

OFÍCIO À COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE ANALISA A PEC Nº 015/2015, QUE TORNA PERMANENTE O FUNDEB

São Paulo, 02 de junho de 2020.

Às Sras. Deputadas e aos Srs. Deputados da Comissão Especial do FUNDEB,

O movimento Todos Pela Educação, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural, suprapartidária e independente, vem por meio do presente Ofício **apresentar contribuições para o aprimoramento do Substitutivo da PEC nº 015/2015**, cuja última versão foi apresentada em 03 de março de 2020. Os argumentos aqui sintetizados são originários do debate público transcorrido – na Comissão Especial e em diversos fóruns país afora – durante os últimos três anos e meio, de tal forma que não devem ser entendidos como propostas de autoria individual do Todos Pela Educação¹. São, em realidade, um conjunto de elementos construídos coletivamente por instituições e especialistas para apoiar o trabalho da Comissão Especial na pactuação política e técnica do futuro do FUNDEB.

Tais sugestões visam qualificar o texto legislativo para que o novo capítulo do FUNDEB seja **mais equitativo e indutor da melhoria da aprendizagem na Educação Básica**, garantindo que todas as crianças e jovens do Brasil tenham direito à Educação pública de qualidade. O compromisso deve ser também com a **exequibilidade do novo FUNDEB**, fundamental para que as redes de ensino estaduais e municipais tenham maior previsibilidade dos recursos à disposição nos próximos anos. As redes de ensino terão, assim, melhores condições de aprimorar suas políticas educacionais em benefício dos profissionais da Educação e dos estudantes.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o Substitutivo à PEC 015/2015, apresentado pela Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende em 18 de fevereiro de 2020, e atualizado em 03 de março, é

¹ O Todos Pela Educação já apresentou sugestões à PEC 015/2015 em 5 audiências públicas entre 2017 e 2020, além de reuniões técnicas com parlamentares e consultores legislativos. Ainda, enviou dois documentos propositivos formais à Comissão Especial em junho de 2018.

importante marco na construção de um novo FUNDEB mais adequado aos desafios atuais da Educação brasileira.

De maneira meritória, o Substitutivo propõe inscrever na parte permanente da Constituição Federal os mecanismos seguros de funcionamento do atual FUNDEB, ampliar a complementação da União de forma sustentável, realizar revisão periódica, estimular a repartição do ICMS por critérios educacionais em cada estado e incorporar as sugestões de correção no desenho que favorecem a equidade em quatro níveis: nacional, entre Unidades da Federação, entre municípios e dentro das redes de ensino.

Trata-se, assim, de **proposição de enorme valor que deve ser tratada como tema prioritário e urgente pelo Congresso Nacional**, como sugeriu em nota² a Frente Parlamentar Mista de Educação:

“O FUNDEB é a base de sustentação do financiamento das redes de ensino em todo o país, mas é uma política com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2020. Milhões de estudantes e profissionais da educação dependem desses recursos e a maioria absoluta dos municípios, especialmente os mais vulneráveis, têm no Fundo a sua principal fonte de recursos.

Se nada for feito pelo Congresso, o FUNDEB acabará ao final desse ano sem que votemos seu aprimoramento. Assim, reforçaremos o descaso histórico do Brasil com a educação pública em função de falsas dicotomias, e mais uma vez sofreremos as consequências de não investir no desenvolvimento do capital humano de nossa sociedade. Não podemos permitir que à calamidade do COVID-19 se siga a calamidade que seria postergar a aprovação do novo FUNDEB”.

(Nota da Frente Parlamentar Mista de Educação, 01/04/2020)

Cumprir dizer que o fim do FUNDEB representaria perdas enormes de recursos para milhares de municípios, ameaçando a continuidade das atividades letivas para milhões de alunos e professores nos próximos anos, ainda mais com o advento dos impactos fiscais da pandemia da covid19 sobre a educação. Os cálculos elaborados pelo Todos Pela Educação, com base no Estudo Técnico nº 24/2017 da Conof/CD, ilustram esse cenário de desorganização absoluta: 1.220 municípios de baixo nível socioeconômico (NSE), em média, perderiam metade da capacidade de investimento por aluno,

² Link da nota: <http://frentedaeducacao.org.br/o-novo-fundeb-precisa-ser-aprovado-em-2020-para-evitar-o-aprofundamento-das-desigualdades-em-virtude-da-crise-do-covid-19/>

de 2020 para 2021; a desigualdade de investimento por aluno entre municípios de NSE alto e NSE baixo saltaria de um diferencial de 77% para 276%; a desigualdade de investimento por aluno entre o município com mais e com menos recursos se elevaria de um diferencial de 570% para 13.800%; saltaria de 2.352 para 3.162 o número de municípios em situação de “subfinanciamento crítico”, com valor aluno/ano total abaixo de R\$ 4,3 mil (valores de 2015). **Por isso, precisamos do FUNDEB permanente aprovado ainda neste ano.**

Contudo, como já dito, **há elementos que ainda podem ser aprimorados na atual versão do Substitutivo** antes da análise em plenário, contribuindo para a construção de consenso sobre o texto. Os elementos combinam urgências de curto prazo que devem ser consideradas, à luz dos efeitos da pandemia de COVID-19, e aperfeiçoamentos que miram o longo prazo de funcionamento da política pública.

É necessário, antes, esclarecer que **desde 2017 o Todos Pela Educação vem defendendo o chamado “modelo VAAT integral” para a complementação da União ao FUNDEB, o qual permite que o recurso do Governo Federal seja todo destinado diretamente às redes de ensino com piores disponibilidades fiscais totais**, implementado após longo e seguro período de transição que evite perdas reais em qualquer rede de educação do país. À luz do debate realizado até aqui e das evidências mais robustas, este é o melhor modelo de complementação da União para consecução do objetivo de equidade no FUNDEB. Como revelaram diversos estudos recentes, o modelo atual, intitulado “VAAF” apresenta ineficiência alocativa em favor de municípios ricos em estados pobres. Tal ineficiência faz com que os municípios mais vulneráveis do país tenham piores condições de financiamento na comparação com o que teriam no modelo VAAT. O Substitutivo combina os modelos “VAAF” e “VAAT” em uma fórmula híbrida – 10% “VAAF” e 7,5% “VAAT” – que não é o ideal do ponto de vista da equidade redistributiva, mas que tem como virtude dar maior segurança de perda zero com o novo FUNDEB.

Nesse último sentido, e diante do fato de que muitos municípios de grande porte em estados pobres estão sofrendo mais severamente com a pandemia, em termos de arrecadação tributária, e que precisarão da complementação da União nos próximos anos para diminuir as chances de colapso dos seus sistemas educacionais, a adoção do modelo “VAAT integral” no curto prazo naturalmente tem

encontrado resistências. Assim, caso não haja condições de concertação em torno do modelo “VAAT integral” nesse momento e com vistas a reforçar a urgência pela construção de consensos, sugere-se aqui um caminho alternativo, ainda que subótimo, de prever a implementação do modelo “VAAT integral”, na futura revisão do FUNDEB (dispositivo este já previsto no Substitutivo)..

Os demais pontos são comentados e seguidos de sugestão legislativa a seguir.

1) **Assunto:** vinculação constitucional de *royalties* para a Educação.

Dispositivo: Art. 1º do Substitutivo para incluir § 3º no Art. 20 da Constituição Federal.

Análise: Considerando a volatilidade desses recursos, conforme audiência pública com participação da Agência Nacional do Petróleo e evidenciada na queda no preço do petróleo observada nesse ano, o melhor encaminhamento seria criar um Fundo contracíclico para recompor o Fundeb em anos de recessão (fundo que seria essencial neste momento) – o que poderia ser escopo de outra legislação. Se Supremo Tribunal Federal julgar constitucionalidade da Lei atual sobre o tema, tal artigo passa a não ser necessário.

Sugestão: excluir este dispositivo do Substitutivo da PEC.

2) **Assunto:** definição de referência de padrão mínimo de qualidade.

Dispositivo: Art. 5º do Substitutivo para incluir § 7º no Art. 211 da Constituição Federal.

Análise: O Substitutivo se refere a “condições ... de oferta”, o que é menos completo que a forma como o Plano Nacional de Educação aborda a questão, referindo-se aos insumos indispensáveis “ao processo de ensino-aprendizagem”.

Adicionalmente, não é adequado que a CF determine a obrigação de aprovar lei (do Sistema Nacional de Educação) que defina uma lista de insumos com um padrão único de escola para todo o Brasil. Isso pode levar à descabida obrigação de, por exemplo, laboratórios de ciências em creches e pré-escolas (como proposto na PEC 065/2019). Por outro lado, listas de insumos construídas e sugeridas até aqui deixam de fora as condições de segurança sanitária que se mostram tão fundamentais nesse período de calamidade do COVID-19.

Como expõe o Destaque nº 6, alinhado ao posicionamento do CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação) de outubro de 2019, a inclusão do conceito de “CAQ” na CF aumentará risco de judicialização e penalização aos gestores municipais e estaduais por eventual descumprimento de um dispositivo que sequer possui definição legal, conceitual ou operacional pacificada.

Fica nítido, assim, que o tema requer pactuação federativa em instância apropriada, que não a CF, para contínua avaliação e aprimoramento dos elementos do padrão mínimo.

Sugestão: mudar a redação do § 7º do Art. 211 para: “O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo será pactuado em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar, conforme o art. 23, parágrafo único”.

- 3) **Assunto:** proteção da vinculação de impostos para MDE na hipótese de reforma tributária.
Dispositivo: Art. 8º do Substitutivo para incluir § 8º no Art. 212 da Constituição Federal.
Análise: O Substitutivo traz importante mecanismo para garantir que eventuais extinções ou substituições de impostos hoje vinculados à Educação não reduzam a disponibilidade fiscal mínima para manutenção e desenvolvimento do ensino e nem o montante distribuído pelo FUNDEB. No contexto da reforma tributária, isso é particularmente necessário, orientando os legisladores a preservarem a reserva mínima de recursos para o desenvolvimento sustentado de longo prazo do país. Contudo, o texto trazido no Substitutivo não indica de que forma será realizado o cálculo de recomposição tributária para a Educação e para o FUNDEB, abrindo espaço amplo para possíveis judicializações. Pode não ser possível aferir a base de cálculo de um imposto extinto caso haja alterações na estrutura produtiva ou na taxonomia da gestão tributária. Em outro cenário, se for preservado o montante resultante da vinculação de um imposto no ano imediatamente anterior à sua substituição/extinção, o cálculo poderá gerar distorções negativas. Tome-se como exemplo uma reforma tributária em 2021 que substitua o ICMS, deixando vinculado à Educação o correspondente a 25% do ICMS em 2020, ano de grave crise de arrecadação. Por essa indefinição potencialmente prejudicial, é importante remeter o parágrafo à regulamentação em lei infraconstitucional.
Sugestão: acrescentar o termo “na forma da lei” ao § 8º do Art. 212.
- 4) **Assunto:** formato da complementação da União ao FUNDEB – complementação por resultados.
Dispositivo: Art. 7º do Substitutivo para incluir Art. 212-A, inciso V, alínea “c” na Constituição Federal.
Análise: Nos debates da Comissão Especial, há preocupação de que as boas práticas, se estabelecidas como condicionalidades para acessar parte do aporte da União, poderiam ser medidas apenas formais ou declaratórias e/ou gerar custos de fiscalização desconhecidos. A

redação, contudo, não resolve este problema, porque ainda as estabelece como pré-requisito (logo, requerem fiscalização e ainda podem ser meras formalidades).

Além disso, o texto indica que 0,5% da União já seriam distribuídos com base em resultados no ano 2. Assim, ou os pré-requisitos serão fáceis de cumprir (possivelmente formais/declaratórios) ou poucas redes serão elegíveis a esses recursos (pouco equitativo). O dispositivo, portanto, seria inócuo ou iníquo; requer-se, portanto, que a distribuição dessa modalidade de complementação tenha mais tempo para implementação (*ver ponto 10*). Vale considerar, ainda, que em 2022 muitas redes de ensino ainda estarão se reestruturando do período de suspensão de aulas e possível queda dos gastos educacionais, decorrentes da pandemia de COVID-19.

O texto indica que os resultados serão medidos pelo “sistema nacional de avaliação da educação básica”, que sequer existe e está longe de ter consenso acadêmico ou institucional para seu desenho (e pode demandar recursos significativos para ser implantado). O requisito de um sistema consolidado, operante e crível de avaliação pode gerar processos de judicialização do funcionamento do FUNDEB no curto prazo.

De resto, o adjetivo “significativa” não cabe em texto constitucional (“evolução significativa dos indicadores de atendimento”). A magnitude da evolução cabe à lei complementar definir.

Sugestão: dar a seguinte redação à alínea “c” do inciso V (a ser renumerada): “no mínimo, 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de aprimoramento de gestão, alcançarem melhoria dos indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos da lei complementar”.

5) **Assunto:** fatores de ponderação da redistribuição do FUNDEB.

Dispositivo: Art. 7º do Substitutivo para incluir Art. 212-A, inciso X, alínea “a” na Constituição Federal.

Análise: Determina que a lei de regulamentação observará “as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade”, o que é corolário da menção anterior ao conceito ainda indefinido de “CAQ”, o qual deveria ser discutido em instância tripartite. Por outro lado, não cita a localidade (rural-urbano) como fator de ponderação para a distribuição dos recursos, atualmente existente e importante peça equalizadora de oportunidades entre territórios.

Sugestão: dar a seguinte redação à alínea “a” do inciso X: “A organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada, localidades e tipos de estabelecimento de ensino”.

- 6) **Assunto:** subvinculação do FUNDEB para remuneração de profissionais da Educação
Dispositivo: Art. 7º do Substitutivo para incluir Art. 212-A, inciso X, alínea “f” na Constituição Federal.
Análise: Sobre manter o texto atual ou elevar a subvinculação para 70% considerando mais categorias de profissionais, não há evidência de qual é o impacto real da mudança. Os debates com secretários municipais e estaduais levam a crer que o tópico não implicará aumento real de subvinculação para pagamento da folha. O Todos Pela Educação entende que o texto do Substitutivo pode ser mantido, com oportunidade para expressar que os profissionais temporários também devem entrar na conta (por segurança jurídica).
Sugestão: dar a seguinte redação à alínea “a” do inciso X: “Proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I, excluídos os recursos de que trata o inciso V, alínea “c”, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, incluídos os profissionais em regime de contratação temporária”.
- 7) **Assunto:** *royalties* de petróleo e gás no VAAT.
Dispositivo: Art. 7º do Substitutivo para incluir Art. 212-A, § 1º, inciso III na Constituição Federal.
Análise: Com a eventual supressão do § 3º do art. 20, tal inciso passa a não ser possível.
Sugestão: supressão do inciso III do § 1º do Art. 212-A.
- 8) **Assunto:** novos fatores de ponderação de equidade no FUNDEB.
Dispositivo: Art. 7º do Substitutivo para incluir Art. 212-A, § 2º na Constituição Federal.
Análise: Dado que o Substitutivo prevê revisão poucos anos depois de sua conversão em dispositivo constitucional, é crucial que tais fatores sejam implementados em um período curto de tempo. Porém, a abertura de prazo máximo de dois anos permite margem para todos os trâmites operacionais necessários e ainda mantém inalterada a distribuição do FUNDEB no curtíssimo prazo, quando muitas redes de ensino estarão se reorganizando após a pandemia de COVID-19. Ainda, cumpre ressaltar que “potencial de arrecadação tributária”

de cada ente é muito difícil de calcular, sem que nenhuma iniciativa nesse sentido tenha tido resultados satisfatórios nos últimos anos.

Sugestão: dar a seguinte redação ao Art. 212-A, § 2º: “Além das ponderações previstas na alínea a do inciso X, a lei definirá ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado, implementadas no prazo máximo de 2 (dois anos), dispendo também sobre a adoção progressiva de ponderação baseada na comprovação da efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federado”.

9) **Assunto:** escalonamento do aumento da complementação da União ao FUNDEB.

Dispositivo: Art. 8º do Substitutivo para dar redação ao Art. 60 do ADCT.

Análise: Em função dos grandes desafios operacionais para implementação da nova complementação da União (modelo VAAT e modelo de indução de qualidade)³, que exigem tempo para serem resolvidos, testados e implementados com segurança, e da inexistência de condições adequadas para a discussão ampla, elaboração e aprovação da lei de regulamentação ao dispositivo constitucional, sugere-se que a implementação do aprimoramento na complementação da União se dê a partir de 2022. Importante citar, contudo, que o Todos Pela Educação entende que será necessária ação do Governo Federal e do Congresso Nacional no sentido de mitigar os impactos fiscais da pandemia sobre a educação, que são objeto, inclusive, de dois estudos sendo realizados pelo Movimento e que serão divulgados ainda em junho de 2020.

Sugestão: dar a seguinte redação aos incisos do *caput* do Art. 60 do ADCT:

- “I – 10% (dez por cento), no primeiro ano;
- II – 12% (doze por cento), no segundo ano;
- III – 14% (catorze por cento), no terceiro ano;
- IV – 16% (dezesesseis por cento), no quarto ano;
- V – 18% (dezoito por cento), no quinto ano;
- VI – 20% (vinte por cento), no sexto ano”;

³ O Todos Pela Educação realizou duas reuniões técnicas em Janeiro de 2020 para tratar do tema, com participação de consultores legislativos, técnicos do Governo Federal e especialistas em financiamento da Educação: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Especialistas-debatem-base-de-dados-unificada-para-qualificar-debate-sobre-o-Novo-Fundeb->

- 10) **Assunto:** implementação da complementação por resultados educacionais.
Dispositivo: Art. 8º do Substitutivo para dar redação ao § 2º do Art. 60 do ADCT.
Análise: É fundamental garantir tempo para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios discutam – em regime de colaboração – as condicionalidades e avaliações relativas à alínea “c”. Por isso, seria mais adequado começar a distribuição da alínea “c” a partir de 2023.
Sugestão: dar a seguinte redação ao § 2º do Art. 60 do ADCT:
“A parcela da complementação de que trata a alínea “c” do inciso V do art. 212-A será de 1 (um) ponto percentual, no terceiro ano, acrescido de 0,5 (meio) ponto percentual a cada ano, a partir do quarto ano.”
- 11) **Assunto:** prazo de revisão obrigatória do FUNDEB.
Dispositivo: Art. 8º do Substitutivo para dar redação ao Art. 60-A do ADCT.
Análise: A proposta de revisão periódica do FUNDEB é meritória para incentivar o contínuo aprimoramento da política, mas o prazo de seis anos para tal revisão é inadequado, uma vez que a PEC estipula que a transição para as novas regras seja concluída também em seis anos. É preciso haver intervalo temporal entre o final da transição do modelo e a avaliação dos impactos distributivos, de maneira que se conduza uma revisão fundamentada em evidências. O prazo de revisão poderia ser, portanto, de dez anos.
Sugestão: dar a seguinte redação ao Art. 60-A do ADCT:
“Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o art. 212-A serão revistos em seu décimo ano de vigência.”
- 12) **Assunto:** definição sobre vinculação de *royalties* para Educação na data da promulgação.
Dispositivo: Art. 10º do Substitutivo.
Análise: Com a eventual supressão do § 3º do art. 20, tal inciso passa a não ser possível.
Sugestão: supressão do Art. 10º do Substitutivo.
- 13) **Assunto:** uso da fonte “salário-educação” para realizar complementação da União ao FUNDEB.
Dispositivo: Art. 11º do Substitutivo.

Análise: Receia-se que a redação adotada no Substitutivo não seja suficiente para proteger o orçamento dos programas suplementares caso a União decida utilizar parcial ou totalmente a cota-federal do Salário-Educação (SE) para financiar sua complementação ao Fundeb, o que se mostra ainda mais necessário no contexto da pandemia. Isto porque o texto diz “a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII”. Tal redação permitiria, por exemplo, manter os programas, mas reduzindo seu orçamento ao longo dos anos em que se utilizar a cota-federal do SE para o Fundeb, o que coloca em risco a estrutura de financiamento de políticas universais de livro didático, alimentação e transporte escolar.

Sugestão: dar a seguinte redação ao Art. 11º do Substitutivo: “É permitida a utilização dos recursos da contribuição de que trata o art. 212, §5º, excluídas as cotas estaduais e municipais referidas em seu §6º, para o financiamento da complementação definida no art. 212-A, inciso V, assegurada a manutenção pela União de seus programas suplementares previstos no art. 208, inciso VII, mediante garantia de preservação real dos orçamentos desses programas em relação ao ano de publicação desta Emenda Constitucional”.

- 14) **Assunto:** prazo para entrada em vigor da regra de vedação do uso de recursos de MDE para pagamento de inativos.

Dispositivo: Artigo adicional.

Análise: Deve ser garantido também tempo para que estados e municípios se ajustem para não utilizar recursos de MDE para pagamento de inativos. Seria necessário, portanto, artigo adicional.

Sugestão: dar a seguinte redação ao Art. 13º do Substitutivo [a ser renumerado]: “Os entes federados que, na data da promulgação desta emenda, utilizem recursos da receita de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para pagamento de aposentadorias e pensões, terão prazo de 2 anos a contar da promulgação desta emenda para se adequarem ao previsto no Art. 212, § 7º, da Constituição Federal”.

Esta revisão do Substitutivo da PEC nº 015/2015 se destina a contribuir para o aprimoramento do texto legislativo, visando sua maior adequação ao objetivo de equidade educacional e um desenho mais exequível do FUNDEB – em alinhamento aos debates técnicos realizados nos últimos anos. A

revisão dialoga com parte dos destaques apresentados por parlamentares e propõe elementos para a superação de divergências ainda existentes.

Por fim, o movimento Todos Pela Educação cumprimenta o Sr. Dep. Bacelar, presidente da Comissão Especial, e a Sra. Dep. Dorinha Seabra Rezende, relatora da PEC nº 015/2015, além dos assessores legislativos, consultores legislativos e demais funcionários do Congresso Nacional, pela postura democrática, plural, suprapartidária e tecnicamente comprometida com o avanço da Educação brasileira, que tem sido o tom do trabalho parlamentar no âmbito da Comissão Especial que analisa a PEC nº 015/2015.

Cordialmente,

Priscila Cruz

Presidente-Executiva

Todos Pela Educação