



43812.19068

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2010, do Senador EDUARDO AZEREDO, primeiro signatário, que altera o art. 212 da Constituição Federal para aumentar os percentuais de receitas de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

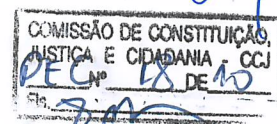
RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2010, que tem como primeiro signatário o Senador Eduardo Azeredo.

A proposição tem a finalidade aumentar os percentuais das receitas de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Para tanto, a PEC altera o art. 212 da Constituição Federal. Esse dispositivo vincula à educação, hoje, 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos de estados e municípios e do Distrito Federal. Com a modificação, esses percentuais são elevados para 25% e 30%, respectivamente.

Os autores da proposta alegam que, apesar dos avanços experimentados nas últimas décadas, a educação brasileira remanesce marcada por lacunas e problemas graves. As falhas, aduzem, permeiam todos os níveis, sendo mais visíveis as atinentes à insuficiência de oferta de educação infantil, ensino médio e educação superior. A essas se somam as





43812.19068

precárias condições de vida e trabalho dos profissionais da educação, além da baixa qualidade do ensino. A seu juízo, o equacionamento exige atenção e medidas concretas por parte do Estado. No entanto, a magnitude do desafio não pode ser enfrentada com os recursos atualmente disponíveis para investimento na educação.

A proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

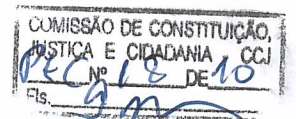
II – ANÁLISE

A preocupação do constituinte de 1987/1988 com a universalização da educação no País foi essencial para o estabelecimento de um padrão mínimo de alocação de recursos na área. Entretanto, não se dispunha, à ocasião, de um diagnóstico preciso da realidade educacional do País. Certamente, a ausência desse embasamento dificultou o dimensionamento dos recursos.

Assim, nada obstante o avanço do texto constitucional de 1988, sobretudo quando confrontado com os anteriores, logo se viu que a parcela de recursos vinculada à educação não daria conta dos desafios que tinha à frente. Hoje, tais desafios, agora concretamente postos pela perspectiva de universalização do acesso à educação de qualidade no País, assumiram uma magnitude inconcebível à oportunidade da promulgação da Constituição Federal.

Não bastasse isso, os recursos reservados à educação, em nível federal, foram sistemática e reiteradamente mitigados. Efeito perverso dos mecanismos de produção de *superavit* primário do Governo Federal, os sucessivos contingenciamentos dos recursos da área educacional contribuíram para que o investimento em educação no País mal alcançasse o mínimo estabelecido na Carta Magna. Com isso, é de se supor que parte das soluções dos problemas detectados foi sendo indefinidamente postergada.

Felizmente, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, surgiu como importante ponto de inflexão nessa política, interrompendo ciclo danoso ao projeto da universalização e da qualificação da educação básica. A partir deste ano de 2011, a educação volta a contar com a integralidade de seus recursos, o que cria perspectiva de aumento dos recursos aplicados na área.





43812.19068

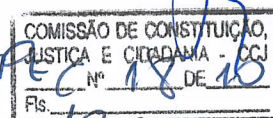
Impõe-se observar, todavia, que a mudança no marco constitucional não veio acompanhada de um mecanismo de reposição de possíveis perdas no período de vigência do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Tal mecanismo, que poderia ter sido um aumento escalonado da vinculação, serviria para acelerar a resolução de problemas cuja solução foi adiada em razão da falta de meios financeiros. Essa é mais uma questão a fundamentar a medida objeto da PEC nº 18, de 2010, que, pelos motivos ora em discussão, demanda, doravante, uma vinculação permanente.

Outro fenômeno fiscal a corroborar a proposição é a alteração do perfil da arrecadação federal nos últimos anos. A elevação da carga tributária nacional atingiu a totalidade dos cidadãos brasileiros e do empresariado, sem que houvesse controle e preocupação com a contraprestação de serviços públicos à população. Esse aumento da carga tributária foi pautado por uma estratégia deliberada, do Poder Executivo federal, de priorizar a instituição e majoração de contribuições sociais, espécie de tributo menos sujeita à repartição com os entes federados subnacionais. Nesse diapasão, áreas sociais importantes, como a educação, sofreram prejuízos, porque impossibilitadas de ter acesso a esses novos ingressos. Uma das poucas exceções, nesse quadro, é o salário-educação.

Com efeito, se, de partida, os recursos para a educação foram subdimensionados, a alteração do modelo de arrecadação, por meio da elevação do peso das contribuições sociais, recrudesceu ainda mais a situação inicial. É certo que o investimento público em algumas áreas antes dependentes da receita de impostos foi significativamente ampliado por recursos oriundos de contribuições sociais. No entanto, essas áreas continuaram contempladas com receitas de impostos. Não seria, pois, factível e justo, que uma parte dessa receita fosse liberada para áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do País?

Em parte, a PEC nº 18, de 2010, tenta responder positivamente a essa indagação. Certamente, a educação deve figurar entre as áreas estratégicas para um país que intenta inserção competitiva na economia mundial. Uma economia crescentemente dominada pelo conhecimento. E a importância desse bem é tamanha a ponto de ter-se cunhado a atual fase da existência humana de Era do Conhecimento.

A par desse quadro, a PEC nº 18, de 2010, vem em boa hora. Ela conta, em especial, com o respaldo dos educadores brasileiros e dos





43812.19068

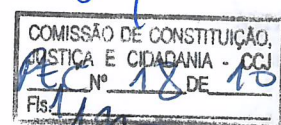
gestores da área de educação manifestado nas últimas conferências de educação, notadamente na Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no ano de 2010. Em seu favor, também o entendimento de que a magnitude do desafio de universalização da educação para todos os brasileiros, em todos os níveis e com qualidade, não pode mais ser adiada. Mas também a certeza de que não será conseguida apenas com os decantados choques de gestão.

O financiamento constitui a diretriz básica de sustentação de qualquer política. Sem esse norte, que é também uma garantia, as políticas ficam continuamente ameaçadas e não se conseguem afirmar. Daí a necessidade de trazer a medida à Constituição Federal.

Se os recursos comprometidos com a educação obedecessem estritamente aos parâmetros definidos na Constituição, o financiamento consolidado da educação receberia incremento substantivo, resultante de aumento da ordem de 38% nos recursos da União e de 20% no investimento dos estados e municípios. É plausível que haja variação em ambos os casos, com expectativa de redução, já que a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro, tem apresentado demonstrativos de que sua despesa se situa acima dos 18% da receita de impostos. Em adição, alguns entes federativos têm alegado gasto com MDE superior ao patamar constitucional de 25%.

Esse é, a nosso ver, o caminho para imprimir perenidade e segurança jurídica ao projeto mais inclusivo já levado a cabo no País, efetivado pela via da educação de qualidade para todos. Essa garantia constitucional é imprescindível para que a educação propiciada pelo Estado seja, de fato, uma oportunidade educacional. Um bem coletivo capaz de contribuir para a redução das presentes desigualdades sociais e regionais, objetivo fundamental dos mais nobres da Carta Republicana.

Se até os trinta anos desta Carta Cidadã pudermos comemorar a presença de todas as nossas crianças na escola pública, mas numa escola pública com qualidade, a ponto de atrair segmentos das classes sociais que migraram para a esfera privada, seremos forçados a entender parte do entusiasmo do saudoso Dr. Ulisses Guimarães naquele festivo 5 de outubro de 1988. É por acreditar que esta PEC não envolve um sonho, mas uma meta objetivamente traçada, que a reputamos merecedora de acolhida desta Casa, e de todos os esforços para que se torne realidade.





43812.19068

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2010, e, no mérito, por sua APROVAÇÃO.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO
JUSTIÇA E CIDADANIA
Nº 18 DE 2010

12/11