

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS sobre o Projeto de lei do Senado nº 163, de 2014, que altera a lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para redefinir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo.

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado nº 163, de 2014 (PLS 163/2014), de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para redefinir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo.

O objetivo central do projeto é alterar a Lei nº 11.494, de 2007, para dar maior flexibilidade aos critérios de distribuição dos recursos dos Fundeb entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino de educação, tais como creches, pré-escola, ensino fundamental urbano, ensino fundamental no campo, educação especial, etc. Tal lei define, em seu art. 10, dezessete etapas, modalidades e tipos de estabelecimento distintos, os quais chamarei, por simplificação, de “categorias de ensino”.

Como é sabido, o Fundeb representa uma vinculação de vinte por cento de uma cesta de impostos e transferências à educação. Cada Estado possui seu próprio Fundo, que distribui os recursos, entre as redes estadual e municipal, em conformidade com o número de matrículas existentes em cada rede. Há, contudo, uma ponderação do número de matrículas pela “categoria de ensino” na qual cada aluno está matriculado. Isso é feito para que sejam



concedidos mais recursos para as categorias que apresentem maior custo por aluno.

Pelas regras atualmente vigentes, estipuladas pelo art. 10 da Lei nº 11.494, de 2007, é conferido peso 1 para os “anos iniciais do ensino fundamental urbano”. As demais categorias de ensino devem ter peso entre 0,7 e 1,3. Conforme o art. 13 da citada lei, cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade fixar, anualmente, o peso a ser atribuído a cada uma das dezessete diferentes categorias de ensino, obedecendo aos limites acima explicitados.

A intenção do PLS 163/2014 é remover os parâmetros quantitativos fixados na lei, quais sejam, os limites mínimo e máximo de ponderação (de 0,7 e 1,3, respectivamente). Isso ampliaria a margem de manobra da citada Comissão Intergovernamental para adequar aqueles pesos às reais necessidades financeiras de cada categoria de ensino.

Argumenta o autor do projeto que a estreita amplitude dos pesos fixada em lei não permite que os custos reais de oferecimento de cada etapa sejam levados em consideração, dificultando o financiamento justamente das categorias mais caras, como é o caso das creches. Argumenta que o custo por aluno nas creches equivale ao dobro daquele necessário aos primeiros anos do ensino fundamental urbano. Apesar disso, o peso conferido a essas duas categorias, pela Comissão em 2014, é o mesmo.

Os parâmetros propostos para orientar a definição dos pesos pela Comissão Intergovernamental seriam:

- a) relação adequada entre o número de estudantes por turma e por professor;
- b) infraestrutura escolar e insumos adequados para cada etapa e modalidade de ensino;
- c) qualificação e remuneração dos profissionais da educação;
- d) oferecimento de jornada parcial ou integral.

Após a apreciação pela CAE, o projeto vai à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, onde será objeto de decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros da matéria em análise. Visto que a proposição não tramitará na CCJ, acredito ser importante avaliar, também, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em análise.

Não há dúvida quanto à constitucionalidade do projeto, visto que se trata de matéria da competência da União que, em conformidade com o art. 48, caput, da Constituição Federal, enquadra-se nas competências do Congresso Nacional.

O conteúdo do projeto não afronta cláusulas constitucionais, tais como a da autonomia dos entes federados. Ademais, não houve qualquer ilegalidade ou desrespeito ao regimento da Casa no processo de tramitação da matéria.

No que se refere ao mérito, o ponto mais relevante, para fins da análise de impacto econômico-financeiro, é que não há elevação de despesas. A proposição permite, apenas, a realocação de verbas de uma categoria de ensino na educação básica para outra, sem afetar a despesa total. Não há, portanto, óbices do ponto de vista da responsabilidade fiscal.

O fato de que a aprovação da matéria permitiria a elevação do financiamento à manutenção de creches (e, possivelmente, de pré-escolas), reforça minha avaliação positiva quanto ao mérito. Desenvolvimentos recentes da ciência têm mostrado, de forma consistente, que a estimulação intelectual e emocional nos primeiros anos de vida é decisiva para o desenvolvimento da capacidade cognitiva das pessoas.

Sabemos que crianças pobres vivem em lares sem adequada alimentação, em que os pais não têm nível educacional suficiente para oferecer a seus filhos estímulos visuais, motores e linguísticos. Essas crianças,



se não frequentarem creches e pré-escolas que supram tal deficiência, chegarão ao primeiro ano do ensino fundamental, aos seis anos de idade, já com grande e irrecuperável defasagem em relação àquelas nascidas em lares mais prósperos.

Apenas para citar um exemplo, o relatório do Banco Mundial sobre equidade e desenvolvimento, publicado em 2006, apresenta o resultado de uma pesquisa realizada no Equador, na qual crianças de três anos de idade, de todos os estratos de renda, foram submetidas a testes de reconhecimento de vocabulário. Todas, independentemente do nível de renda, ficaram em nível similar ao padrão internacional. Contudo, quando essas crianças chegaram aos cinco anos de idade, as de famílias mais ricas haviam se mantido no mesmo padrão internacional, porém as pertencentes às famílias mais pobres atingiam apenas 60% do índice obtido pelas mais ricas.

Ou seja, é fundamental que haja oferta de creches e pré-escolas públicas para que haja maior igualdade de oportunidades na sociedade brasileira. Para que a mobilidade social não seja ceifada já nos primeiros anos de vida das crianças.

O projeto tem, também, o mérito de dar mais flexibilidade à alocação orçamentária dos recursos do Fundeb. A avaliação das condições de custos, feita pela Comissão Intergovernamental, ano após ano, permitirá que se aperfeiçoe paulatinamente a alocação dos recursos, sem as restritivas amarras hoje inscritas na lei.

O maior poder que será concedido à Comissão Intergovernamental poderia vir a ser um problema se o Governo Federal dominasse o poder decisório de tal comissão. Nesse caso, os interesses estaduais e municipais poderiam ser colocados em segundo plano. Essa não é, contudo, a realidade. A Comissão possui representantes dos secretários estaduais e municipais de cada uma das cinco regiões do País, escolhidos por suas entidades representativas. Eles são maioria na Comissão, na qual há apenas um representante do Governo Federal.

Parabenizo, portanto, o Senador Cássio Cunha Lima pela feliz iniciativa.



III – VOTO

Frente ao exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 163, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14508.56763-31