Brasil, a Argentina e o Uruguai apresentavam, respectivamente, 40%, 9% e 11%. Concluiu, portanto, que o Brasil não havia, àquela época, alcançado a dimensão do acesso à educação básica. Demonstrou que em 2010, ou seja, 50 anos depois, o Brasil reduziu sua taxa de analfabetismo para 9%, a qual, segundo ele, seria, atualmente de 6,7%. O Chile, porém, alcançou 1% de taxa de analfabetismo em 2010, conforme os dados apresentados.

O palestrante apresentou gráficos sobre o percentual da população de 4 a 17 anos que frequentava a escola, utilizando dados dos censos de 1991, 2000 e 2010, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017. Depois da Constituição de 1988, que previu os planos nacionais de educação, o censo de 1991 demonstrou que de cada três crianças entre 4 e 17 anos, uma não estava na escola. Ele argumentou que, a partir da Constituição, o País foi criando uma institucionalidade para melhorar o aprendizado das crianças. Citou, como exemplo disso, a EC nº

[11] Dados disponíveis em: https://ourworldindata.org/literacy.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

59, de 2009, que obrigou a frequência escolar entre a população de 4 a 17 anos, e a criação do Fundef, em 1997, da LDB, em 1996, e do Saeb, em 1990. O Fundef, segundo ele, permitiu um aumento do acesso à educação em função do dinheiro investido nos pequenos Municípios, que antes não tinham condição de ter escolas. Tal fato seria evidenciado ao se comparar a infrequência escolar entre a população de 4 a 17 anos dos censos de 1991 (33%) e de 2000 (16%).

O debatedor explicou que, entre 2000 e 2010, com a substituição do Fundef pelo Fundeb, houve ampliação da política de fundos para toda a educação básica. Lembrou, ainda, que, mais ou menos na mesma época, o primeiro PNE foi instituído, e que o Ideb e o CAQ foram criados. Segundo ele, o Ideb é um avanço em relação ao Saeb, por ser um indicador de fácil entendimento e por permitir a orientação de ações na educação. Demonstrou que, entre os censos de 2000 e de 2010, a população de 4 a 17 anos que não frequentava a escola diminuiu de 16% para 8%. Em seguida, argumentou que essa diminuição continuou de 8,5% para 4,8%, ao comparar o censo de 2010 com os dados da Pnad de 2017. Reconheceu, porém, que a amostra desses dois últimos dados não seria totalmente comparável. O palestrante afirmou que, se apenas o ensino fundamental fosse considerado, os dados da Pnad demonstrariam uma frequência escolar de 99,4% da população considerada, ao invés de 95%.

O expositor concluiu que, durante a primeira década (1991-2000), o Brasil colocou as crianças na escola, e, durante a década seguinte (2000-2010), começaram a existir preocupações do tipo: será que as crianças



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

estão aprendendo? Qual é a qualidade que a escola quer dar? Elas estão aprendendo o que está sendo ensinado? Esses questionamentos introduziram a segunda dimensão da exposição do convidado: 'aprendizado'.

O palestrante disse acreditar que houve um grande salto de qualidade no aprendizado, e justificou sua afirmação apresentando dados comparativos do Ideb, referentes à rede pública de ensino, entre os anos de 2007 e de 2017, considerando três etapas: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio[12]. Os dados do Ideb de 2007 foram considerados, pois, conforme o palestrante, apesar da disponibilidade dos dados de 2005, àquela época ainda faltavam muitos Municípios. De acordo com dados do ano de 2007 em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, mesmo depois de 10 anos do Fundef, apenas 53 (1%) Municípios brasileiros tinham Ideb 6. O Ideb 6 equivaleria, segundo explicou o convidado, ao padrão de ensino na Europa, de acordo com dados do Pisa e da OCDE.

O expositor demonstrou que, 10 anos depois (2007-2017), de 53 (1%), cerca de 2300 (42%) Municípios passaram a apresentar Ideb 6 no Brasil, e que 1.583 (29%) Municípios tiveram Ideb entre 5 e 6. O expositor afirmou acreditar que esses últimos irão atingir a meta do plano nacional que é de Ideb 6 para 2021. Ressaltou que, atualmente no Brasil, cerca de 1.600 (29%) Municípios ainda têm Ideb abaixo de 5, enquanto, em 2007, 4.653 (85%) Municípios apresentavam essa classificação. Concluiu, portanto, que, no momento, os Municípios com Ideb abaixo de 5, por não constituírem a

[12] Fonte de dados: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP /MEC).



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

maioria, estão fora do movimento que estaria acontecendo na educação básica brasileira, principalmente quando se consideram os anos iniciais do ensino fundamental.

Em seguida, o convidado expôs os dados referentes aos anos finais do ensino fundamental, os quais, segundo ele, evidenciam que o País melhorou, mas nem tanto. Os Municípios foram classificados com Ideb maior ou igual a 5.5, entre 5.5 e 4.5, e abaixo de 4.5, considerando que o Ideb 6 seria uma meta a ser alcançada 4 anos depois de 2017. De acordo com os dados apresentados, no ano de 2017, 423 (8%) dos Municípios apresentaram Ideb 5.5, alcançando a meta, enquanto 2.264 (41%) tinham Ideb entre 5.5 e 4.5, ou seja, quase alcançando a meta. O convidado ressaltou que mais da metade dos Municípios brasileiros (51%) ainda apresentou Ideb baixo em 2017. Sobre esses dados, enfatizou que, durante os anos iniciais do ensino fundamental, praticamente toda a rede pública é municipalizada, enquanto, nos anos finais, em geral, metade é responsabilidade do Estado e metade dos Municípios, com exceção dos Estados do Nordeste, nos quais quase toda a rede é municipalizada. Concluiu, dessa forma, que quando os resultados dos anos finais do ensino fundamental são considerados, o País não estaria muito bem.

Finalmente, sobre o ensino médio, o expositor ponderou que o Brasil estaria muito mal, pois o Ideb estaria praticamente estagnado. Na tabela apresentada, constaram apenas dados do Ideb de 2017 de Estados e Municípios, sendo que esses entes foram classificados com Ideb maior ou igual a 5.2, entre 5.2 e 4.2, e menor que 4.2. Os dados mostraram que apenas



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

30 Municípios (0,6%) alcançaram Ideb acima ou igual a 5.2, que, segundo ele, é a meta do plano nacional para 2021. O convidado ponderou que esses resultados estariam piores do que aqueles apresentados nos anos iniciais do ensino fundamental, há 10 anos atrás, concluindo que, atualmente, o ensino médio é um problema no País. Ele exemplificou que doze Estados retrocederam no aprendizado de matemática, e concluiu que os jovens aprendem menos matemática do que há 10 anos.

Em seguida, o debatedor apresentou novo gráfico, com dados de 2017, no qual os Estados foram ordenados de acordo com o percentual de Municípios com Ideb maior que 6, entre 5.9 e 5, e menor que 5, considerando os anos iniciais. Explicou que o Estado de São Paulo estava em primeiro lugar, pois quase todos os seus Municípios já haviam alcançado Ideb 6, enquanto 69 Municípios estavam com Ideb entre 5 e 6, e apenas 2 municípios ainda não tinham atingido Ideb 5. Ressaltou a posição de Minas Gerais, onde somente 11 Municípios tinham Ideb inferior a 5, bem como a posição do Ceará, onde 95, 81 e 8 Municípios, tinham respectivamente, Ideb maior que 6, entre 5.9 e 5, e menor que 5. Sobre os Estados com pior colocação, utilizou como exemplo a Bahia, onde 307 Municípios ainda não haviam conseguido atingir o Ideb 5.

O pesquisador mencionou que o governo do ex-presidente Temer fez uma grande reforma do ensino médio, que seria implementada agora, inclusive aumentando o número de horas dentro da escola. Entretanto, não seria possível, neste momento, prever seus resultados. E complementou que, pelo menos nos anos iniciais do ensino fundamental, estaria ocorrendo



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

uma revolução no conteúdo do ensino, pois pela primeira vez no Brasil, houve a definição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que traz os conhecimentos essenciais, as competências, habilidades e as aprendizagens pretendidas para crianças e jovens em cada etapa da educação básica. Ressaltou que o sucesso dessa iniciativa dependerá da política de implantação, mas que, de um ponto de vista otimista, saber o conteúdo ensinado dentro das escolas já seria um grande passo.

Em continuação a seu plano de apresentação, o convidado passou a discorrer sobre a relação entre o Fundeb, o CAQ e o Ideb. Explicou, auxiliado por projeções visuais, que o Fundeb, criado em 2007, é um fundo contábil, sucessor do Fundef, alimentado por subvinculações de 20% de receitas estaduais e municipais, além de complementação da União, no valor mínimo de 10% daquelas subvinculações. Consiste em 27 fundos, um para cada estado, sem intercomunicação entre eles, nos quais os recursos são distribuídos conforme as matrículas da educação básica, e a complementação da União vai para os Estados com menores arrecadações por matrícula. Lembrou que o Fundeb foi instituído por meio do art. 60 do ADCT, com duração prevista de 14 anos, e que, atualmente, há um debate sobre inclui-lo no corpo permanente da Constituição. Sobre essa discussão, o expositor revelou posição pessoal favorável.

Informou que o Fundeb é constituído basicamente pela receita de impostos arrecadados pelos Estados e pela União, o que não significa que os Municípios não contribuam, pois parte desses impostos arrecadados é de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

direito dos Municípios. Demonstrou, com auxílio de gráfico[13], a composição do Fundeb em 2016, cujo valor total foi cerca de R$ 128 bilhões, sendo: 63,67% do ICMS; 14,22% do FPM; 13,59% do FPE; 6,23% do (IPVA); 1,16% do ITCMD; 0,66% do IPI–Exportação; 0,30% da desoneração das exportações (Lei Complementar (LC) nº 87, de 1996) e 0,17% da cota-parte de 50% do ITR devido aos Municípios.

O expositor defendeu a ideia de que o Fundeb tem uma característica de "Robin Hood", o que ele considera um ponto positivo, pois o Fundo tira dinheiro dos Municípios mais ricos para favorecer os Municípios mais pobres. Para exemplificar, apresentou uma comparação hipotética entre dois Municípios que teriam apenas um aluno cada. Conforme a Constituição (art. 212), os Municípios deveriam gastar com educação no mínimo 25% de sua receita total. Dessa forma, sem o Fundeb, um município pobre (com receita de R$ 1 mil) gastaria R$ 250 por aluno, enquanto o rico (com receita de R$ 10 mil) gastaria R$ 2.500. Ao considerar que 90% das receitas de ambos os municípios estariam na cesta do Fundeb, enquanto 10% seriam de impostos arrecadados pelo próprio Município, como o IPTU, o ISS e o ITBI, o fundo receberia a contribuição de R$ 180 do Município pobre e de R$ 1.800 do rico. Já que o Fundo devolve a cada Município o valor referente ao número de matrículas, ao final, cada um deles receberia R$ 990 do Fundeb. Complementado com o gasto obrigatório em educação pelo Município, totalizaria o gasto por aluno de R$ 1.060 e R$ 1.690, nos Municípios pobres e ricos, respectivamente.

[13] Dados financeiros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

O pesquisador alertou, entretanto que o Fundeb também teria um lado sombrio, quando há percentuais muito desiguais entre os Municípios quanto à receita transferida para o Fundo e à receita de arrecadação própria do Município. Exemplificou, mais uma vez, com uma comparação hipotética entre dois Municípios que teriam apenas um aluno cada. Dessa vez, o Município pobre (com receita de R$ 1 mil) teria 100% de suas receitas na cesta do Fundeb, enquanto o Município rico (com receita de R$ 5 mil) teria apenas 10%. O Fundo receberia a contribuição de R$ 200 do Município pobre e de R$ 100 do rico. Conforme o número de matrículas, ao final, cada Município receberia R$ 150 do Fundeb que, complementado com o gasto obrigatório em educação pelo Município, totalizaria o gasto por aluno de R$ 200 e R$ 1.300 nos Municípios pobres e ricos, respectivamente. Concluiu sua exposição sobre o Fundeb, apresentando um gráfico com dados sobre o Valor Anual por Aluno (VAA) em 2017. O gráfico informou que o VAA mínimo nacional foi de R$ 2.875,03, e demonstrou o montante do VAA de fundo próprio e de complementação da União, para cada Município[14].

Em seguida, o convidado discorreu sobre o CAQ, que definiu como uma tentativa de precificar os insumos necessários para o tipo de escola que se deseja ter no País. O CAQ, segundo explicou, é uma concepção de qualidade, pois é determinado pelo quociente entre o valor necessário para uma escola de qualidade (que inclui, dentre outros requisitos, carteiras escolares em boa condição, professores bem formados e bem pagos e presença de ar condicionado em sala de aula) e o número de alunos.

[14] Dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação - FNDE/MEC.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Argumentou que, apesar de acreditar que o CAQ foi uma conquista, não concorda que a infraestrutura seja totalmente determinante para a qualidade do ensino. Apresentou uma tabela com informações comparativas entre os anos de 2007 e de 2018, sobre a quantidade de alunos, de professores contratados e de escolas, na educação básica das redes municipais, estaduais, federal e privadas[15]. Ressaltou que, considerando as redes municipais, de 2007 para 2018, houve uma diminuição do número de alunos, justificada pela queda da fecundidade e melhora do fluxo. A diminuição de alunos, considerada pequena pelo expositor, foi explicada em função do processo de municipalização. Nesse contexto, ele enfatizou que houve um aumento do número de professores e uma diminuição do número de escolas nas redes municipais. Concluiu que, atualmente, haveria mais professores e alunos, em uma quantidade menor de escolas, pois estas estariam um pouco maiores. E lembrou que o Fundeb irriga uma estrutura que totalizava, em 2018, cerca de 40 milhões de matrículas na rede municipal de educação básica. Portanto, os secretários municipais de educação atuariam, conforme o palestrante, como administradores de uma rede já existente, e que, atualmente, teria cerca de 1 milhão de professores contratados.

Sobre o CAQ, o convidado colocou que construir e equipar uma escola constituem os custos mais baixos, enquanto o maior custo estaria relacionado com a operacionalização da escola, em função da mão de obra que seria responsável por 80% do custo. Ele argumentou que a mão de obra encarece a operação, pois a tecnologia educacional no País considera um

[15] Dados dos Censos Educacionais de 2007 e de 2018, do Inep.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

professor para 20 alunos, além dos demais funcionários na escola. Para o expositor, essa é uma questão sensível, pois o professor é a mão de obra mais cara dentro da escola, e quando os economistas se referem à desvinculação e à eficiência de gastos, muitos professores, em um primeiro momento, interpretam essa informação como corte de salário.

Depois de discorrer sobre o Fundeb e CAQ, o expositor passou a comentar sobre o Ideb. Para ele, sem negligenciar a infraestrutura da escola, a interação entre o professor e os alunos é determinante para que os alunos aprendam. Logo, disse acreditar que um Ideb alto reflete melhor a qualidade da educação do que uma infraestrutura de escolas com mesas e paredes bonitas, e ausência de goteiras.

Finalmente, para abordar a relação entre o Fundeb, o CAQ e o Ideb, o convidado apresentou um gráfico[16] demonstrando que no Brasil, em 2000, se gastava por aluno, em média, R$ 2 mil. Em 2015, esse valor subiu para R$ 6.380. Entretanto, o convidado lembrou que frequentemente se alega que enquanto os investimentos em educação no Brasil triplicaram, a educação continua ruim. O pesquisador disse não concordar com essa afirmação, argumentando que, apesar da negligência secular, a educação no País está melhorando, e defendeu que o valor mínimo de investimento público (evidenciado pelo CAQ e pelo VAA) deve estar atrelado à preocupação em como o dinheiro investido nos Municípios pelo Fundeb será aplicado para melhorar o Ideb.

[16] Dados da Diretoria de Estudos Educacionais (Deed) do Inep/MEC.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Em seguida, o convidado passou a discorrer sobre o terceiro e último tópico do seu plano de apresentação, que relacionava o novo Fundeb com a eficiência do gasto. Para tanto, projetou um gráfico que correlacionava, entre os Estados brasileiros, a taxa de analfabetismo dos adultos, obtida pela Pnad, com o Ideb, tendo como referência dados de 2017. Conforme suas explicações, em geral, quanto mais analfabeta era a população de um Estado, menos as crianças aprenderam. O Estado do Ceará, entretanto, se mostrou como uma exceção em relação aos Estados do Nordeste, pois, apesar da alta taxa de analfabetismo dos pais, apresentou Ideb de 6.1, na média, maior que o do Distrito Federal e o do Rio de Janeiro, que tiveram a menor taxa de analfabetismo do Brasil. Segundo ele, essa situação conflita com a percepção de eficiência de gastos defendida por economistas.

Em seguida, um novo gráfico comparou o Ideb dos anos de 2005 a 2017, entre cinco Municípios equivalentes em tamanho e população, com melhores resultados de Ideb em cada região do País, a saber: Sobral (Nordeste), Indaiatuba (Sudeste), Rio Verde (Centro-Oeste), Chapecó (Sul) e Palmas (Norte). Para justificar que o gasto, segundo o convidado, não necessariamente está ligado com a qualidade da educação, foram enfatizados os resultados de Sobral e de Indaiatuba, visto que esses Municípios apresentaram em 2016 Ideb de 9.1 e 7.4, respectivamente, com um investimento, respectivamente, de R$ 4 mil e de R$ 10,4 mil por matrícula. Após visitar escolas em Sobral e no Distrito Federal, o convidado concluiu que a preocupação com o aprendizado se reflete também em preocupação com infraestrutura, mesmo quando a escola tem pouco dinheiro.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Por fim, o palestrante expôs o seu contentamento com o substitutivo inicialmente apresentado pela Deputada Dorinha à PEC nº 15, de 2015, pois acredita que a prioridade do governo Bolsonaro que, segundo ele, é a educação básica, será atendida pelo Legislativo. Opinou que, apesar da divergência sobre o percentual de complementação da União, há duas grandes novidades salutares para o novo Fundeb: a) a complementação da União será distribuída por Município, independentemente de Estado, com base no valor anual por aluno total, não apenas no atual VAA do Fundeb, o que aumentará o potencial equitativo do Fundo; e b) a tentativa de aumentar a eficiência do gasto, com incentivo para as experiências exitosas.

**Sr. Maurício Holanda Maia**

O convidado se propôs a apresentar elementos básicos da tramitação do Fundeb na Câmara dos Deputados, bem como tratar de suas experiências na gestão da educação do Município de Sobral e do Estado do Ceará. Também se dispôs a abordar a estratégia de se usar a distribuição da cota municipal do ICMS como incentivo às boas práticas de educação nos Municípios.

Inicialmente, abordou alguns elementos conceituais básicos sobre o Fundeb, observando que, embora seja comum mencionar "o Fundeb", no singular, na verdade se trata de uma expressão correspondente à soma de 27 fundos estaduais, que se expressa na forma de 27 contas correntes bancárias de 27 governos estaduais e do Distrito Federal e de aproximadamente 5.560 contas correntes de governos municipais.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Registrou que o montante dos 27 fundos que compõem o Fundeb é de aproximadamente R$ 160 bilhões. Ressaltou que, embora esse valor possa ser expressivo, após a sua divisão pelo número de alunos, o quociente não é tão significativo. Explicou que há um valor mínimo que vale para oito Estados da região Nordeste e para dois Estados da região Norte, que não alcançariam um valor minimamente razoável somente com os seus recursos próprios, recebendo, em consequência, complementação da União. Todavia, a média nacional é bem maior do que o valor mínimo estipulado por lei, porque há Estados com maior capacidade de investimento.

Segundo o expositor não é correto tratar o Fundeb como se fosse um recurso a mais do que o recurso que já está vinculado e definido como gasto obrigatório dos entes públicos com educação. Trata-se, na verdade, de uma subvinculação da ordem de 80% dos recursos que de fato existem, que são os recursos vinculados dos Estados e dos Municípios, da ordem de 25%. O palestrante também ressaltou que não seria correto afirmar que a União repassa todos os recursos do Fundeb aos Estados e Municípios, porque dos R$ 160 bilhões que constituem o Fundo, R$ 145 bilhões já são receitas constitucionalmente asseguradas aos entes subnacionais. Os repasses da União são de cerca de R$ 15 bilhões, aproximadamente 10% da conta.

O conferencista rebateu o argumento de que o Brasil estaria gastando com educação o suficiente ou até mesmo em demasia. Observou ser comum afirmar que o País gasta 6% do PIB com educação, percentual equivalente ao gasto dos países da OCDE. Todavia, ressaltou que o Brasil



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

gasta esse percentual há aproximadamente 10 anos, enquanto essa proporção já é observada nos países da OCDE há cerca de 100 anos.

O convidado observou que há investimentos, como em prédios e infraestrutura, que são feitos "uma vez", enquanto há investimentos, como o realizado na área de recursos humanos, que são permanentes. Em sua visão, o Brasil ainda não fez investimentos adequados nem em infraestrutura, nem em professores. Considera razoável a exigência do PNE de que o professor brasileiro formado em nível superior tenha a renda média de qualquer outro profissional de nível superior, não se tratando essa exigência, em sua visão, de um arroubo corporativo. Observou, no entanto, que a renda média do professor é de apenas 75% da média dos profissionais de nível superior. Os investimentos na remuneração de professores não permitem, portanto, afirmar que o Brasil gasta o suficiente em educação.

Em outra vertente, quando a comparação internacional leva em conta o valor em dólares americanos, com a calibragem da paridade do poder de compra, os dados apresentados pelo convidado demonstram que o Brasil gasta, em média, US$ 3.7 mil por aluno, enquanto os gastos nos Estados Unidos seriam US$ 11.7 mil, na Finlândia, US$ 9.3 mil, em Portugal, US$ 7.3 mil, e no Chile, US$ 5 mil. Observando ser razoável comparar o Brasil com o Chile, pela vizinhança e pela presença de elementos estruturais semelhantes, o convidado observou que os gastos chilenos seriam 34% superiores aos gastos brasileiros. Notou, ainda, que Portugal apresenta quase o dobro do gasto do Brasil – 96% a mais.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Quanto ao argumento de que se gastou mal em educação, dados os resultados negativos dessa área, o conferencista defendeu que ainda há muito o que fazer para se oferecer educação decente para todos os brasileiros; em todo caso, analisando-se os dados em perspectiva, afirmou ser merecedora de destaque a evolução do número médio de anos de escolaridade, que saltou de 6 para 10 anos, em um período de 30 anos. Para ele, trata-se de uma inclusão considerável de brasileiros no sistema educacional, havendo melhora significativa na equidade de acesso e no Ideb.

O palestrante defendeu não ser razoável descartar os ganhos brasileiros na educação porque o ensino médio ainda não apresentou melhora. Para ele, o ciclo de políticas em educação pública é acumulativo, não sendo possível melhorar o ensino médio, se não forem feitas correções no período que vai do primeiro ao quinto ano, começando da alfabetização aos 7 anos, e produzindo gerações que chegarão melhor ao nível médio.

O convidado destacou que, há 4 anos, o Ideb do Ensino Fundamental I, do 5º ano, parou de cair e já começou a melhorar, superando o Ideb de 1997. Ressaltou que esse dado é bom mesmo quando se considera que é a superação do índice de 1997, porque, naquele ano, 20% das crianças estavam fora da escola, situação que não persiste na atualidade, a denotar a inclusão registrada no período. Também observou que a nota do Ideb do 9º ano também parou de cair, em uma trajetória que já começa a se corrigir. Afirmou não ter dúvida de que a nota do ensino médio também passará por melhora, se for mantido o nível atual de compromisso, sendo que se houver aumento desse nível, a melhora ocorrerá mais rapidamente.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Para o expositor, há níveis de quantidade e de qualidade de gastos e de insumos que ainda não foram atingidos, mas destacou que nas discussões sobre o Fundeb tem surgido o questionamento sobre como é possível comprometer as redes de ensino com o alcance de mais eficiência e de resultados melhores e mais rápidos. Nesse ponto, passou a abordar as experiências de Sobral e do Ceará, destacando que as estratégias adotadas nesses locais tiveram a participação do ex-prefeito, ex-governador e atual Senador Cid Gomes.

Relatou o lançamento, em 2007, do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), com a premissa de que não era possível que 40% das crianças que não sabiam ler aos sete anos de idade pudessem aprender as lições dos primeiros anos do ensino fundamental. Assim, tomou-se como prioridade a alfabetização de todas as crianças, para, em um segundo momento, melhorar a educação do 5º ano, e, posteriormente, a educação do 9º ano.

Segundo o debatedor, o programa era inovador porque, além de ter sido uma política pedagógica de apoio, de formação de professores e de avaliação externa da aprendizagem, continha um apelo direto aos prefeitos, já que promovia aumentos no repasse de ICMS, condicionados aos resultados da aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, destacou que a PEC nº 20, de 2019, abre espaço para os Estados manejarem melhor a distribuição do ICMS.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

O convidado apresentou a evolução dos dados sobre alfabetização no Estado do Ceará, de 2007 a 2016. Conforme demonstrou, o percentual de crianças com nível suficiente ou desejável de alfabetização saltou de cerca de 40%, em 2007, para cerca de 87% ao fim desse período. Já o percentual de crianças não alfabetizadas ou com alfabetização incompleta era de cerca de 48%, sendo reduzido a 4,7% ao final do período[17].

A evolução se refletiu nos dados sobre os padrões de desempenho do 5º ano em língua portuguesa e em matemática, no período de 2008 a 2019. Em língua portuguesa, o percentual de alunos em níveis aceitáveis (intermediário e adequado)[18] saltou de 40,5% em 2008 para 79,1% em 2016 (39,9% em nível adequado e 39,2% em nível intermediário). Em matemática, disciplina considerada mais desafiadora, o percentual de alunos em nível adequado saltou de 3,6% para 30,2% e em nível intermediário, de 16,3% para 36,9%. O convidado ressaltou que as provas para aferição dos padrões de desempenho observam a mesma metodologia do Saeb e são aplicadas pela mesma agência (Universidade Federal de Juiz de Fora).

Em seguida o consultor apresentou dados sobre a desigualdade de aprendizagem considerando o nível socioeconômico das escolas. O quadro apresentava a diferença entre a nota média de 20% das escolas mais pobres e a média de 20% das escolas mais ricas. De acordo com os dados, a

[17] O quadro apresentado continha cinco níveis: não alfabetizado, alfabetização incompleta, intermediário, suficiente e desejável. Os dois primeiros níveis seriam os que não permitiram aprovação; os dois últimos permitiram a aprovação semreservas. O nível intermediário seria aquele em que o aluno, embora com baixo nível de aprendizado, poderia ser aprovado, desde que com apoio e acompanhamento do professor do ano seguinte.

[18] Os quadros apresentados continham quatro níveis: muito crítico, crítico, intermediário e adequado.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

nota média das escolas mais pobres do Ceará (216) foi maior do que boa parte das notas mais altas dos Estados do Norte e do Nordeste, sendo maior até mesmo do que as menores notas de vários Estados do Sul e do Sudeste. A nota das escolas mais ricas em língua portuguesa (227), conquanto não seja a melhor do Brasil, não estaria distante da maior nota do País (do Estado de Santa Catarina, 247). O padrão também se repetiria nas notas de matemática, conforme apresentado. Para o convidado, as notas alcançadas representariam uma honra para o Estado do Ceará, dado que demonstram que as crianças mais pobres estariam aprendendo mais, que o analfabetismo estaria sendo reduzido, que estaria sendo rompido o ciclo de reprodução da pobreza, em que os filhos de uma família pobre teriam de ser pobres também, e que, enfim, seria esse o lugar em que o Poder Público pode fazer a diferença.

Em seguida, o expositor passou a discorrer sobre o sistema de distribuição do ICMS adotado pelo Estado do Ceará. Explicou que o art. 158 da Constituição Federal prevê que 25% da arrecadação do ICMS deve ser repassada aos Municípios. Desse montante, ¾ devem ser distribuídos na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e o ¼ restante deve ser distribuído por critérios definidos em lei estadual. No caso do Ceará, foram adotados como critérios os resultados alcançados nas políticas municipais de educação (18%), de saúde (5%) e de meio ambiente (2%). O critério educacional leva em conta o Índice de Qualidade Educacional (IQE). O critério de saúde (Índice de Qualidade da Saúde – IQS) leva em conta aspectos como a redução dos indicadores de mortalidade infantil. E o critério do meio ambiente (Índice de Qualidade do Meio Ambiente – IQM) leva em



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

conta indicadores objetivos, como a destinação adequada de resíduos sólidos. De acordo com dados de 2017, o total de ICMS arrecadado pelo Estado do Ceará foi de R$ 10,76 bilhões. Desse total, R$ 2,69 bilhões foram repassados aos Municípios, sendo que o total repassado pelo critério do IQE foi de R$ 484,45 milhões.

O convidado explicou que o Estado do Ceará precisou adotar um sistema próprio de avaliação, já que o Saeb é bianual, enquanto o regime fiscal é anual. Assim, o sistema de divisão dos recursos considera dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), ao qual todos os Municípios são submetidos, sendo que 100% dos alunos podem ser avaliados. Os Municípios que excluem alunos da avaliação são penalizados.

O debatedor esclareceu que a fórmula para a divisão compreende resultados da alfabetização (IQA do 2º ano) e resultados do Ensino Fundamental (IQF do 5º ano). Uma lei recente dispôs sobre a possibilidade de serem considerados os resultados do 9º ano. Todavia, a fórmula de distribuição não está prevista em lei, mas em decreto. Isso se deve a uma consequência da própria estratégia, já que o estímulo a que os Municípios melhorem os seus índices faz com que a realidade se modifique. Enquanto em 2007, o peso era quase todo dos resultados da alfabetização, atualmente os resultados do ensino fundamental já apresentam um peso mais relevante, e em breve serão considerados também, ainda que em menor medida, os resultados do 9º ano. No momento, o IQA tem peso de 50%, o IQF tem peso de 45% e os 5% restantes levam em conta a taxa média de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

aprovação do 1º ao 5º ano. Assim, para que não seja necessário elaborar leis fiscais a cada alteração da realidade, permite-se mudar a fórmula do cálculo por decreto.

Segundo a apresentação, a fórmula de cálculo: a) considera o desempenho relativo da rede pública municipal, estimulando uma "competição" entre os Municípios; b) avalia a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes da rede pública municipal; c) considera o nível de proficiência dos alunos no ano de referência, bem como a evolução em relação ao ano anterior; e d) utiliza 16 indicadores, normalizações e um sistema de ponderação que retrata os objetivos da política estadual para educação básica.

O convidado destacou da fórmula de cálculo o corretor de desigualdade, observando que não basta que a média seja boa: é preciso cuidar para que os alunos não fiquem nos dois estágios piores, porque essa situação terá um peso negativo para o Município. Para o expositor, obter uma boa média com os campeões pode ser um bom negócio imediato, mas, para a mudança da sociedade, é preciso aprimorar a média com a melhoria dos resultados dos alunos que estejam nos níveis inferiores.

Em seguida, o expositor apresentou dados sobre a divisão do ICMS entre os Municípios cearenses, tendo em vista os percentuais do VAF, os critérios da lei estadual e, especificamente, o critério da educação. Das informações, destacou as diferenças populacionais entre os Municípios, observando, por exemplo, que enquanto a capital Fortaleza tem 2,4 milhões



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

de habitantes, ou 29% da população estadual, os 92 Municípios menores têm, juntos, metade dessa população (1,2 milhões de habitantes, ou 14% do total estadual).

Os dados demonstram que o VAF fica muito concentrado na capital e nos Municípios maiores. Todavia, os 25% do ICMS distribuídos segundo os critérios da lei estadual são repassados de forma inversa à do VAF, promovendo equidade, segundo o convidado. Assim, metade desse percentual (12,6%) é destinada aos 92 Municípios menores. O segundo grupo que mais recebe é o segundo grupo de Municípios menores, aos quais são destinados 8,2% desse bloco. Os sete Municípios maiores e mais ricos recebem 1%, enquanto Fortaleza fica com apenas 0,1%. O percentual dividido segundo o critério da educação segue essa proporção. Para o convidado, os dados demonstram que a divisão se tornou mais equitativa e induziu os Municípios a serem mais eficientes e produzirem resultados educacionais melhores.

Por fim, o debatedor destacou que a justificação da PEC nº 20, de 2019, ao propor que a liberdade dos Estados para dispor sobre ICMS passe de 25% para 50% do montante, considera a experiência do Estado do Ceará, conforme demonstrado. Relatou que, embora a PEC não obrigue que todos os Estados sigam esse modelo, a tendência das emendas e das discussões observadas na Câmara dos Deputados é de estabelecer que um percentual do ICMS seja vinculado a estratégias de resultados educacionais nos Municípios.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

**Sr. Gilberto Perre**

Inicialmente, o convidado esclareceu que a FNP é uma instituição que originalmente agregava apenas as capitais, mas que atualmente reúne também os Municípios com mais de 80 mil habitantes. Explicou que esse recorte populacional lida com realidades muito distintas, já que as cidades grandes não são necessariamente iguais. Quanto ao tema da audiência, a entidade defende ser fundamental que o Fundeb seja transformado em um fundo permanente, previsto no corpo da Constituição Federal. Defende, ainda, o aumento do repasse de recursos pela União, tendo em vista que a educação no Brasil ainda é subfinanciada.

Quanto ao apoio de representantes dos Estados e Municípios a qualquer proposta específica em discussão no Congresso Nacional, o convidado defendeu que, para tanto, é necessário um debate profundo sobre mecanismos justos de transferência, bem como a realização de simulações sobre como se dariam essas transferências. Atentou para o fato de os diferentes perfis de receitas de Estados e Municípios demandarem cautela sobre a decisão final.

O debatedor questionou se o Ideb seria adequado para estar contido na fórmula da partilha dos recursos do Fundeb, como forma de "premiação dos melhores", e se um modelo como o cearense não seria mais adequado, por representar um recurso adicional como premiação. Isso porque, em sua visão, talvez não seja adequado que os recursos fundamentais para financiamento da educação já partam do pressuposto da premiação com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

base no Ideb, o que poderia melhorar os recursos dos entes com melhores resultados e penalizar os entes com resultados piores, potencializando as diferenças.

Para o convidado, não existe uma fórmula mágica e perfeita para distribuição dos recursos. Ele observou que o sistema tributário brasileiro enfrenta muitos problemas, que geram desigualdades, ineficiências e iniquidades do ponto de vista da repartição dos recursos. Classificou o federalismo fiscal brasileiro como um desastre, ultrapassado, fundado em regras injustas e insustentáveis, baseadas em premissas da década de 1960. Tais premissas, adotadas pela Constituição de 1988, seriam as de que Municípios pequenos são pobres e de que Municípios médios e grandes são ricos. Naquela época, em tese, enquanto os pequenos Municípios se sustentavam pela agropecuária, os médios e grandes apresentavam um comércio mais pujante e alguma industrialização. Para equalizar essa situação, teria sido criado o FPM, com critérios de distribuição para beneficiar os pequenos Municípios.

Segundo o expositor, a premissa referida não prevalece mais. O Brasil tem atualmente cidades populosas e pobres, chamadas cidades dormitório, decorrentes do processo de urbanização. O convidado ressaltou que não é politicamente correto utilizar tal terminologia para definir essas cidades, situadas, em geral, no entorno das grandes metrópoles, mas que os problemas dessa situação são reais. Não são as cidades onde as pessoas trabalham, mas é onde vivem os seus familiares e pessoas que não se encontram economicamente ativas. Nessa situação estariam grandes cidades



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

como Carapicuíba/SP, Alvorada/RS, cidades da Baixada Fluminense, o entorno de Brasília, Jaboatão dos Guararapes/PE, Aparecida de Goiânia/GO e Ananindeua/PA. Segundo o convidado, essas cidades têm receitas muito baixas, por não se adequarem à lógica de distribuição do FPM.

Quanto aos critérios de distribuição do ICMS, o convidado observou que obedecem a uma lógica devolutiva, uma vez que o VAF privilegia Municípios que têm atividades econômicas em seu território. Todavia, afirmou que as regras são injustas, privilegiando de forma exagerada o VAF, o que resulta em grandes discrepâncias, a ponto de no mesmo Estado haver Municípios que recebem R$ 10 mil por habitante ao ano e outros que recebem R$ 50.

O conferencista citou um exemplo de distorção gerado pelo VAF, no caso em que uma indústria produz componentes em um Município e os encaminha a outro Município para montagem do produto final, com nota fiscal de simples remessa. Mesmo que o componente tenha alto valor agregado, o cálculo do ICMS será feito no Município onde é montado o produto final, com a emissão da nota fiscal de saída, o que prejudica o primeiro Município e beneficia o segundo. Para o expositor, o VAF incentiva iniquidades como essa, motivo pelo qual elogiou a PEC que delega às assembleias estaduais poder maior para estabelecer os critérios de divisão do ICMS, o que permitiria premiar os Municípios que mais zelassem por áreas como educação e meio ambiente.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Classificando a situação atual como de caos tributário e de federalismo fiscal injusto, o expositor observou que é muito difícil estabelecer uma fórmula ideal para que o Fundeb possa atuar sob uma "estratégia Robin Hood", que tire recursos de quem os tenha para que sejam transferidos a quem não tem. Por isso, insistiu na necessidade de se promover simulações com as regras propostas e apresentá-las aos Municípios para que estes entendam o que ocorrerá com cada ente. Defendeu que essa discussão não pode se prolongar, já que os Municípios precisam elaborar suas leis orçamentárias, sendo que os recursos do Fundeb são muito importantes para o planejamento municipal.

No que se refere ao CAQ, o debatedor alertou para a possibilidade de serem agregados outros ingredientes na análise, por envolver não apenas a comparação de duas salas iguais, mas a comparação de etapas do ensino. Afirmou que os Municípios são sistematicamente prejudicados na comissão tripartite e por isso pedem o debate com os representantes dos governadores e do Consed. Em sua análise, os pesos conferidos aos níveis de ensino prejudicam os Municípios, porque esses entes são responsáveis pela educação infantil. Essa situação leva a comparações, por exemplo, entre uma sala de aula com 30 alunos do ensino médio e uma creche com 6 alunos e uma cuidadora. As diferenciações observadas em situações como essa levam a perdas para os Municípios, conforme relatou. Por sua vez, o CAQ levaria em consideração questões como a diferenciação entre o que se oferece como insumo para cada etapa do ensino, ou seja, não seria apenas a qualidade no mesmo nível de ensino.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Quanto à proposta de se incluir receitas próprias (IPTU, ITBI e ISS) no Fundeb, o expositor advertiu sobre a necessidade de se avaliar os esforços de cada Município no que se refere à arrecadação desses tributos. Para comparação, relatou a discussão de uma proposta pelo Congresso Nacional de que fossem destinados ao SUS 30% dos recursos arrecadados com multas de trânsito. O problema dessa proposta era o fato de apenas cerca de mil Municípios brasileiros terem estrutura para fiscalizar e punir infrações de trânsito, um processo que gera custos com contratação de serviços de radar, de emissão de multas e de alocação de servidores. Os efeitos da proposta, que parecia inteligente à primeira vista, poderiam incluir o desincentivo à fiscalização, a ocorrência de *deficits* por parte do Poder Público com os custos da fiscalização e uma distribuição não equitativa de recursos transferidos dos Municípios que arrecadam para o conjunto total dos Municípios. Situação semelhante ocorreria em relação ao IPTU, que não é corretamente arrecadado pelos Municípios, o que pode ser demonstrado pelo fato de 95% das cidades brasileiras arrecadarem mais com IPVA do que com IPTU. Essa situação não seria razoável, quando se considera que o patrimônio imobiliário passível de tributação certamente seria maior do que o valor dos veículos submetidos ao IPVA. Ademais, os Municípios estariam se valendo do artifício de declarar uma arrecadação mínima com o IPTU apenas para cumprir dispositivo da LRF segundo o qual é obrigatório promover a tributação.

Diante desses problemas, a FNP tem uma proposta de criar um Índice de Eficiência de Arrecadação, que avaliaria a tributação do Município em face das condições econômicas do respectivo território, considerada a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

efetiva capacidade tributária dos contribuintes. Para o expositor, um índice com esse perfil poderia auxiliar na discussão sobre um fundo "Robin Hood", que busca tirar de quem tem para dar a quem não tem, já que consideraria a responsabilidade de cada ente federado, no que se refere à obrigação de arrecadar os respectivos tributos, evitando que Municípios que cumprem essa função não paguem por Municípios que não o fazem. Por fim, registrou que a impressão preliminar seria a de que prefeitos de médias e grandes cidades ofereçam resistência à inclusão de IPTU e ISS na cesta de tributos do Fundeb, por serem grandes arrecadadores desses tributos.

Questionado sobre a possibilidade de universalização das estratégias utilizadas pelo Município de Sobral para alcançar um alto desempenho no Ideb, bem como sobre aquelas utilizadas pelo Chile e pela Argentina para reduzir as taxas de analfabetismo, o Sr. Herton Ellery Araújo explicou que o Estado do Ceará adota o sistema ABC da boa gestão em educação, que consistiria em A de avaliação, B de bonificação e C de capacitação. Quanto ao A de avaliação, em paralelo ao Saeb, feito a cada dois anos, o Ceará implantou um bom sistema anual de avaliação externa, o Spaece. Em São Paulo, de forma similar, há o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). Quanto ao B de bonificação, no Ceará, há duas bonificações que funcionam como incentivo para os Municípios. A primeira é relacionada ao ICMS, que incentiva o prefeito a realizar uma boa escolha quando da designação de dirigentes para a secretaria de educação, e, consequentemente, para as escolas. A segunda chama-se Escola Nota 10, que tenta diminuir as desigualdades por meio da bonificação das 150 melhores e das 150 piores escolas. Nesse sistema, um



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

diretor das melhores escolas adota um diretor das piores, para trocar experiência no intuito de que a pior escola atinja uma meta estabelecida pelo Spaece. O alcance da meta determinará que as duas escolas ganhem o restante da bonificação. O convidado ressaltou que o Chile também faz uso da troca de experiência entre as escolas. Lá, segundo ele, com base nos resultados de um sistema de avaliação, o MEC faz relatórios das boas práticas para incentivar a sua aplicação em outras escolas. Quanto ao C de capacitação, o Ceará possui como meta o aprendizado da criança. Dessa forma, o professor é capacitado de forma customizada, levando em consideração os resultados do Spaece, que indicam a deficiência no aprendizado dos alunos. O pesquisador resumiu o êxito do Ceará como um processo produtivo de aprendizagem, no qual o prefeito motivado motiva o secretário de educação, que motiva os diretores e o coordenador pedagógico, até chegar ao elo mais fraco dessa cadeia, que, segundo ele, é o professor, que precisa do apoio de todos.

Quando questionado sobre como os Estados brasileiros com baixa arrecadação poderiam ser auxiliados com complementação federal, o convidado lembrou que, atualmente, o Fundeb já privilegia os Estados mais pobres. Exemplificou que, em 2017, o Pará alcançou com arrecadação própria o valor de R$ 1.700 por aluno, que foi complementado pela União com R$ 1.080, totalizando quase que o valor por aluno da média nacional. Argumentou que a crise política do País, iniciada em 2014, contribuiu para a ineficácia do PNE em termos federais, mas que está ocorrendo, atualmente, um esforço no sentido de reestruturação. Defendeu, ainda, que o MEC deveria ter uma postura mais atuante no sentido de averiguar, junto aos



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

governadores e secretários de Estado, quais as dificuldades que os Estados com piores resultados, como o Pará e a Bahia, estão enfrentando. E concluiu sua exposição descrevendo bons exemplos como o do Estado do Ceará, que aplica o Spaece para todas as crianças, independentemente de serem da rede estadual; e como o do pequeno Município de Domingos Mourão/PI, que, com apenas 4 mil habitantes, conseguiu instalar ar condicionado nas escolas.

O Sr. Maurício de Holanda Maia informou que no substitutivo da Câmara dos Deputados não se pensa em incluir na cesta do Fundeb recursos próprios de Municípios, até porque essa proposta sequer pode ser operacionalizada, por ser o Fundo composto por fontes específicas e poucas. Afirmou que o que existe é um cálculo que levaria em conta, para a complementação da União, a cesta total de recursos de cada ente, de modo que alguns Municípios que têm arrecadação atípica, na maioria das vezes por causa de mineração, e que hoje recebem complementação, deixariam de recebê-la. Por outro lado, Municípios muito pobres passariam a receber recursos, mas apenas como uma fórmula de cálculo para complementação.

O expositor reconheceu haver propostas de reflexão e de apuração da real disponibilidade de recursos em cada ente federado, sendo fundamental maior responsabilização de cada um deles, já que, conquanto exista o problema da incapacidade econômica para contribuir, também existe o que chamou de "preguiça fiscal". Esse fenômeno, que se traduz na postura de certos entes de deixar de cobrar impostos que poderiam ser arrecadados, faz com que certos entes "peguem carona" no esforço fiscal de outros entes federados.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Em resposta a questionamento sobre a possibilidade de se adotar o incentivo da utilização do ICMS vinculado a resultados educacionais no âmbito das discussões sobre o Fundeb, o expositor afirmou que o entendimento predominante na Câmara dos Deputados é o de que não é razoável criar um mecanismo de incentivo à eficiência dentro dos próprios recursos do Fundeb. Isso porque não é fácil criar indicadores que sejam monitoráveis e mensuráveis a partir de uma instância central do Governo Federal, sem gerar problemas de judicialização. Assim, a estratégia a ser adotada demanda uma resposta à questão sobre como é possível estimular cada ente a, respeitadas suas especificidades e capacidades, produzir resultados na área de educação.

Nesse contexto, o convidado destacou a urgência da discussão sobre o ICMS, com a possível alteração da Constituição Federal. Quanto a esse ponto específico, identificou duas visões predominantes. Uma delas seria mandatória, pretendendo obrigar os Estados a adotar um modelo específico. A outra tenderia a empoderar os Estados, incentivando-os a buscar um acordo com os Municípios na medida das respectivas necessidades, mas sem caráter de obrigatoriedade. O convidado avaliou que alguma solução há de ser aprovada, no sentido de motivar os Estados a buscarem um formato para utilização do ICMS em busca de resultados educacionais.

Questionado sobre qual aspecto da experiência de Sobral seria universal e passível de ser reproduzido nos demais Municípios, o convidado afirmou que esse elemento seria o que chamou de abordagem sistêmica da



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

política e definiu como uma estratégia para estimular e monitorar cada ente, cada pessoa e cada sujeito relevante na cadeia total de produção do resultado. Assim, afirmou ser necessário oferecer material didático específico a cada aluno, motivação e apoio ao professor, e estímulo ao diretor da escola e ao prefeito. Outro ponto abordado foi a necessidade de a política educacional não sofrer intervenções da política partidária e eleitoral, ressalvando que essa afirmação não representa desapreço pela atividade política. Todavia, afirmou ser necessário que o sistema leve em conta a meritocracia e não permita ingerências de natureza política.

O Sr. Gilberto Perre também se referiu ao conceito de preguiça fiscal, como a prática de um ente de se apropriar da receita bem gerida de outro ente, observando que para se buscar justiça na área de educação, em um cenário de complexidades e de possíveis injustiças nos comportamentos tributários dos entes federados, uma das saídas seria a de ampliar os recursos da cesta do Fundeb aportados pela União. Outra saída seria verificar se os entes subnacionais estão cumprindo ou não de forma adequada a sua função arrecadatória e se não há negligência tributária. O convidado ressaltou que não se trata apenas de pedir dinheiro para a União, mas também de reconhecer a necessidade de se olhar de forma cuidadosa para o tema do esforço fiscal, o que reforça a importância de um índice de eficiência da arrecadação.

Questionado sobre a possibilidade de se utilizar tributos municipais apenas na fórmula de cálculo do valor por aluno ao ano do Fundeb, o convidado ressaltou que também existe a proposta de se colocar o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

salário-educação na base do Fundo. Manifestou contrariedade, entretanto, com a estratégia de se colocar recursos na base do Fundeb para "fazer de conta" que o Fundo cresceu e que foram oferecidos mais recursos para a educação. Isso porque, afirmou, o salário-educação já é destinado à educação e incluí-lo no Fundeb representaria uma amarra no orçamento, já que o formato de aplicação dos recursos do Fundo é diferente das regras do salário-educação.

Quanto às discussões sobre o aumento da discricionariedade dos Estados para a destinação do ICMS aos Municípios, o convidado observou que um possível critério seria o da redução da evasão escolar. Advertiu para o fato de que as crianças que não estão na escola muitas vezes são alvos fáceis para as organizações criminosas e defendeu que os Municípios que consigam reduzir a evasão escolar sejam premiados, já que esses investimentos teriam caráter de prevenção de futuros problemas de segurança.

## 5.6 Sexta Audiência Pública

Realizou-se, no dia 20 de agosto de 2019, Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do FUNDEB, cuja vigência expira em 2020.

Compareceram à Comissão o Sr. Thiago Alves, Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG); a Sr. Sandra Soares de Pontes, Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (COPEDUC/CNPG); o Sr. Claudio Riyudi Tanno,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira na Câmara dos Deputados; e a Sra. Maria Cristina Manella Cordeiro, Vice-Coordenadora da Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (COPEDUC/CNPG). A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

**Sr. Thiago Alves**

O professor da UFG iniciou sua apresentação apontando dados de uma versão preliminar de nota técnica que está sendo produzida pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

O convidado, primeiramente, frisou a necessidade de levantar algumas perguntas fundamentais: quem deve financiar a educação? Para que financiar a educação pública? Para quem é a educação pública? Quais fontes serão utilizadas? No entender do professor, manter a educação pública de qualidade para todos é uma forma de democratizar o acesso a esse direito em um país que, historicamente, favorece as elites. Os países desenvolvidos garantem a educação pública de qualidade para todos, sem cobrança de taxas na educação básica, com financiamento que se guia pela lógica do necessário.

De acordo com o palestrante, a partir de 1934, no Brasil, parte dos impostos passaram a ser vinculados ao financiamento da educação. Isso foi um avanço fundamental, já que nos momentos em que não houve tal



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

vinculação, ocorreu diminuição dos recursos da educação. Todavia, sustenta que é preciso avançar para a lógica do necessário, que é a lógica do CAQ e do CAQi.

Destacou que, sendo o Fundeb responsável por pouco mais de 60% dos recursos da educação, uma vez modificado, consegue impactar todo o sistema educacional. A esse respeito, o palestrante apresentou dados da educação básica no Brasil em 2017: mais de 184.000 escolas, a grande parte pública; 48 milhões de matrículas, sendo 39 milhões públicas; mais de 2 milhões de professores e um financiamento de R$ 232 milhões. Para fins de comparação, no mesmo ano, os juros e encargos da dívida pública corresponderam a R$ 227,5 bilhões, ou seja, quase o mesmo valor da despesa com educação básica.

Em seguida, o professor pontuou que em debates sobre o novo Fundeb, alguns cenários apresentados desconsideram a necessidade de se ampliar o número de matrículas. Todavia, os números da PNAD de 2017 mostram que, só da idade de 0 a 17 anos, seria necessário aumentar 2,8 milhões de matrículas. O maior déficit está na faixa etária de 0 a 3, com 1,3 milhão de crianças sem creche pública, um segmento cujo valor por aluno é mais caro, pelas necessidades específicas. Dessa forma, conclui-se que é fundamental expandir o sistema educacional brasileiro, uma vez que os números apontam que há muitos jovens e crianças fora da escola no País.

O convidado sustenta que um grande desafio do presente momento é a mudança da lógica do VAA para a lógica do necessário, com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

base no CAQi/CAQ. O CAQi, de acordo com o palestrante, já vem sendo debatido na sociedade brasileira desde o final da década de 80. A partir dos anos 2000, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação começou a fazer estudos propositivos para o CAQi e, a partir dos estudos do Professor José Marcelino, publicados em 2007, começou-se a desenvolver a ideia de um simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ), que veio a ser apresentado à sociedade em 2019, em projeto de pesquisa do qual o professor participou. O SimCAQ está disponível no endereço eletrônico www.sincaq.c3sl.ufpr.br e permite calcular quanto deveria custar cada matrícula, da creche ao EJA, a partir de um padrão de qualidade de referência.

O convidado explicou que o SimCAQ funciona a partir da seleção de alguns parâmetros de qualidade, dentre os quais, os salários, a quantidade de alunos por turma, a carga horária. O simulador lê os dados da realidade do sistema educacional como diagnóstico e permite construir inúmeros cenários para cada município. É possível obter cenários nacionais, estaduais ou municipais. Com os resultados gerados pelo simulador, é possível refletir sobre o CAQ e, calculando o CAQ, pensar o novo Fundeb.

Em seguida, o palestrante mostrou tabela elaborada a partir do SimCAQ, com dados do Censo Escolar/INEP 2018. O professor mencionou que uma creche urbana, a partir do parâmetro de qualidade, custaria anualmente R$ 10.621 por aluno, ou R$ 885 por mês. Para os anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial, o valor seria de R$ 5.690, ou R$ 474 por mês. O CAQi-médio 2019, considerando a quantidade de matrículas em cada uma das etapas de idade, seria de aproximadamente R$ 7.011.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

O professor ponderou, então, que, se o valor-aluno do Fundeb se aproximasse de R$ 7.011 por ano, seria possível custear o CAQi para os municípios e os estados tendo por base um parâmetro de qualidade e não um percentual de impostos, havendo, assim, uma mudança de lógica. Citou como exemplo o Município de Aragoiânia, no Estado de Goiás, com população de 9.607 habitantes, PIB *per capita* abaixo de R$ 10.000, 7 escolas públicas, 2.143 matrículas e gasto-aluno anual de R$ 5.431, ou seja, um valor abaixo do mencionado CAQi-médio. Se for adotado um padrão de qualidade para Aragoiânia, mantendo-se o mesmo número de 2.143 matrículas, seria necessário aumentar o número de turmas, construir mais salas de aula, contratar cerca de 30 professores. Ocorre que a receita do município de Aragoiânia não seria suficiente para financiar o CAQi. Seria necessário aumentar, de R$ 5,7 milhões, disponíveis pelo atual mecanismo do Fundeb e das fontes próprias do Município, para R$ 9 milhões por ano, ou seja, um aumento das receitas de Aragoiânia em 55%. De acordo com o convidado, definir padrão de qualidade, saber quanto é o custo-aluno qualidade e saber quanto isso impacta em cada município são questões que elevam o nível do debate acerca do planejamento e do financiamento da educação básica no Brasil.

Em seguida, o palestrante mostrou dados de 2017 segundo os quais os estados e os municípios gastaram em educação, em média, R$ 5.876, ou R$ 490 por mês. Os municípios que gastaram menos, em média, gastaram R$ 4.179; e os que gastaram mais, em média, investiram R$ 7.199. Há, portanto, uma grande disparidade nas redes públicas do Brasil. Por outro lado, o professor ressaltou que o valor do CAQi-médio é de R$ 584 reais ao



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

mês, ou seja, não é um valor exorbitante. Assim, se o gasto-aluno fosse elevado para o valor médio do CAQi, 78% das redes brasileiras seriam beneficiadas.

Fazendo um comparativo com outros países, o convidado frisou que o percentual do PIB investido em educação é um péssimo indicador, por não considerar o tamanho do PIB e tampouco o tamanho da população, sendo o valor por aluno investido um indicador mais preciso. Assim, mencionou que o Brasil investe 1/3 do que gastam os países da América, ¼ do que investem os países europeus, 1/6 do que gastam os países nórdicos. Ademais, ressaltou que, no Brasil, 1/3 dos professores da rede pública tem vínculo temporário, o que gera instabilidade na implementação do projeto político pedagógico das escolas. Mencionou, ainda, que os professores ganham quase 1/4 a menos do que os demais profissionais com o mesmo nível de formação, menos da metade das escolas públicas tem biblioteca e laboratório de informática, é baixo o percentual de escolas em tempo integral e as turmas são superlotadas. Ajustar todos esses problemas requer investimento.

O professor apontou, ainda, que os municípios que dispensam menor valor por aluno são os municípios onde estão os alunos mais pobres. Fez também uma associação entre os municípios que atingiram maior nota no IDEB com os que investiram mais em educação.

Quanto aos cenários possíveis para o financiamento da educação, o palestrante explicou que o cenário vigente até 2022 é de complementação da União com 10%. Sugere, assim, duas simulações que



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

apenas modificam a complementação da União, permanecendo inalteradas as participações dos municípios, as transferências do FNDE: a simulação 1, que mantém a situação atual, mas acrescenta o critério do VAAT, ou seja, aperfeiçoa apenas a lógica de distribuição; e a simulação 2, que prevê uma complementação de 40% da União utilizando um critério híbrido, segundo o qual 10% da complementação seria na forma atual e 30% pelo critério do VAAT. O professor apresentou quadro comparativo das duas simulações, mostrando que a complementação da União seria de R$ 12,8 bilhões na primeira e de R$ 53,3 bilhões na segunda.

Por fim, concluiu que, no modelo vigente, os municípios apresentam, quanto aos recursos do Fundeb, um resultado líquido positivo em R$ 40 bilhões, enquanto nos estados o resultado é negativo em R$ 26 bilhões. Na simulação 1, o cenário dos municípios melhora para R$ 43 bilhões e o dos estados piora para R$ 29 bilhões. Já na simulação 2, os municípios apresentam resultado líquido de R$ 70,7 bilhões e o resultado negativo dos estados é reduzido para R$ 16,2 bilhões. O convidado concluiu, ainda, que o modelo 2 aumenta consideravelmente a média do valor-aluno para todas as redes e diminui significativamente a desigualdade entre o menor e o maior valor-aluno.

O convidado pontuou que, com o modelo 1, deixa de existir a faixa de municípios com VAAT abaixo de R$ 4.000, enquanto no modelo 2 todos os municípios brasileiros passariam a ter um VAAT a partir de R$ 6.000. Ou seja, com a participação de 40% da União, o Fundeb ficaria consideravelmente mais robusto. Por sua vez, com o modelo 1, o número de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

redes impactadas sairia de 1.700 para 1.900 municípios; já com a complementação de 40%, o número de entes que receberiam sairia de 1.700 para 4.368 municípios, de 9 estados para 22 estados. Em termos de população dos municípios, o impacto, mudando o critério para o VAAT, reduzir-se-ia a 17%, no modelo 1, e aumentaria em 107%, no modelo 2. Mencionou, ainda, que, na simulação 1, 57 municípios perderiam totalmente a complementação da União que recebem pelo Fundeb atual. Concluiu, assim, que o modelo com complementação de 40% da União reduz desigualdades entres os entes federativos e se aproxima da proposta do CAQi.

**Sr. Claudio Riyudi Tanno**

O convidado iniciou sua exposição apontando os princípios consagrados no art. 212, § 3º, da Constituição Federal, a respeito do financiamento da educação: universalização, qualidade e equidade. Também ressaltou que, de acordo com a Carta Magna, a União tem função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, o que se coaduna com o conceito do CAQi.

O palestrante mostrou uma tabela com dados sobre o financiamento da educação básica em 2018: a principal fonte de recursos é a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

vinculação de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, dos quais o Fundeb é uma subvinculação, o qual aproveita 20% de uma cesta de impostos basicamente estadual e municipal por repartição de receita tributária, com peso maior para ICMS, de modo que são excluídas do Fundeb as receitas próprias de municípios, com maior peso para IPTU e ISS, o salário-educação, no âmbito da União, os recursos dos *royalties* do petróleo, além de programas federais de distribuição universal, como o livro didático, a alimentação escolar, o transporte escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Assim, de acordo com dados de 2018, o Fundeb somou R$ 149 bilhões, representando 63% do total das receitas vinculadas à educação básica, sem contar com os recursos de transferências voluntárias, que aumentariam esses montantes.

O consultor explicou, em seguida, que o Fundeb corresponde a 27 fundos que recolhem a cesta de impostos, os quais são redistribuídos no âmbito estadual segundo o critério do VAA, o qual leva em conta somente as suas receitas integrantes. Os valores por aluno são equalizados somente com as receitas integrantes do Fundeb, que são 63% das receitas totais para a educação básica. Após a equalização no âmbito estadual, a União complementa os estados que não atingiram determinado mínimo, sendo o valor da complementação da União de no mínimo 10% das receitas totais dos fundos estaduais. Em 2018, os fundos obtiveram um total de R$ 136 bilhões e a União complementou com R$ 13,6 bilhões. Assim, de acordo com o convidado, o principal parâmetro de distribuição dos recursos do Fundeb é o VAA, que leva em conta as receitas do Fundo, a complementação da União e suas matrículas ponderadas, de forma que o mecanismo do



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Fundeb deve ser avaliado segundo o impacto que ele gera nas disponibilidades totais de recursos de cada ente federado. De acordo com o palestrante, o novo parâmetro proposto é o VAAT, que leva em conta, além das receitas integrantes do Fundeb, as demais receitas, ponderadas com as matrículas, em função dos diversos níveis e etapas de educação. A propósito, mencionou o Estudo Técnico nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que fez uma simulação com dados do ano de 2015 sobre 5.166 redes municipais – cerca de 93% dos municípios brasileiros – e 27 redes estaduais e do Distrito Federal, obtendo um diagnóstico do atual Fundeb e de sua substituição por um novo modelo.

Nessa direção, o consultor demonstrou que, sem o Fundeb, haveria enormes disparidades em estados como Goiás, em que o menor valor seria R$ 1.200 por aluno e o maior valor R$ 49.700; em 27% das cidades seriam aplicados até R$ 2.000. Assim, o efeito redistributivo do Fundeb desloca esses valores por aluno, de modo que 38% das redes de ensino aplicariam entre R$ 3.000 a R$ 4.000. Sem o Fundeb, haveria 485 municípios aplicando acima de R$ 8.000, enquanto com o Fundeb seriam 110.

Apresentando outro gráfico, o convidado mostrou as disparidades existentes em âmbito nacional sem o Fundeb: o menor VAAT seria em Coroatá, no Maranhão, R$ 572, e o maior valor seria em Douradoquara, em Minas Gerais, R$ 57.842. Com o efeito equalizador do Fundeb, o menor valor passa a ser em Turiaçu, no Maranhão, R$ 1.631, e o maior valor é reduzido para R$ 19.511, em Pinto Bandeira, no Rio Grande



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

do Sul. Com a complementação da União, Turiaçu se eleva para R$ 2.937 e Pinto Bandeira continua com R$ 19.511. Ponderou, por outro lado, que, apesar da expressiva redução da desigualdade, a diferença ainda é muito elevada, de quase 7 vezes, em nível nacional.

Ademais, observando um estado que não recebe complementação da União, Minas Gerais, sem o Fundeb, o Município de Ponto dos Volantes teria R$ 1.653 por aluno, enquanto Douradoquara teria R$ 57.242, uma diferença de 35 vezes. Com a atuação interestadual dos fundos, São João da Ponte teria o menor valor, de R$ 3.445, e Douradoquara reduziria para R$ 17.593, uma diferença que cai para 5.1 vezes. Como Minas Gerais, na média, não está entre os estados com menores VAAT's, não receberia complementação da União. O palestrante apontou, assim, uma primeira distorção da complementação da União: pelo fato de Minas Gerais não receber complementação como estado, nenhum município de Minas Gerais a recebe, inclusive municípios com baixo VAAT.

O convidado apresentou, então, a situação do Estado da Bahia, que recebe complementação. Sem o Fundeb, o Município de Cansanção teria R$ 899 e São Francisco do Conde teria R$ 12.407 – uma diferença de quase 14 vezes. Com a ação interestadual do Fundo, a diferença se reduz para 2,5 vezes: Banzaê teria R$ 2.320 e São Francisco do Conde teria R$ 5.896. Como a Bahia recebe complementação da União, Banzaê se eleva para R$ 3.035 e São Francisco do Conde para R$ 6.609, sendo a diferença reduzida para 2,2 vezes. Por outro lado, surge uma nova falha do atual mecanismo: uma vez beneficiado o estado, todos os municípios recebem



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

complementação, independentemente da capacidade efetiva de financiamento, a exemplo de São Francisco do Conde, que, apesar de ter aproximadamente R$ 6.000 por aluno, também recebe complementação. Nesse sentido, o consultor comentou que, em função de tais discrepâncias, existiria uma ineficiência alocativa da complementação da União segundo os critérios atuais, ajudando localidades que não necessitariam e deixando de apostar recursos em localidades com VAAT inferior ao que seria possível com esses valores de equalização. De acordo com o convidado, para 2015, com a complementação de R$ 12 bilhões, seria possível equalizar os valores por aluno segundo a ótica do VAAT em R$ 3.761, de modo que 93% das redes de ensino poderiam receber mais, 66 redes de ensino não necessitavam receber e 56 redes de ensino deveriam receber menos do que receberam. Em termos financeiros, essa ineficiência alocativa seria de cerca de R$ 3 bilhões.

Para solucionar essas disparidades, o palestrante afirmou que a complementação deveria ter por parâmetro o VAAT, e não o VAA. Nesse modelo, um município receberia complementação independentemente do estado onde se localiza, por ter valor de financiamento inferior à média nacional ou aos valores possíveis de serem equalizados. Assim, uma equalização nacional incluiria, afora os 10 estados que recebem complementação da União, outros 7 estados: Acre, Mato Grosso, Minas Gerais, Sergipe, Rondônia, Tocantins e Mato Grosso do Sul, que seriam incluídos na complementação.

De acordo com o convidado, no modelo proposto de VAAT, com a variação da complementação da União, a partir de 15% não haveria



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

perda por estado. Porém, tendo vista as redes de ensino, haveria perdas, principalmente para as redes estaduais e as capitais. Essas perdas vão se reduzindo à medida que são aplicados maiores valores, chegando a zero para as redes estaduais com a complementação de 40%. Ainda haveria perdas para Salvador, Belém, Maceió e Recife. Assim, diante dessas hipóteses de perdas e da situação fiscal do País, em que dificilmente se passaria de uma complementação de 10% para 40% de imediato, o expositor apresentou gráficos com duas propostas de implantação do novo Fundeb em 10 anos. Uma proposta seria de redução gradual do VAA e o simultâneo crescimento das disponibilidades a serem distribuídas pelo critério do VAA. No 11º ano, o VAAT seria o critério único de solução, com 30% de participação da União. A outra proposta (modelo híbrido), que preserva as atuais transferências da complementação, seria manter permanentemente 10% no critério VAA e, gradualmente, aumentar o critério do VAAT, de 5 a 20%, em 11 anos, de modo que, no último ano, com o Fundeb estabilizado, haveria 30% de complementação: 10% pelo critério atual e 20% pelo novo critério.

O convidado encerrou sua participação mencionando que, diante do atual momento de restrição fiscal, em que se espera por uma retomada de crescimento econômico, a complementação do Fundeb tem como trunfo ser uma exceção ao teto de gastos, pois de nada adiantaria a ampliação dos recursos da complementação se tivessem que sofrer tal limitação.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

**Sra. Sandra Soares de Pontes**

A convidada, inicialmente, ressaltou que o Ministério Público brasileiro sempre se destacou pela sua função criminal, mas, após a Constituição Federal de 1988, houve uma ampliação da sua legitimidade, notadamente na área social e nas tutelas coletivas, como o meio ambiente, os Direitos Humanos da Infância e da Juventude, e, na última década, a educação. Houve uma ampliação das promotorias de justiça, dos ofícios das procuradorias da república e dos centros de apoio operacional específicos da educação, bem como a criação da COPEDUC/CNPG. O Ministério Público tem, assim, uma função de luta pela educação de qualidade. A convidada destacou, ainda, que há uma grande expectativa da sociedade brasileira, dos atores da educação e também do sistema de Justiça para que o assunto seja regulamentado da melhor forma possível.

Considerando o término próximo do atual Fundeb, a expositora frisou a ideia de que o Ministério Público brasileiro está envolvido com os direitos humanos, que pensa a educação como uma mola propulsora diante de tantas desigualdades. Assim, explicou que a COPEDUC, da qual é coordenadora, congrega membros do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público dos Estados e do Ministério Público do Trabalho, que se reúnem para pensar qual a sua parcela de contribuição para melhorar a educação pública do País. Mencionou que a atuação do Ministério Público, nesse sentido, se dá por meio de ações judiciais, extrajudiciais,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

recomendações dos termos de compromisso de ajustamento de conduta, além de atuação conjunta com a Controladoria-Geral da União (CGU), o TCU e os Tribunais de Contas estaduais, fiscalizando a transparência nos gastos de recursos públicos.

Em seguida, a palestrante ressaltou que muito há que se melhorar no trabalho de fiscalização e de controle dos conselhos do Fundeb, das Câmaras de Vereadores e do próprio Ministério Público quanto à transparência e o controle dos gastos públicos.

No seu entender, é a realidade da escola de taipa, do aluno que tem como merenda escolar apenas biscoito e água, do transporte escolar indigno, que deve ser levada em conta ao se pensar o novo Fundeb. A ideia de equidade no direito à educação precisa ser contemplada no debate sobre o financiamento da educação. Ademais, a convidada destacou ser um grande avanço que essa temática esteja sendo agora tratada como uma alteração do texto perene da Constituição e não mais como dispositivo do ADCT de uma Constituição que já tem 30 anos. Financiamento é direito material e deve ser previsto no corpo da Constituição Federal.

A palestrante frisou, ainda, a importância de se aprimorar o controle social da educação, uma vez que recursos mal gastos se perdem, não chegam aos municípios e às salas de aula e não fazem diferença na vida educacional das crianças e dos adolescentes.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Por fim, a convidada afirmou que, com a expansão do patamar de aporte da União, será possível pensar em se ampliar o valor a ser gasto com a remuneração dos profissionais da educação, o que representa um grande desafio diante de redes municipais que gastam 110% dos recursos do Fundeb somente com folha de pagamento e, ainda assim, pagam salários são tão baixos.

**Maria Cristina Manella Cordeiro**

A convidada explicou que o Fundeb está regulamentado pela Lei 11.494/2007 e é previsto como política pública transitória, com vencimento em dezembro de 2020. O que se pretende é transformá-lo em política pública permanente, com previsão constitucional, tornando-o fonte definitiva de financiamento da educação básica. Além disso, destacou a palestrante, é necessário inserir o CAQ e o CAQi como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno, conforme já proposto em duas PECs no Senado. Assim, o cálculo hoje feito segundo a lógica de se distribuir os valores da coleta de impostos seria substituído pela metodologia do CAQi, que propõe padrão mínimo de qualidade e insumos mínimos necessários.

A convidada ponderou, entretanto, que apenas a previsão dos índices do CAQ e do CAQi não são suficientes, devendo se fazer constar na mesma previsão constitucional o método de cálculo, sem deixar a sua efetiva implementação para uma lei posterior. No seu entender, desde a promulgação da Constituição de 1988, já há referência ao dever da União de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. A esse respeito, o



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

legislador infraconstitucional estabeleceu que os padrões serão definidos como a variedade e a quantidade mínimas por aluno de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino. Em 2010, ou seja, depois de 20 anos, reconhecendo a omissão da União na implementação desses dispositivos constitucionais e legais, o Conselho Nacional de Educação (CNE) estabeleceu, em parecer, normas e parâmetros para fixação desse índice, dependendo única e exclusivamente da homologação do MEC, a qual nunca ocorreu. Recentemente, o próprio CNE revogou aquele parecer, se dizendo incompetente para normatizar o cálculo. Posteriormente, em 2014, acórdão do TCU impôs ao MEC o dever de regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino e definir, a partir desses padrões, o custo aluno-qualidade. Essa determinação, porém, segue descumprida. Por fim, também em 2014, o PNE impôs novamente o dever de a União de implementar o CAQi, no prazo de 2 anos, prazo esse vencido em 25 de junho de 2016. Nesse sentido, a procuradora concluiu que a União encontra-se em mora há quase 30 anos, não sendo razoável deixar adiar novamente essa tarefa.

A palestrante ainda sustentou que a fixação do CAQi obrigará a União a aumentar sua participação no financiamento da educação básica, assumindo a responsabilidade de atuar redistributiva e supletivamente em matéria educacional. A implementação do CAQi reforçará outra bandeira do governo federal, o combate à corrupção, já que a definição desse índice tornará mensurável e juridicamente exigível a responsabilidade do poder público nos investimentos em educação.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Por fim, a convidada frisou que, na avaliação global, o Brasil é o nono país mais desigual do planeta. Argumentou que, em épocas de crise, a concentração de renda aumenta, uma vez que os menos escolarizados são os primeiros a perderam seus empregos e os últimos a serem reinseridos no mercado formal de trabalho. Os prejuízos que o ineficiente sistema de educação básica causa aos mais pobres e à economia global de um país são indiscutíveis. Ressaltou, assim, que só a educação é capaz de permitir e de promover o acesso a uma vida digna e a uma cidadania plena.

## 5.7 Sétima Audiência Pública

No dia 20 de agosto de 2019 a CE, realizou Audiência Pública para debater a renovação e a revisão do FUNDEB, cuja vigência expira em 2020, tendo como foco a discussão sobre fontes de financiamento para se garantir um Fundeb permanente e condizente com os desafios da educação brasileira.

Participaram como convidados o Sr. Rubens Cerqueira Freitas, Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); o Sr. Fernando Gaiger Silveira, Doutor em Ciência Econômica e Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA; e o Sr. Paulo Gomes Gonçalves, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

**Sr. Rubens Cerqueira Freitas**



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Rubens Cerqueira Freitas afirmou, de início, que o objetivo de sua exposição era compartilhar informações, com foco na educação, inerentes aos recursos de *royalties* e de participação especial – *royalty* mais nobre proveniente de campos de grande produção e de receita líquida alta –, à forma como esse dinheiro é originado e à correspondente estimativa de arrecadação para os próximos 5 anos.

Iniciou a explanação abordando a boa expectativa de produção de petróleo e de gás natural, com aumento, em relação a 2018, de cerca de 50% até 2023. Mencionou, ainda, a vigência de 3 regimes de exploração: o tradicional regime de concessão; o de cessão onerosa; e o de partilha. Comentou, então, que, embora a produção decorrente do regime de concessão esteja em queda, os novos campos dos regimes de cessão onerosa e de partilha suplantam esse declínio. Por esse motivo, o resultado conjunto é um adicional de produção ascendente que, nos próximos 5 anos, se estabilizará no alto patamar de 60 bilhões de reais por ano, alavancados pela ascensão dos *royalties*, conquanto mitigados pelas participações especiais. Ressaltou, pois, que essas estimativas de arrecadação de *royalties* e participação especial para os próximos 5 anos – franqueadas à consulta pública no sítio da ANP, fragmentadas por ente da Federação – constituem receitas variáveis, previstas com base em estimativas da projeção do preço do barril do petróleo *Brent*, da taxa de câmbio nos próximos anos pelo Banco Central e da declaração da produção pelas concessionárias.

Em seguida, o expoente elucidou como se dá a distribuição do dinheiro obtido em decorrência de *royalties* e participações especiais, com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

base nas Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989; 9.478, de 6 de agosto de 1997; e 12.351, de 22 de dezembro de 2010. No caso da participação especial, a União fica com 50%; os estados produtores, com 40%; os municípios produtores, com 10%. Já no caso dos *royalties*, a distribuição se dá conforme o regime de exploração e a alíquota aplicável: 5% recebem uma destinação e o percentual residual da alíquota (10%, se partilha, e 5%, se outro regime) recebem outra destinação, tendo em vista que a alíquota aplicável é de 15%, no caso do regime de partilha, e de 10%, nos demais regimes. Nesse sentido, a primeira destinação (a dos 5%, independentemente do regime de exploração) ocorre da seguinte forma: União fica com 20%; estados, com 30%; municípios produtores, com 30%; municípios que têm instalação de embarque e desembarque de petróleo, com 10%; fundo especial, destinado aos estados e municípios não produtores, com 10%. A destinação do percentual residual da alíquota (10%, se partilha, e 5%, se outro regime), por sua vez, ocorre da seguinte forma: União fica com 40%; estados, com 22,5%; municípios produtores, com 22,5%; municípios que têm instalação de embarque e desembarque de petróleo, com 7,5%; fundo especial, com 7,5%.

O Sr. Rubens contemplou em sua exposição, outrossim, a aplicação do dinheiro obtido em decorrência de *royalties* e participações especiais. Explicou que parte da aplicação desse dinheiro é vinculada. Inicialmente, a regra era mais simples: 5% da alíquota destinava-se a infraestrutura, saneamento e meio ambiente; o percentual residual da alíquota (10%, se partilha, e 5%, se outro regime) era de livre aplicação, vedada a utilização para pagamento de salários ou dívidas. Entretanto, após



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

a edição da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, todo campo que, no caso da União, possua declaração de comercialidade após 3 de dezembro de 2012 ou, no caso de estados e municípios, tenha o correspondente contrato assinado após essa data deve destinar 25% do dinheiro obtido com a produção de petróleo e gás natural à saúde e 75% à educação, preferencialmente a básica. Ademais, os campos sob regime de concessão e referentes ao pré-sal em que a declaração de comercialidade seja anterior a 3 de dezembro de 2012 têm seus recursos integralmente destinados ao Fundo Social, no qual 50% vai para educação e saúde. Concluiu, então, que, no contexto da aplicação vinculada de recursos decorrentes de *royalties* e participações especiais, serão destinados à educação e saúde, diretamente, mais de 6 bilhões de reais por ano a partir de 2022 e, por meio do Fundo Social, mais de 62 bilhões de reais nos próximos 5 anos, sendo cerca de 45 bilhões específicos para a educação.

**Sr. Fernando Gaiger Silveira**

O convidado enunciou inicialmente o escopo da sua explanação: a apresentação de espaços fiscais para a ampliação da participação da União no Fundeb, através do aumento da arrecadação dos recursos nos moldes já previstos, da majoração de alíquotas dos tributos já previstos ou da ampliação da base do Fundo, mediante a redução de despesas, o aumento de receitas ou o cancelamento de renúncia de receitas.

No que tange ao aumento da arrecadação dos recursos nos moldes já previstos, mencionou o caso do IPTU, relativamente ao qual os



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

municípios têm melhorado a sua efetiva arrecadação. Na mesma linha, mencionou a situação do ITR, que tem sido objeto de acordos frutíferos entre municípios e União para arrecadar mais. Ambas as hipóteses contribuem para o crescimento do Fundeb.

No que concerne à majoração de alíquotas dos tributos já previstos, mencionou o caso do ITCMD, atualmente limitado a 8%, mas que poderia ter seu limite máximo ampliado, por exemplo, para 20%. Isso porque atualmente vários estados utilizam alíquotas de 8% ou próximas a esse percentual. Contudo, há aqueles – como São Paulo, Minas Gerais e Paraná – que estão nos 4% e poderiam se valer da progressividade para se aproximarem do limite máximo. Ambas as ações também contribuiriam para a expansão do Fundo.

A última opção é a ampliação da base Fundo, mediante o aumento de receitas, o cancelamento de renúncia de receitas ou a redução de despesas. Quanto à última hipótese, mencionou o caso dos gastos com entidades filantrópicas ligadas educação (3,8 bilhões ao ano) e com entidades sem fins lucrativos ligadas à educação (4,2 bilhões ao ano). Considerou que faltam estudos para melhor informar os dados da filantropia sem fins lucrativos, motivo pelo qual uns defendem a manutenção dos gastos e outros os consideram desvios. Concluiu que se trata de um dinheiro grande e que parte dele poderia servir de base para o Fundeb.

Já no que se refere à ampliação da base do Fundo por meio do aumento de receitas, Fernando explanou o caso do Simples Nacional, que



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

representa um gasto tributário de 80 bilhões ao ano e contempla 90% das empresas, tendo em vista o limite aplicável de 4,8 milhões de reais, cerca de 3,5 vezes maior que o adotado por outros países. Alertou que a maior parte das empresas se filiou para obter a simplificação, e não em razão das facilidades tributárias, e que eventual medida redutora do limite aplicável acarretaria um ônus político muito grande.

Tem-se, igualmente, a ampliação da base do Fundo por meio do cancelamento de renúncias de receitas. Quanto ao tema, citou a dedução de gastos com educação no Imposto de Renda, que custa 4,6 bilhões ao ano. Enfatizou que quem recebe o benefício encontra-se entre os 20% mais ricos e classificou o incentivo como "um bolsa-família da classe média-alta, obscuro e desconhecido, porque ninguém faz as continhas". Ressaltou, contudo, que a dedução constitui padrão internacional, devido ao apoio ao capital humano, e que as deduções de saúde são muito maiores.

Expôs, ainda, a isenção de tributação sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoa física de que trata a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Exemplificou que uma alíquota de 15% sobre essas fontes resultaria numa arrecadação de 60 bilhões de reais ao ano. Alertou, entretanto, sobre a complexidade de se adotar essa medida, uma vez que poderia ensejar fugas de capital ou planejamentos tributários distintos, como a transformação de distribuições de lucros e dividendos em fundo imobiliário, que também não paga. Ressaltou que eventual medida nesse sentido deveria aproveitar para aliviar a tributação sobre empresas, já que as alíquotas legais e nominais de 34% estão fora da realidade internacional.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Enfatizou, ainda, que as políticas de fornecimento, inerentes à oferta de saúde e educação públicas, são as que mais diminuem o índice de Gini e, assim, contribuíram bastante para a queda da desigualdade nos 5 anos anteriores à crise. A educação foi a que mais contribuiu, devido ao fato de que fatores demográficos e sociais fazem com que sua aplicação seja naturalmente muito progressiva, além da característica da fecundidade entre os mais pobres, considerando que os mais jovens são os mais pobres e que a classe média-alta não frequenta a escola pública.

Ademais, mencionou o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a reforma tributária em diferentes contextos, alertando que esta tem dois graves problemas – a questão federativa e os interesses da saúde, da educação, da assistência e de não perder recursos.

**Sr. Paulo Gomes Gonçalves**

O convidado declarou, inicialmente, que sua apresentação objetivava trazer reflexões a partir de trabalhos desenvolvidos pelo TCU, considerados os riscos que podem impactar o novo Fundeb e as oportunidades de aperfeiçoamentos, partindo-se da premissa de que o Fundo vai seguir a ordem natural que seguiu desde o Fundef, sem qualquer outra situação de mudança no modelo conceitual em vigor.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Antes, porém, expôs o panorama atual de financiamento para educação pública brasileira, destacando que boa parte dos recursos dos estados, Distrito Federal e municípios originam-se dos 25% vinculados constitucionalmente a uma cesta de impostos direcionada para educação, notadamente para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundeb, presente nesse segmento, não inovou pela mera vinculação, mas sim ao prever a complementação da União.

Nesse contexto, discorreu sobre os diversos tributos componentes da cesta do Fundeb, realizando alguns destaques, dentre eles: o incremento dos recursos ao Fundeb por meio da majoração da alíquota do ITCMD, fixada em 4%, para o limite máximo de 8%; a inserção de impostos que estão fora da base do Fundo, como o ISS e o IPTU, ou de cota parte deles; a ampliação da complementação da União, que historicamente se manteve em seu patamar mínimo de 10%; e a verificação das renúncias de receitas na área da educação para se constatar o efetivo benefício delas. Frisou, ademais, que poderiam ser adotadas no novo Fundo medidas análogas àquelas que o Fundeb avançou em relação ao Fundef – incorporação de uma cesta maior de impostos e aumento da retenção (de 15% para 20%).

Realçou, ainda, o grande mérito do Fundeb de servir de sistema de repactuação interna de recursos, já que a cesta de impostos centralizada no fundo estadual é depois repartida, de modo que há municípios que colocam mais e recebem menos e outros que colocam menos e recebem mais. A União também entra com sua complementação de 10%, exercendo sua



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

função supletiva, para garantir que nenhum estado fique aquém do fator valor aluno ano, calculado no final de cada ano para orientar a complementação do ano seguinte. Ressaltou, ainda, que a ideia do Fundo era valorizar o profissional do magistério ao direcionar o recurso especificamente para sua remuneração e que o Fundeb está fora do limite de gastos do Novo Regime Fiscal.

O expoente passou a analisar, então, o foco de sua apresentação: a) a auditoria operacional do TCU que busca verificar a oportunidade de aperfeiçoamento do Fundeb sob a ótica do controle externo, tanto na concepção quanto no controle do Fundo, analisando como o Fundo tem contribuído para diminuir a desigualdade de financiamento entre os estados e intrafundo; b) quais seriam os principais fatores que impactaram nas receitas ao longo desses anos; e c) se há transparência na execução dos recursos do Fundo.

Nessa linha, a primeira reflexão evidencia a limitação de que os critérios atuais de equalização das receitas não consideram padrões mínimos de qualidade do funcionamento das redes. De fato, faz-se necessário usar critérios multidimensionais, não obstante haja dificuldades políticas e metodológicas. A visão puramente por matrícula, embora seja um critério justo, não permite a identificação das redes em situações mais precárias, que demandam maiores qualificações para se ofertar educação de melhor qualidade. Além disso, deve-se indagar até que ponto os demais programas de transferência direta a cargo da União (os programas de alimentação escolar e de transporte escolar, o salário-educação e as transferências



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

voluntárias) estão bem calibrados, ou se favorecem ou comprometem a equalização propiciada pelo Fundeb.

Já a segunda reflexão questiona se o Fundeb está conseguindo manter seu efetivo poder de compra, de modo que o comportamento histórico das receitas viabilize a não redução das receitas do Fundo e do valor aluno nacional, anualmente definido, após o cotejo das receitas estimadas frente às efetivadas. As desonerações tributárias necessitam de estudo de impacto em relação aos tributos que compõem a cesta do Fundeb, com a previsão de compensações para a renúncia. Ademais, é preciso estabelecer critérios objetivos para o caráter supletivo e redistributivo da União, atualmente inexistentes, determinando quanto de suplementação a União precisa colocar e qual é o papel dela como ente que suplementa a educação básica.

A última reflexão concerne à fuga de recursos para custeio de despesas que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo o convidado, há dois trabalhos recentes do TCU que apontam essa situação: o uso de recursos do Fundeb para pagar profissionais do magistério que se encontram cedidos ou em desvio de função exercendo cargos não compatíveis com o ensino, ainda que na Secretaria de Educação; e o pagamento das despesas com servidores inativos e pensionistas com recursos do Fundeb. Por fim, afirma que se deve tornar vinculativo o uso do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o sistema de orçamento público da educação, gerido pelo FNDE, que busca exatamente detalhar as despesas com itens que hoje não são alcançados pela



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

contabilidade federal, não só relativos ao Fundeb, mas de manutenção e desenvolvimento do ensino de uma maneira em geral.

## 5.8 Oitava Audiência Pública

Realizou-se, no dia 27 de agosto de 2019, Audiência Pública da CE com a finalidade discutir a renovação e a revisão do FUNDEB, cuja vigência expira em 2020.

Compareceram à Comissão o Sr. José Francisco Soares, membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE/MEC); e o Sr. Arnóbio Marques de Almeida Júnior, ex-Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC. A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

**José Francisco Soares**

O Sr. José Francisco Soares disse que educação é processo intencional e organizado de aquisição de conhecimentos e habilidades, bem como de desenvolvimento de atitudes, que refletem valores éticos, culturais e emocionais. Para que não se torne utopia, esse conceito deve ser ampliado para incluir o direito de aprender, expresso por meio de resultados concretizados na matrícula, na permanência e no aprendizado e efetivados no bom desempenho em testes.

Dados do INEP, ainda pouco utilizados, demonstram que, na média, somente 40% dos alunos matriculados têm trajetória regular, o que é



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

bastante assustador. Nos melhores resultados, esse valor chega a insuficientes 60%.

Para garantir o direito à educação, são necessários não só mais recursos, mas também que eles sejam aplicados de forma focalizada, usados com eficiência e sujeitos a monitoramento e controle social. No Brasil, apesar de o esforço ser igual ou maior, o valor nominal praticado é menor do que o dos países da OCDE. Deixar de considerar o esforço, como a maioria dos comentadores de editorais fazem, é criar um conflito redistributivo.

A complementação da União para a educação precisa aumentar, pois muitos estudantes não têm recursos suficientes para garantir seu direito. E a unidade de planejamento da alocação do recurso não pode ser o município, mas o estudante, com suas necessidades e seu nível socioeconômico. O professor frisou que não se pode pensar no direito à educação para um conjunto de estudantes, mas para indivíduos.

Os conceitos de equidade e igualdade também devem ser revistos. O primeiro consiste em tratar os desiguais de forma diferente para que todos possam caminhar, mas, na educação, não basta implementar políticas equitativas, porque, sozinhas, elas podem perpetuar desigualdades. Para garantir o direito de fato, a métrica deve ser o resultado. Mesmo com alocação de mais recursos para escolas de alunos mais excluídos, se não houver organização curricular eficaz e a criança não aprender, haverá desigualdade, questão que ninguém quer enfrentar. Equidade educacional



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

como resultado ocorre quando grupos de estudantes, definidos por quaisquer critérios sociais, têm a mesma distribuição na medida de aprendizado.

Atualmente, o Nível Socioeconômico (NSE) é diretamente proporcional ao desempenho: quanto mais alto, melhor o desempenho, tanto do aluno quanto da escola.

Para exemplificar, o palestrante mostrou tabela em que compara a média de desempenho, em Matemática, de estudantes do quinto ano escolar de NSE mais baixo com os de NSE mais alto. Em 2007, o primeiro grupo teve 180,2 como resultado, e o segundo, 204,5; diferença de 24,4. Em 2017, o primeiro grupo tinha passado para 197,2, enquanto o segundo, para 239,3. A diferença de 42,1 pontos significa que a criança do nível socioeconômico mais baixo estava, na realidade, no terceiro ano e não no quinto; dois anos atrás dos outros, portanto.

Ter como medida de avaliação o desempenho das escolas municipais também perpetua diferenças, porque, se o desempenho delas, como um todo, fica na média, as de NSE e desempenho baixos não impactam a política, porque o Município, e não as pessoas, é tratado como unidade; o que cristaliza os problemas.

O palestrante citou a legislação de subvenção escolar chilena, promulgada no governo Bachelet, que estabelece os alunos como unidade e aloca mais recursos para os mais vulneráveis, pois reconhece que o custo da educação cresce com a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

No Brasil, há que se combater os desperdícios estruturais com foco e eficiência na aplicação dos recursos. Primeiramente as perdas relacionadas ao abandono, à repetência, à infrequência ou à evasão dos discentes, que demonstram grande exclusão social desse segmento. Somente 25% dos estudantes que entram no ensino fundamental chegam ao ensino médio. Em segundo, o absenteísmo dos docentes, que, conforme estimativas, chega a 20%.

Em muitos municípios brasileiros, os custos praticados não espelham melhores resultados. Brasília e Porto Alegre, por exemplo, que gastam, por ano, R$ 11.500,00 e R$ 10.000,00 por aluno, respectivamente, não deveriam ter crianças que não aprenderam a ler.

É necessário não só elaborar projeto de determinação dos custos para saber quanto é uma educação de qualidade, mas também fazer comparações usando projeções demográficas para expandir experiências que estão dando certo em alguns locais. Há bom desempenho tanto em escolas de baixo custo no setor privado, quanto de baixo NSE no setor público.

O palestrante tratou então da importância do acompanhamento sistemático da eficácia do uso dos recursos com relação à trajetória regular do aluno. Cada prefeito deveria ter informações sobre quantos alunos entraram em determinado ano e quantos ainda continuam no sistema de forma regular. Esse dado, até mais importante no primeiro momento do que os de aprendizado, não existe atualmente, pois a criança que evadiu não impacta o Ideb, que considera somente a taxa de aprovação dos que ficaram.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Trajetória regular, portanto, está mais próxima do conceito do direito à educação. É o primeiro indicador de cidadania e precisa se tornar uma métrica.

Também não basta resolver a questão de mais recursos, se não houver discussão sobre a melhor maneira de a criança aprender. Educação significa aprendizado. Desigualdade de recurso é somente uma dimensão, mas o que interessa é garantir trajetória regular e nível de aprendizado, sem desigualdade entre grupos nestes dois indicadores.

Por fim, acredita que o texto legal deveria prever que "a lei estabelecerá formas de controle social dos recursos, bem como de seu impacto na trajetória individual dos estudantes, do respectivo aprendizado e das diferenças destes indicadores entre grupos de estudantes definidos por raça, gênero e nível socioeconômico".

**Arnóbio Marques de Almeida Júnior**

O Sr. Binho Marques afirmou acreditar que a essência do Fundeb a favor da equidade e da redução das desigualdades deve sair aprimorada como resultado dos debates realizados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, principalmente considerando que o Fundo já existe há alguns anos, e que hoje se sabe o tanto que ele pode melhorar. Como contribuição, disse que abordaria pontos que acredita importantes na criação de um Fundeb melhor.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Para ele, as palestras também conseguiram esclarecer que o Fundeb é responsável somente por parte do financiamento da Educação Básica, mas seu papel equalizador é fundamental na existência de um mínimo de qualidade nacional na educação.

Segundo Binho, é possível constatar nas audiências públicas consensos sobre os seguintes pontos: a participação da União no financiamento da Educação Básica é pequena e deve ser ampliada, pois, contrariamente ao que se acredita, a maior parte dos recursos vem dos Estados, Municípios, Distrito Federal e iniciativa privada; a grande desigualdade no financiamento da Educação Básica se deve ao fato de que o Fundeb representa 60% dos recursos totais e os restantes 40% estão muito concentrados; a distribuição dos recursos do Fundeb é ineficiente; o Fundo não conseguiu estabelecer relação entre financiamento e qualidade; e a necessidade de valorizar os profissionais da educação.

Essas distorções precisam ser corrigidas e, apesar de ver com pessimismo o momento atual, em que a EC nº 95, de 2016, chamada Emenda do Teto, marcou o fim de um ciclo virtuoso iniciado com a Constituição Federal de 1988, acredita que um novo Fundeb é possível, tendo em vista a existência de conjuntura favorável a essa revisão.

Conta de forma positiva, primeiramente, a experiência acumulada durante décadas, nas quais o Brasil esteve à frente de outros países na construção de um financiamento com maior equidade; em segundo, o conhecimento sistematizado em relatórios realizados ao longo desse



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

período, dos quais o primeiro foi em 2013, resultado do Fórum de Avaliação do Fundeb. Em 2015, houve o Grupo de Trabalho do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), do MEC; em 2017, os estudos de Cláudio Tanno; e, em 2018, o GT do Movimento Todos pela Educação, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Graças a esses estudos, aos debates de alta qualidade técnica que estão sendo realizados no Congresso Nacional e, principalmente, a lideranças políticas qualificadas, com capacidade para pactuar uma proposta unitária, acredita ser possível a criação de um novo Fundeb com melhor impacto no aprendizado e na equidade.

Há cinco pontos que o convidado considera fundamentais na busca por esse objetivo: superar a ineficiência do atual Fundeb; elevar consideravelmente o valor aluno mínimo nacional; criar mecanismos para amenizar as desigualdades socioeconômicas; articular financiamento com qualidade e valorizar efetivamente os professores.

Sobre aumentar a equidade, é necessário investir mais em quem tem menos recursos para combater o que foi identificado no estudo de Claúdio Tanno como 31% de ineficiência do Fundeb. Analisando os recursos totais do financiamento da Educação Básica depois da distribuição do Fundo, que responde por 60% do total do financiamento da Educação Básica, e após a complementação da União, vê-se que há grande desigualdade entre as redes de ensino. Os 40% restantes estão concentrados nos entes federativos com elevados ICMS, IPTU, ISS, entre outros. A distribuição é feita por número de alunos, equitativamente, e todos os municípios, dentro dos Estados com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

menor VAA, recebem complementação, mesmo os mais ricos. Quando o MEC entra com programas nacionais, ele cristaliza a desigualdade, porque a distribuição também é feita igualmente, sem distinção, levando mais dinheiro para quem já têm mais recursos.

É possível alterar essa realidade e melhorar o valor mínimo estadual e o nacional, se a complementação da União for por ente federativo, independentemente do Estado de origem, observando o total de recursos vinculados à educação, para que recebam mais os que necessitam mais. Na etapa dentro do Estado, a distribuição também deve considerar esse aspecto e ser feita por rede de ensino. Ressaltou, então, que a melhoria na distribuição dentro do Estado e na complementação da União são dois pontos importantes.

Disse que elevar o valor aluno mínimo nacional aproximará o Fundeb do conceito de CAQi e de uma educação nacional. Com um mínimo maior, é possível exigir mais esforço na entrega de mais qualidade em cada rede de ensino.

Apresentou quadro que demonstra a diferença de resultados quando a distribuição é feita, hipoteticamente, por fundo estadual, por ente federativo ou por rede de ensino. Dentro de uma perspectiva pessimista, para uma complementação da União de 30%, haveria um aumento de 29% do VAA por fundo e de 52% por ente. Frisou a importância de se prever ação articulada nos dois sentidos: na distribuição por ente federativo e no aumento da complementação da União. Mantida a atual complementação da União,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

mas feita por ente federativo, haveria um aumento de R$ 481 para o valor aluno. Isso num desenho pessimista, que não pensa numa distribuição intraestadual. Com 20% de complementação da União, esse resultado seria de R$ 644; com 30%, chegaria a R$ 770, que significa 23% do VAA-Fundeb de 2019.

Há dois mecanismos capazes de amenizar as desigualdades socioeconômicas, com financiamento maior para as escolas mais pobres. Primeiramente, pode-se criar um fator multiplicador de equalização fiscal, inversamente proporcional à quantidade de recursos que cada ente federativo tem fora do Fundeb; em segundo lugar, adicionar um multiplicador para matrículas de crianças e jovens identificados pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) como pobres ou extremamente pobres.

Apresentou, então, proposta do Movimento Todos pela Educação, em que se aplica um multiplicador de 1.3 como fator de equalização fiscal para o município mais pobre. De acordo com a sugestão, esse fator deve ponderar as matrículas na redistribuição intraestadual e ser inversamente proporcional ao VAA extra Fundeb.

Entende ser possível que o Fundeb articule financiamento com qualidade, o ponto mais difícil em sua opinião, por meio de sistema de avaliação da qualidade da oferta das redes de ensino, aliado à publicidade, do VAAT e da qualidade da oferta em cada rede de ensino. Dessa forma, conjuga-se indução e transparência com mecanismos de responsabilização.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Acha importante que o País tenha um referencial nacional de qualidade que possa guiar os secretários de educação e que vá muito além de uma lista de insumos.

É imprescindível haver avaliação das redes de ensino de forma clara e transparente, de maneira que a população saiba a qualidade que elas estão entregando. Os insumos são parte dessa avaliação, mas entram também as condições básicas de infraestrutura, pagamento do piso do professor e outros aspectos que sequer têm custo monetário, como critério técnico na escolha dos diretores. Tudo tem impacto na qualidade do ensino, como demonstram estudos. Hoje, em 70% das redes, os diretores são escolhidos por critério político. Se houver um sistema de avaliação nacional para conceituar a qualidade da oferta com todos esses aspectos, ele vai induzir mudanças nas práticas das políticas públicas. Se, entretanto, não houver relação direta entre financiamento e qualidade, é necessário que a população saiba quanto cada rede de ensino gasta por aluno, seja estadual, seja municipal, para que ela faça essa relação. Quer dizer, pode acontecer de o valor aluno de determinada rede ser adequado, mas a escola entregar qualidade abaixo da básica. A população, portanto, faz a avaliação da rede e pode acionar o Conselho Municipal de Educação ou o Ministério Público.

Para a valorização dos profissionais de educação, o Sr. Binho Marques propõe subvinculação da remuneração aos recursos totais de financiamento da Educação Básica e não somente aos do Fundeb, como é hoje. Também é importante que se mantenha informações claras sobre os profissionais da educação. Há secretários que sequer sabem onde estão seus



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

professores e que têm folha de pagamento com recursos da Educação para profissionais que estão à disposição de políticos. Propõe que o piso salarial do professor seja vinculado a um mínimo de 60% do valor total dos recursos para MDE.

Destacou que se preocupa com alguns princípios constitucionais que estão sendo sugeridos nas discussões, como a proibição de retrocesso e a responsabilização solidária entre os entes. Pondera que a interpretação do que é retrocesso não é conceito exato, e não há como saber se o ideal hoje será bom no futuro. Esse princípio, se for aprovado, vai levar à judicialização da educação, da mesma forma como o fará a implementação da responsabilização solidária entre os entes.

A composição da cesta do Fundeb, em sua opinião, deveria ser mantida e o ITR deveria fazer parte da receita do Fundo, mesmo sendo um valor considerado pequeno, porque significa mais recursos. Sugere também que os parlamentares fiquem atentos para não deixar que a reforma tributária desmonte o que está sendo construído com vistas à criação de um Fundeb melhor. Além disso, propõe simplificar os fatores de ponderação, porque, na prática, a diferença é menor do que se imagina.

Disse não ter opinião formada sobre a tendência de diminuir a possibilidade de justificar como MDE os recursos de complementação da União, para que se tenha mais recurso no Fundeb. Entende, entretanto, que há muitos programas ineficientes do MEC, de muita padronização, independentemente do governo, e, se houver diminuição da possibilidade de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

recurso do MDE indo para a complementação da União, aumentam as possiblidades de programas nacionais, porque o MDE vai ter que ser gasto em programas nacionais. Quanto mais o recurso do Governo Federal for distribuído, melhor. Se for reduzido de 30% para 10% a possibilidade de MDE para a complementação, vai acabar por ocorrer inflação nos programas do MEC.

Por fim, ressaltou que valor mínimo nacional e CAQi são conceitos diferentes do ponto de vista de cálculo, mas tem visto que eles estão sendo confundidos nas propostas apresentadas. Isso deve ser corrigido. Sugere também cuidados extras para que não se desmonte a lei do piso salarial.

**5.9 Nona Audiência Pública**

Realizou-se, no dia 26 de novembro de 2019, Audiência Pública da CE com a finalidade de debater sobre os impactos do novo Fundeb para a garantia do direito à educação escolar indígena, à educação escolar quilombola e à educação em territórios marcados por alta vulnerabilidade.

Compareceram à Comissão o Sr. Gersem Baniwa, Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Givânia Nascimento, Representante da Comissão Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ); a Sra. Benilda Brito, Representante da Articulação Nacional de Organizações Negras; o Sr. Daniel Cara, Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; o Sr. Heleno Araújo, Presidente da CNTE; a Sra. Denise Carreira, Representante do Capítulo



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Brasil da Rede Gulmakai; a Sra. Sra. Maria José Souza Silva, Professora; a Sra. Sra. Clarice Alves Rezende, estudante indígena. A audiência foi presidida pelo Senador Flávio Arns.

Nesta audiência a Sra. Denise Carreira apresentou o estudo "A Importância do Novo Fundeb para a Garantia do Direito à Educação Escolar Indígena, Quilombola e em Territórios de Vulnerabilidade Social", do Capítulo Brasil da Rede Gulmakai constituído por ativistas vinculados a organizações da sociedade civil brasileira que foram convidados pela ativista Malala Yousafzai a integrar a Rede Gulmakai. A nota técnica apresentada foi elaborada pelo Professor Salomão Ximenes da Universidade Federal do ABC (UFABC), por Elizabeth Ramos, do Centro de Cultura Luiz Freire, além da própria Denise Carreira. Na audiência, os representes da educação indígena e quilombola apresentaram os principais problemas dessas modalidades de ensino e expressaram seu apoio à renovação do Fundeb, com atenção específica para a educação indígena, quilombola e para a educação em territórios marcados por alta vulnerabilidade[19].

## 6 Temas centrais do debate sobre o Fundeb no Senado Federal

Conforme mencionado anteriormente, desde 2015 o Congresso Nacional sinalizou preocupação com o fim da vigência do Fundeb em 2020. Desde então, foram apresentadas diversas Propostas de Emenda à

[19] Tendo em vista o curto espaço de tempo entre a realização da audiência e a conclusão deste relatório, não foi possível incluir o resumo aqui. A transcrição completa da audiência pode ser acessada no seguinte endereço: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/9440



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

Constituição, algumas já arquivadas, em razão do término do mandato do primeiro signatário, e outras ainda em tramitação na Câmara (PEC nº 15, de 2015) e no Senado (PECs nºs 33 e 65, de 2019). Especialmente no ano de 2019 houve a intensificação do debate nesta Casa Legislativa, que culminou com a realização do ciclo de audiências públicas que descrevemos no capítulo anterior.

A propósito, observamos entre os especialistas da educação um consenso a respeito da importância da política de fundos para a educação básica pública e da necessidade de tornar o Fundeb permanente. Ademais, aproveitando o fim da vigência do Fundo, foram discutidos diversos aprimoramentos que devem ser feitos no atual mecanismo.

O primeiro deles refere-se ao aumento da participação da União, com o incremento do percentual da complementação federal. Algumas entidades, como a Undime, o Consed, a CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, defendem o percentual de 40% (o mesmo trazido na PEC nº 65, de 2019, e na versão preliminar do substitutivo apresentado pela Deputada Dorinha à PEC nº 15, de 2015). A PEC nº 33, por seu turno, estabelece em 30% a complementação federal, e o próprio Governo já sinalizou que a complementação deve aumentar, ainda que mencionando o percentual de somente 15%.

A segunda questão sobre a qual existe certa concordância está relacionada à necessidade de correção de distorções existentes na atual sistemática de distribuição dos recursos do Fundo. Conforme diagnosticado



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

em diversas oportunidades, o modelo vigente, ao distribuir a complementação federal considerando somente os recursos dos fundos em cada um dos Estados e no Distrito Federal, privilegia Municípios ricos de Estados que recebem a complementação, em detrimento de Municípios que precisariam receber a ajuda da União, mas estão em Estados que têm o valor aluno ano superior ao mínimo. Para tanto, surgiram algumas propostas de novos parâmetros de distribuição, entre as quais destacamos: a) adoção de fator fiscal quando da repartição da complementação no âmbito dos Estados entre os Municípios; ou b) repartição feita nas redes municipais e estaduais (e não mais no âmbito estadual), segundo o valor mínimo por aluno ano (VAA) total, que considera todas as receitas disponíveis para a educação de cada ente, e não apenas as que integram a cesta Fundeb.

Considerando a mudança do mecanismo de distribuição, também surgiram impasses a respeito da aplicação do novo mecanismo à totalidade da complementação federal desde o primeiro ano do novo Fundeb, ou de substituição do modelo atual pelo novo modelo com regra de transição que preveja mudança paulatina, ou, ainda, de estabelecimento da incidência da nova sistemática somente ao que superar os atuais 10% de complementação, de modo a não prejudicar nenhum ente federado com perda repentina de recursos.

Também se debateu sobre a cesta de recursos que compõem o Fundeb, com destaque especial sobre a viabilidade de se incluir ou não entre os recursos do Fundo os *royalties* de petróleo e o percentual de 20% do adicional extra do FPM distribuído em julho e em dezembro.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

Em diversas audiências públicas foi defendida, enfaticamente, a constitucionalização do CAQ, como parâmetro para a garantia da equidade e melhoria da qualidade de ensino. Apesar de terem sido apontadas dificuldades para sua implementação, para muitos dos especialistas a definição do valor aluno ano no Fundeb deve partir da lógica dos insumos mínimos necessários.

Ademais, foram mencionadas algumas vezes as experiências na gestão da educação do Estado do Ceará, que adotou a estratégia de usar a distribuição da cota municipal do ICMS como incentivo às boas práticas de educação nos Municípios. Foi defendida algumas vezes a criação de incentivos para aumentar a eficiência na aplicação dos recursos, considerando a eficiência dos entes, especialmente para a distribuição do ICMS e fora do âmbito do Fundeb, portanto.

Outra questão bastante debatida foi a valorização dos profissionais da educação, tendo sido defendido diversas vezes o aumento do percentual mínimo do Fundo a ser destinado para o pagamento de pessoal, especialmente diante do diagnóstico de que a maioria dos Municípios já aplica mais de 60% dos recursos para esse fim. Relativamente a essa questão, também parece consenso a vedação de utilização de recursos do Fundeb para pagamento de aposentados e pensionistas.

A responsabilidade solidária dos entes federados foi reafirmada em mais de uma oportunidade, de modo que a União deve ser considerada

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

corresponsável por aportar recursos para a educação básica, juntamente com Estados e Municípios.

Também foi objeto de preocupação dos palestrantes a necessidade de o Fundo prever mecanismo para melhorar a equidade, considerando o nível socioeconômico dos estudantes na distribuição de recursos.

Por fim, merecem destaque também os seguintes pontos abordados nas audiências públicas: a) críticas a retiradas de investimentos na educação, que se coadunam com a aplicação do "princípio da proibição do retrocesso" na educação; b) necessidade de planejamento, transparência e controle na execução de recursos do Fundeb; e c) constitucionalização da função redistributiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativamente às escolas de suas respectivas redes, de modo a evitar disparidades entre estabelecimentos de ensino de um mesmo ente federado.

## 7 Conclusão e recomendações

Este trabalho buscou compilar as principais contribuições feitas durante as audiências públicas realizadas durante o ano de 2019 na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal sobre a renovação do Fundeb e sua transformação em fundo permanente.

Os debates, que contaram com a participação de especialistas, profissionais da educação e gestores, apontaram não apenas para a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

necessidade renovar o Fundo, mas também para a urgência de fazê-lo e para a necessidade de promoção de aperfeiçoamentos em seus mecanismos de distribuição de recursos, com vistas a tornar mais eficiente, eficaz e transparente o financiamento da educação básica.

O fim da vigência do Fundeb em 31 de dezembro de 2020 explica a urgência da realização desses debates. Especialmente tendo em vista que, após a aprovação de PEC sobre o assunto, será ainda necessária a aprovação de lei regulamentadora e de todas as normas infralegais no âmbito do Poder Executivo para que o Fundo tenha plena vigência a partir do dia 1º de janeiro de 2021, destacamos a necessidade de apreciação tempestiva da matéria pelo Congresso Nacional.

Essa urgência, ademais, não se refere apenas aos prazos do processo legislativo. De fato, há uma premência ainda maior que vem da própria natureza do tema: a educação não pode esperar. Em todas as discussões realizadas na CE ficou patente a necessidade de o Brasil dar à educação a prioridade que ela reclama e que os discursos têm vocalizado ao longo da história. Em que pesem os avanços que a área apresentou após a redemocratização, notadamente em relação ao acesso, há forte convergência de opinião sobre a necessidade de se impulsionar essa política pública com mais prioridade, com vistas a se garantir educação de qualidade para nosso povo. Nos debates, ganhou proeminência o imperativo de que a educação no geral, e o novo Fundeb em particular, devem estar fundamentados nos princípios da universalidade do atendimento, da qualidade e da equidade, reduzindo-se as discrepâncias hoje existentes no acesso e no sucesso escolar



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

entre negros, índios e brancos, entre os quintis mais elevados de renda e os mais baixos e entre as diferentes regiões do País.

Esses objetivos devem ser atingidos por meio de novas estratégias de gestão, de coordenação federativa, de implementação de políticas bem-sucedidas, de foco no aprendizado dos alunos, de valorização dos profissionais da educação e de ações para garantir os insumos e a infraestrutura necessária em todas as regiões do Brasil. Tudo isso demanda recursos financeiros aplicados de forma eficiente e em volumes superiores ao que temos hoje.

Essa constatação foi praticamente unânime entre os participantes das audiências públicas: o Brasil precisa investir mais em educação. Os dados internacionais apontam que, apesar de o percentual do PIB aplicado em educação no Brasil (cerca de 6%) ser condizente com o mesmo indicador de outros países, o investimento por aluno em nosso país, os salários dos professores, as condições físicas de nossas escolas, entre outros fatores, apontam para a necessidade de incremento no investimento como requisito para perseguirmos padrões mais exigentes em matéria de atendimento e qualidade.

Apenas como exemplo, o investimento em estudantes na faixa dos 6 a 15 anos na OCDE é de US$ 8,630 anuais por aluno, enquanto o Brasil investe US$ 3,700 por aluno. Ao mesmo tempo, o valor anual mínimo para alunos dos anos iniciais do ensino fundamental no Fundeb, em 2019, é de R$ 3.238,52 e o maior valor anual mínimo é o referente à creche, fixado, em



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

2019, em R$ 4.210,88. Esses valores gastos por ano com alunos de escolas públicas seriam equivalentes ao custo mensal de matrícula em uma boa escola particular.

Ademais, ainda temos carências graves no que tange ao atendimento escolar na educação infantil, no ensino médio, na educação de jovens e adultos e na educação profissional. Do ponto de vista da qualidade, nossos alunos têm performance inferior aos dos países da OCDE, o que é consequência também da grande disparidade de nível socioeconômico, raça ou local de moradia. É preciso que a sociedade brasileira se dê conta de que esses problemas não serão superados por um sistema subfinanciado.

Nas audiências públicas, houve também consenso sobre o impacto positivo que o Fundeb aportou à educação brasileira. De forma geral, credita-se ao Fundo, e a seu antecessor Fundef, papel positivo na ampliação do atendimento escolar, especialmente na educação infantil, mas também em modalidades como na educação quilombola e na educação indígena. Também se atribui ao Fundo grande responsabilidade pela viabilização da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, embora ainda existam muitas redes que não têm conseguido cumprir esse diploma legal.

Nas audiências públicas, também foi bastante comum creditar-se ao Fundeb o apoio aos municípios mais pobres, com transferência de recursos de redes estaduais para esses entes que mais necessitam, com



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

consequente redução das desigualdades intraestaduais. A redução das desigualdades interestaduais, por sua vez, acontece por meio da complementação da União, que atualmente atende nove estados da Federação.

Todos esses avanços proporcionados pelo Fundeb, no entanto, precisam ser consolidados e aperfeiçoados, de forma que seja possível avançar ainda mais na implementação das políticas educacionais. Isso será possível, a nosso ver, por meio de novos mecanismos de distribuição no âmbito do Fundo.

O cenário de um novo Fundeb, agora como parte do texto permanente da Constituição Federal, enfrenta, no entanto, grandes desafios no Congresso Nacional, na sociedade e principalmente nas novas pautas econômicas do governo federal com vistas ao enfrentamento da crise fiscal.

É compreensível a gravidade do momento em que vivemos, mas é preciso ter em mente que o Fundeb não é uma política para o momento, um paliativo para solucionar um problema conjuntural, tampouco um inconveniente que possa ser adiado. Ele é uma política estruturante, que exige decisões imediatas, mas cuja implementação e impactos são de médio e longo prazos, afinal, as mudanças em matéria de educação podem até acontecer no tempo presente, mas são mensuráveis somente no futuro. Nesse sentido, o Fundeb não pode ser analisado com foco nas restrições atuais, sob pena de o economizado no dia de hoje implicar o lançamento à fogueira



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

daquilo que já foi conquistado, além de condenar as gerações futuras a um modelo de educação inferior ao que temos hoje.

Não desconhecemos e nem desconsideramos as dificuldades econômicas e as restrições orçamentárias que o País enfrenta atualmente. O Congresso Nacional tem contribuído para solucioná-las, debatendo medidas emergenciais e estruturantes para equilibrar as contas nacionais. Mas esse equilíbrio deve servir para que o Estado tenha condições de atender os direitos dos cidadãos e, dentre eles, pouca coisa é mais importante que a educação, pelo seu impacto tanto na vida particular dos sujeitos como na coletividade, na economia e no progresso social.

É importante observar, nesse sentido, que a EC nº 95, de 2016, que estabeleceu grandes restrições para o aumento das despesas primárias do governo federal, não incluiu a complementação da União ao Fundeb no Teto de Gastos, justamente porque, por ser objetivo estratégico para a sociedade e para o Estado, o investimento em educação não pode ser condicionado pelo presente. Também consideramos que o novo Fundo deve continuar sendo instrumento de subvinculação dos recursos destinados à área de educação, mantendo-se o atual modelo de vinculação que tanto contribuiu até aqui para as políticas de educação pública.

A continuidade do Fundeb, como fundo permanente e mais equitativo, e como estratégia de financiamento da educação básica, deve ser prioridade do Congresso Nacional. Nesse sentido, a CE deve continuar ocupando o centro dessas discussões, buscando referenciais técnicos,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

gerenciais e políticos para informar o Poder Legislativo e a sociedade sobre o imperativo urgente da renovação do Fundeb.

Também é imperativo mencionar o importante papel exercido pela Comissão Especial da PEC nº 15, de 2015, no âmbito da Câmara dos Deputados. Tanto o Deputado Bacelar, presidente da Comissão, quanto a Deputada Professora Dorinha Seabra, relatora da matéria, têm procurado, com um espírito de mútua cooperação entre as duas Casas, promover grande abertura para que as melhores ideias do ponto de vista técnico sejam incorporadas no texto constitucional. Nesse sentido, é alvissareiro que a proposta da Câmara dos Deputados esteja bastante alinhada com os debates que a CE tem realizado sobre o tema no Senado Federal.

Tendo em vista essas premissas, e orientados pelos debates havidos nas audiências públicas que realizamos na CE, fazemos as seguintes recomendações à discussão sobre o Fundeb no Senado Federal, com vistas ao aprimoramento dessa política:

**Recomendações**

1. Assegurar a manutenção da vinculação de recursos para a educação, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, como fundamento do financiamento da área, rejeitando a flexibilização desse dispositivo constitucional;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

2. Renovar o Fundeb, transformando-o em um fundo permanente por meio da transferência de sua previsão do ADCT para o corpo permanente da Constituição Federal, garantindo sua perenidade como política de Estado;

3. Balizar o novo Fundeb na garantia do direito à educação nos termos do disposto no art. 205 da Constituição Federal, que determina que a educação é "direito de todos e dever do Estado e da família" visando "ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho";

4. Tornar o Fundeb um instrumento para o alcance das metas do PNE, elaborado com ampla participação da sociedade e do Congresso Nacional;

5. Permitir transição gradual para o novo Fundeb, ampliando os recursos do Fundo sem descuidar da situação fiscal do País;

6. Ampliar significativamente a complementação financeira da União ao Fundeb, de forma gradual, conforme proposto na PEC nº 65, de 2019;

7. Manter o nível atual de participação financeira dos Estados, DF e Municípios na composição da cesta básica do Fundo, sem acréscimo ou retirada de impostos ou de outras receitas estaduais, distritais e municipais;

8. Considerar o efeito redistributivo do atual Fundeb e as possibilidades de corrigir as deficiências do atual modelo, na direção de um fundo com maior eficiência alocativa e com mais eficácia nos gastos dos recursos, sem



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

prejuízo dos ganhos que o atual modelo de distribuição já proporcionou nos entes que são beneficiados;

9. Considerar na reformulação do Fundeb a prioridade de ampliação do número de matrículas na educação básica, especialmente na educação infantil, no ensino médio, na educação de jovens e adultos, na educação profissional e na educação em tempo integral, bem como a garantia de padrão de qualidade em toda a educação básica;

10. Considerar no debate sobre o novo Fundeb o gasto médio por aluno entre os países da OCDE, indicador no qual o Brasil apresenta uma grande desvantagem;

11. Considerar a carência de infraestrutura de grande parte das escolas públicas brasileiras;

12. Considerar a necessidade de valorizar os profissionais da educação, tendo em vista que atualmente a média salarial dos professores no Brasil é uma das mais baixas dentre os países da OCDE, conforme apontado nas audiências públicas realizadas na CE no ano de 2019;

13. Considerar as funções supletivas e redistributivas da União em matéria de educação, nos termos do § 1º do art. 211 da Constituição Federal, em direção à compreensão da responsabilidade solidária dos entes para com a garantia do direito à educação;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

14. Considerar o fato de que o Fundeb promove atualmente a transferência de cerca de R$ 22 bilhões de Estados para Municípios, e a necessidade de que essa redistribuição continue ocorrendo;

15. Considerar a necessidade de se encontrar fontes de recursos para financiar o aumento da complementação da União ao Fundo (redução de desonerações tributárias; remanejamento de recursos; reforma tributária dos impostos sobre o consumo com redução da regressividade; revisão da legislação de impostos sobre renda e propriedade com concretização do princípio da progressividade, tais como o Imposto de Renda Pessoa Física e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; fontes alternativas como as receitas oriundas de royalties; participações especiais devidas pela exploração de petróleo e gás natural, entre outras alternativas);

16. Estudar a possibilidade de readequação de recursos no âmbito do Governo Federal com vistas a financiar parte da complementação da União, sem prejuízo de programas universalistas hoje existentes;

17. Considerar a necessidade de que os recursos do Fundeb sejam aplicados com base em critérios técnicos e transparentes, assegurado o monitoramento, o controle interno, externo e social de sua implementação por meio de conselhos com ampla participação social;

18. Considerar no desenho do novo Fundeb e de sua regulamentação as perdas relacionadas ao abandono, à repetência, à infrequência ou à evasão

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

dos discentes, especialmente das crianças e adolescentes das camadas sociais mais vulneráveis;

19. Considerar a necessidade de redução do número de professores temporários e do absenteísmo docente;

20. Considerar o aproveitamento de experiências de gestão e de políticas educacionais que vêm apresentando bons resultados em redes subnacionais;

21. Considerar a necessidade do estabelecimento na legislação infraconstitucional dos parâmetros sobre o que é uma escola aceitável, com acesso a insumos, recursos humanos e infraestrutura indispensáveis (como abastecimento de água tratada, energia elétrica, tratamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, acesso à *internet*, número adequado de educandos por turma, bibliotecas e outros equipamentos essenciais);

22. Assegurar, por meio do novo Fundo, que todos os níveis, etapas e modalidades sejam atendidos com qualidade, equidade e respeito às diferenças, dando atenção especial à educação infantil, à educação no campo, à educação profissional e tecnológica, à educação indígena e quilombola, à educação especial, à educação de jovens e adultos e à educação em tempo integral;

23. Assegurar que o novo Fundeb tenha como eixos a ampliação do investimento por aluno, especialmente por meio do aumento da complementação da União, e apresente lógica de distribuição e de aplicação



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/19686.71678-39

dos recursos mais eficiente e transparente com equalização das oportunidades educacionais;

24. Incluir no novo Fundo mecanismo multiplicador que destine mais recursos para os entes federativos que tiverem menos recursos fora do Fundeb (equalização fiscal), além de ponderador de nível socioeconômico, de forma a induzir as redes de ensino a matricular crianças e adolescentes de nível socioeconômico mais baixo (equalização social);

25. Adotar para a distribuição da complementação da União um modelo híbrido, que assegure os ganhos adquiridos pelas redes que atualmente recebem complementação da União, instituindo nova forma de distribuição com base no valor por aluno ano total para o percentual que exceder os 10% da complementação atual;

26. Incluir dispositivo para incentivar a qualidade com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, de garantia de trajetória regular na escola, considerando critérios de raça, gênero e nível socioeconômico dos educandos;

27. Dispor sobre o CAQi e o CAQ, remetendo à lei a sua pactuação;

28. Incluir no novo modelo fator de ponderação que considere o nível socioeconômico dos estudantes como critério de distribuição dos recursos;

29. Considerar a necessidade de aperfeiçoamento do controle social sobre o gasto em educação;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19686.71678-39

30. Assegurar a subvinculação de percentual das receitas do Fundeb para remuneração dos profissionais da educação, permitindo dar atenção a todos os profissionais, inclusive àqueles que trabalham nas atividades de apoio e atividades-meio nas escolas;

31. Vedar o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

32. Assegurar que os entes subnacionais forneçam tempestivamente informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de forma a permitir a implementação do novo Fundeb;

33. Assegurar que o montante dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não sofra perdas em razão da aprovação de reforma tributária.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal – Ala Senador Teotônio Vilela, gabinete 04 – Brasília/DF – CEP 70.165-900
Fone: (61) 3303-6301 – sen.flavioarns@senado.leg.br



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: DD71EB9E00365FBE.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL

**Secretaria-Geral da Mesa**

# DESPACHO 5/2020

Junte-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PDL nº 389, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.031603/2020-87
2. PL nº 873, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.049183/2020-95
3. PL nº 2564, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.049326/2020-69
4. PL nº 5991, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.163802/2019-10
5. MPV nº 936, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.050390/2020-92
6. PLN nº 8, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.050381/2020-00
7. PDL nº 116, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.040280/2020-12
8. PL nº 3975, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.051958/2020-92
9. PL nº 550, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.037281/2020-80
10. PL nº 2788, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 037281/2020-80
11. PDL nº 116, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 040316/2020-68
12. MPV nº 964, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 049194/2020-75
13. PL nº 1058, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 051135/2020-67
14. PL nº 2989, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 047144/2020-53
15. MPV nº 926, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 049550/2020-51
16. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 164673/2019-87
17. PEC nº 10, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 055959/2020-14
18. VET nº 9, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 054316/2020-45
19. PL nº 1397, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 054854/2020-30
20. PL nº 2192, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 054363/2020-99

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 35270DD30036EF74.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

21. PL nº 2630, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 053538/2020-41
22. PLN nº 33, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 179592/2019-81
23. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 057093/2020-78
24. MPV nº 907, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 057085/2020-21
25. PEC nº 95, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 057070/2020-63
26. PL nº 1179, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 056856/2020-63
27. MPV nº 938, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 056918/2020-37
28. PL nº 949, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 056722/2020-42
29. MPV nº 979, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 056273/2020-32
30. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 166505/2019-26
31. PL nº 1328, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 058075/2020-11
32. PL nº 1794, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 058075/2020-11
33. PEC nº 17, de 2012. Documento SIGAD nº 00100. 077018/2019-90
34. MPV nº 936, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 051925/2020-42
35. PL nº 1543, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 054869/2020-06
36. VET nº 13, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 054869/2020-06
37. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 048106/2020-71
38. MPV nº 938, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 057731/2020-51
39. MPV nº 932, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 059142/2020-15
40. PL nº 2630, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 060128/2020-56
41. PL nº 2630, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 060099/2020-22
42. MPV nº 938, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 059920/2020-35
43. PL nº 2630, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 059891/2020-34
44. VET nº 19, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 059768/2020-13
45. PL nº 2630, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 059874/2020-05
46. PL nº 34, de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 020719/2020-91

Secretaria-Geral da Mesa, 29 de junho de 2020.

*(assinado digitalmente)*
**JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS**
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 35270DD30036EF74.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.