



NOTA TÉCNICA

SUGESTÕES PARA O ESTABELECIMENTO DE UM FUNDEB CAPAZ DE COLABORAR COM A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Análises e sugestões ao Substitutivo apresentado em 18 de fevereiro de 2020 à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2015 de relatoria da deputada federal Professora Dorinha S. Rezende (DEM/TO), que dispõe sobre o Fundeb permanente - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

Brasil, 3 de março de 2020.

- 1. Apresentação da Nota Técnica**
- 2. Quadro de sugestões imprescindíveis para aprimorar o Fundeb**
- 3. Análise com argumentação e justificativa de quatro aspectos cruciais que precisam ser alterados**

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. Apresentação da Nota Técnica | 3 |
| 2. Quadro de sugestões ao Substitutivo | 6 |
| Aperfeiçoamento do critério de repartição do ICMS | 6 |
| Constitucionalização adequada do sistema CAQi-CAQ | 6 |
| Retirada do Salário-Educação da complementação da União | 7 |
| Montante adequado de complementação da União e metodologia de distribuição dos recursos | 7 |
| Regras de transição da complementação da União | 8 |
| 3. Análise de quatro aspectos cruciais do Substitutivo que precisam ser alterados | 9 |
| 3.1. Aumento efetivo da complementação da União e aprimoramento do sistema de distribuição dos recursos | 9 |
| 3.2. Retirada do Salário-Educação da complementação da União | 10 |
| 3.2.1. A questão jurídica da utilização do Salário-Educação no Fundeb | 11 |
| 3.2.2. O impacto concreto do Salário-Educação na oferta do ensino | 14 |
| 3.3. Correção da constitucionalização do sistema CAQi-CAQ (Custo Aluno-Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade) como base para a materialização do padrão mínimo de qualidade e do padrão de qualidade | 15 |
| 3.4. Correção no sistema de transferência de recursos por desempenho das redes, evitando a ampliação das desigualdades educacionais | 17 |

1. Apresentação da Nota Técnica

Com base em seu espírito democrático e compromisso propositivo, a rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, visando à consagração dos direitos educacionais do povo brasileiro e da população residente no país, elaborou a presente Nota Técnica com o **objetivo de propor mudanças imprescindíveis ao relatório** da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) para o novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação).

O conteúdo dessas mudanças está, primeiramente, alicerçado no **Posicionamento Público “O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação”**, divulgado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação no dia 20 de fevereiro de 2020, dois dias após a apresentação do novo relatório, ocorrida em 18 de fevereiro.

Em segundo lugar, o presente documento está pautado na Nota Técnica publicada pela Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação), cujo título é **“Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União”**, apoiada também por outras entidades educacionais.

Em terceiro lugar, o presente estudo está baseado em outros dois documentos elaborados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

- a) a **Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação”**, publicada em 24 de junho de 2019 e apresentada em Reunião Técnica realizada no dia 3 de julho de 2019 com parlamentares e consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – em sessão articulada pela deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e presidida pelo deputado Bacelar (Podemos-BA);
- b) o **Estudo “O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade”**, apresentado em audiência pública na Comissão Especial na Câmara dos Deputados, realizada no dia 1º de outubro de 2019.

Em termos de conquistas, esses dois documentos foram fundamentais para a consolidação prudente e adequada do chamado sistema híbrido para a distribuição de recursos do Fundeb, o que resulta em segurança jurídica e orçamentária para a maior parte dos Estados e Municípios do Norte e Nordeste do país.

Por último, o texto faz uso da **Minuta de Substitutivo** publicada pela deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) em 18 de setembro de 2019 – sem dúvida, o melhor texto de Fundeb produzido até aqui, mas que, infelizmente, não foi mantido pela relatora.

Em resumo, esta Nota Técnica sugere quatro mudanças cruciais ao relatório da deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende:

- 1) **aumento efetivo da complementação da União e aprimoramento do sistema de distribuição dos recursos**, estruturando um Fundeb capaz de viabilizar um investimento público que colabore com a consagração do direito à educação;
- 2) **retirada do Salário-Educação da complementação da União**, sob risco de inviabilizar os programas suplementares, em especial a alimentação escolar. Vale lembrar que o Salário-Educação nunca compôs a complementação da União nos mais de vinte anos de política de fundos – o que contempla a experiência do Fundef¹ (1998-2006) e do Fundeb atual (2007-2020);
- 3) **correção na constitucionalização do sistema CAQi-CAQ (Custo Aluno-Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade)** como base para a materialização do padrão mínimo de qualidade e do padrão de qualidade;
- 4) **correção no sistema de transferência de recursos por desempenho das redes**, para evitar a ampliação das desigualdades educacionais.

Considerando os documentos que a orientam, acima listados, e os quatro tópicos e categorias de mudanças supracitados, esta Nota Técnica dispõe de um Quadro de Sugestões ao Substitutivo do Fundeb, seguido da devida análise que o subsidia.

Esta Nota Técnica endossa também os 10 pontos apresentados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação no texto publicado em 19 de fevereiro de 2020, intitulado “Fundeb: relatora apresenta versão de substitutivo para votação na Comissão Especial”.

Por fim, o presente documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho destacado pela rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para auxiliar tecnicamente a incidência do coletivo na construção do Fundeb. Coordenado por Daniel Cara (Doutor FE-USP) e coordenador geral da Campanha, este grupo é composto por: Andressa Pellanda (Mestranda IRI-USP) e coordenadora-executiva da Campanha; Catarina de Almeida Santos (Profa. UnB); Fernanda Vick (Mestre em Direito – USP), Salomão Ximenes (Prof. UFABC), Thiago Alves (Prof. UFG) e Vivian Ka. Fuhr Melcop (Especialista pela FAFICH/ UFMG) e secretária-executiva da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

Subscvem essa Nota Técnica o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, os Comitês Regionais e membros da Rede presentes em todas as unidades da federação.

Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

- Ação Educativa
- ActionAid
- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)
- Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)

¹ Fundef é sigla de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

- Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE)
- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib)
- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

2. Quadro de sugestões ao Substitutivo

| SUBSTITUTIVO DA PEC 15/ 15, APRESENTADO EM 18/ 2/ 2020 | SUGESTÕES DA CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO |
|--|---|
| Aperfeiçoamento do critério de repartição do ICMS | |
| <p>Art. 2º. O art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art.158... Parágrafo único...</p> <p>I – sessenta e cinco por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;</p> <p>II – até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (NR)</p> | <p>MODIFICATIVA</p> <p>Art. 2º. O art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art.158... Parágrafo único...</p> <p>I – sessenta e cinco por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;</p> <p>II – até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em progresso em indicadores educacionais relativos ao plano nacional de educação instituído nos termos do artigo 214 desta Constituição (NR).</p> |
| Constitucionalização adequada do sistema CAQi-CAQ | |
| <p>Art. 5º O art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 211 ... § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições indispensáveis de oferta e terá como referência o custo aluno qualidade, pactuados em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar, conforme o art. 23, parágrafo único. (NR)</p> | <p>MODIFICATIVA</p> <p>Art. 5º O art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 211 ... § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o custo aluno qualidade inicial, pactuadas em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar, conforme o art. 23, parágrafo único.” (NR)</p> <p>ADITIVA Art. 212-A X ... f) a metodologia de cálculo do custo aluno qualidade inicial, consideradas a variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;</p> |

Retirada do Salário-Educação da complementação da União

| | |
|---|---|
| <p>Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A: IV - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II;</p> <p>Art. 11. É permitida a utilização dos recursos da contribuição de que trata o art. 212, §5º, para o financiamento da complementação prevista no art. 212-A, inciso V, assegurada a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII.</p> | <p>MODIFICATIVA</p> <p>Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A: IV - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do <i>caput</i> deste artigo, <u>vedada a utilização dos recursos de que trata o § 5º do art. 212;</u></p> <p>SUPRESSIVA</p> <p>Art. 11. É permitida a utilização dos recursos da contribuição de que trata o art. 212, §5º, para o financiamento da complementação prevista no art. 212-A, inciso V, assegurada a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII.</p> |
|---|---|

Montante adequado de complementação da União e metodologia de distribuição dos recursos

| | |
|---|--|
| <p>Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A:</p> <p>V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II, distribuída da seguinte forma: b) no mínimo, 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução significativa dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.</p> <p>VIII - a vinculação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estabelecida no art. 212 suportará, no máximo, 15% (quinze por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V;</p> | <p>MODIFICATIVA</p> <p>Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A:</p> <p>V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, <u>40% (quarenta por cento)</u> do total de recursos a que se refere o inciso II do <i>caput</i>, distribuída da seguinte forma: b) no mínimo, <u>26 (vinte e seis)</u> pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; c) <u>4 (quatro)</u> pontos percentuais nas redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução significativa dos indicadores de atendimento, <u>inclusão, valorização do magistério</u> e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades <u>em todas as etapas e modalidades</u>, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.</p> <p>VIII - a vinculação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estabelecida no art. 212 suportará, no máximo, <u>7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento)</u> da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V;</p> |
|---|--|

Regras de transição da complementação da União

| Regras de transição da complementação da União | |
|--|---|
| <p>Art. 8º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do <i>caput</i> do art. 212-A será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do <i>caput</i> do mesmo artigo, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional, nos seguintes valores mínimos:</p> <p>I – 15% (quinze por cento), no primeiro ano; II – 16% (dezesseis por cento), no segundo ano; III – 17% (dezessete por cento), no terceiro ano; IV – 18% (dezoito por cento), no quarto ano; V – 19% (dezenove por cento), no quinto ano; VI – 20% (vinte por cento), no sexto ano;</p> <p>§ 1º A parcela da complementação de que trata a alínea “b” do inciso V do art. 212-A será de 5 (cinco) pontos percentuais, no primeiro ano, acrescido de 0,5 (meio) ponto percentual a cada ano, a partir do segundo ano.</p> <p>§ 2º A parcela da complementação de que trata a alínea “c” do inciso V do art. 212-A será de 0,5 (meio) ponto percentual, no segundo ano, acrescido de 0,5 (meio) ponto percentual a cada ano, a partir do terceiro ano.</p> <p>§ 3º. O percentual de que trata o inciso VIII do art. 212-A será alcançado em seis anos, a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência, com redução de um ponto percentual a cada ano subsequente. (NR)</p> | <p style="text-align: center;">MODIFICATIVA</p> <p>Art. 8º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do art. 212-A será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V, <i>caput</i>, do art. 212-A, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional, nos seguintes valores mínimos:</p> <p>I – 15% (quinze por cento), no primeiro ano; II – <u>17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento)</u>, no segundo ano; III – <u>20% (vinte por cento)</u>, no terceiro ano; IV – <u>22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento)</u>, no quarto ano; V – <u>25% (vinte e cinco por cento)</u>, no quinto ano; VI – <u>27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento)</u>, no sexto ano; VII – <u>30% (trinta por cento)</u>, no sétimo ano; VIII – <u>32,5% (trinta e dois inteiros e cinco décimos por cento)</u>, no oitavo ano; IX – <u>35% (trinta e cinco por cento)</u>, no nono ano; X – <u>37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento)</u>, no décimo ano; XI – <u>40% (quarenta por cento)</u>, no décimo primeiro ano.</p> <p>§ 1º A parcela da complementação de que trata a alínea “b” do inciso V do art. 212-A será de 5 (cinco) pontos percentuais, no primeiro ano, acrescido de <u>2,1 pontos percentuais (dois pontos percentuais e um décimo)</u> a cada ano, a partir do segundo ano.</p> <p>§ 2º A parcela da complementação de que trata a alínea “c” do inciso V do art. 212-A será de <u>0,4 ponto percentual (quatro décimos de ponto percentual)</u>, no segundo ano, acrescido de igual percentual a cada ano, a partir do terceiro ano.</p> <p>§ 3º. O percentual de que trata o inciso VIII do art. 212-A será alcançado em <u>onze anos</u>, a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência, com redução de <u>1,25 ponto percentual (um ponto percentual e vinte cinco centésimos)</u> a cada ano subsequente. (NR)</p> |

3. Análise de quatro aspectos cruciais do Substitutivo que precisam ser alterados

3.1. Aumento efetivo da complementação da União e aprimoramento do sistema de distribuição dos recursos

Como se sabe, o papel do Fundeb é garantir recursos para a manutenção de matrículas da educação básica pública com qualidade e incluir os que estão fora da escola. Para isso ser possível, é fundamental aumentar o montante de recursos do Fundeb atual, o que somente acontecerá por meio da ampliação significativa da complementação da União², com recursos verdadeiramente novos.

Aumentar a complementação da União para 20%, conforme propõe a relatora da matéria, deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), dobraria a participação atual do Governo Federal, que é de 10%. De acordo com a Nota Técnica da Fineduca, citada anteriormente, em 2019 o montante de complementação da União foi de R\$ 15,3 bilhões. Dobrá-la, portanto, resultaria em um significativo aporte de R\$ 30,6 bilhões.

Analisando o número de matrículas e a complementação da União de 2017, ano com dados já consolidados, a Nota Técnica da Fineduca apresenta, ainda, que a participação do Governo Federal foi de R\$ 13,1 bilhões e cobriu 13,9 milhões de matrículas. Se a complementação da União à época fosse de 20%, o montante somaria R\$ 26,2 bilhões e cobriria 19,8 milhões de matrículas, o que representaria 42% a mais do que o atual Fundeb cobriu. Desse modo, duplicar a complementação da União no Fundeb é um caminho profícuo para a consagração do direito à educação.

Contudo, ele ainda é insuficiente. Tomando como base o mesmo cenário de 2017 e aumentando a participação do governo federal no Fundeb para 40%, o montante subiria para R\$ 52,4 bilhões e cobriria 27,4 milhões matrículas; ou seja, 96% a mais do que o coberto pela complementação da União ao Fundeb atual.

Esse montante, aponta a Nota Técnica da Fineduca, reduziria “a distância entre o maior e o menor valor aluno, ficando em 3,7 vezes, contra 4,7 vezes com a complementação de 20%, o que representaria redução das desigualdades do valor por aluno na ordem de 69%”.

Desse modo, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação considera imprescindível a elevação da complementação da União ao Fundeb para o patamar de 40%, sendo que 30% deve vir por recursos novos.

² Conforme demonstrou Estudo “O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade”, apresentado em audiência pública na Comissão Especial na Câmara dos Deputados, realizada no dia 1º de outubro de 2019.

3.2. Retirada do Salário-Educação da complementação da União

Os dados da NT da Fineduca mostram que a contribuição do Salário-Educação, em 2019, distribuiu para a educação básica um montante de R\$ 21,4 bilhões, sendo R\$ 12,9 bilhões (60%) destinados à cota estadual e municipal e R\$ 8,5 bilhões (40%) à cota do governo federal. Dos R\$ 8,5 bilhões que ficaram sob a gestão do governo federal, cerca de R\$ 3,98 bilhões foram utilizados para custear o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o que equivaleu a 85% do financiamento da alimentação escolar dos estudantes das escolas públicas de educação básica do país.

A alimentação escolar, parte fundamental da garantia do direito à educação, não faz parte das despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, é financiada com recurso adicional. Desse modo, como demonstram os dados da NT da Fineduca, **inserir o Salário-Educação na complementação da União ao Fundeb, mesmo que seja só a parte da Cota Federal, significa não só uma redução drástica de aporte de recursos novos na complementação da União, como também resulta na redução a quase zero dos recursos para a alimentação escolar de todos os estudantes das escolas públicas brasileiras.**

De acordo com a NT da Fineduca, considerando apenas o uso da cota parte do Salário-Educação que fica sob a gestão do Governo Federal, a complementação da União equivaleria, na prática, a apenas a 15,8% do montante aportado por Estados e Municípios ao Fundeb.

Além disso, haveria uma redução de 75% do total investido nos programas suplementares, com base nos R\$ 8,5 bilhões investidos em 2019. Com isso, restaria apenas R\$ 2,1 bilhões para todos os programas. Esse valor é quase metade do valor de R\$ 3,98 bilhões utilizados em 2019 para custear o Programa Nacional de Alimentação Escolar, por exemplo.

Desse modo, o Substitutivo, na prática, atendeu à demanda da área econômica do Governo Federal de aumentar a complementação da União ao Fundeb a apenas 15%.

Em outro cenário analisado e passível de acontecer, tendo em vista a confusa redação do Substitutivo, é utilizada **a cota parte do Salário-Educação de Estados e Municípios para, também, compor a complementação da União ao Fundeb. Nesse caso, a participação do Governo Federal no Fundeb seria de apenas 11,6%.**

Em poucas palavras, temos três cenários:

- a) o Salário-Educação fica fora da complementação da União ao Fundeb e teremos o dobro de participação do Governo Federal no sistema de fundos, o que é um avanço essencial, dada a necessidade de aumento dos recursos da União ao Fundeb;
- b) a complementação da União ao Fundeb conta com a parte do Salário-Educação que fica sob a gestão do governo federal. Sob esse cenário, a União entra – efetivamente – com apenas 5,8% de recursos novos e prejudica programas suplementares como o PNAE;

- c) todo o montante do Salário-Educação (cotas municipal, estadual e federal) entra na complementação da União ao Fundeb. Com isso, teremos, efetivamente, apenas 1,6% de novos recursos na participação do governo federal ao Fundeb.

Em síntese, os **dois cenários testados que utilizam o Salário-Educação na complementação da União ao Fundeb resultarão na asfixia orçamentária dos programas suplementares e na redução drástica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em especial.** Vale lembrar que o Salário Educação nunca compôs a complementação da União nos mais de vinte anos de política de fundos – o que contempla a experiência do Fundef (1998-2006) e do Fundeb atual (2007-2020).

Como muitos estudantes das escolas públicas brasileiras têm nas unidades escolares suas principais refeições, quando não as únicas, além de prejudicar o direito à educação das alunas e dos alunos, usar os recursos do Salário-Educação na complementação da União ao Fundeb significa pactuar com a fome de muitas crianças, adolescentes e jovens.

3.2.1. A questão jurídica da utilização do Salário-Educação no Fundeb

Este tópico, em resumo, esclarece que somente as operações contábeis distintas garantem o atual volume de recursos aos programas suplementares. Ou seja, é preciso manter o Salário-Educação fora da complementação da União ao Fundeb. As tentativas de proteção realizadas no Substitutivo de 18 de fevereiro não são capazes de proteger orçamentariamente os programas suplementares, colocando em risco sua existência.

O novo Fundeb deve ser permanente e capaz de universalizar o direito à educação, como inscrito no art. 205 da Constituição de 1988, que a define como direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ao definir a educação como direito, a Constituição estabeleceu também, no art. 206, os princípios que devem norteá-la, dentre eles: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o padrão de qualidade. Definiu, ainda, as obrigações e condicionalidades para garantia do direito, dentre elas o dever do Estado com a obrigatoriedade de oferta gratuita a todos e todas.

O atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, é definido no inciso VII do art. 208 da Carta Magna e ratificado no art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como condição para que o Estado efetive a sua obrigação de garantidor do direito à educação.

Ao determinar as competências e obrigações dos entes federativos, relativamente ao direito à educação, a Constituição de 1988 definiu também um modelo de financiamento, cuja utilidade vai além da mera função de alocar recursos: são regras que operam, acima de tudo, a coordenação

federativa e as condições de implementação da complexa tarefa de ofertar este serviço em um federalismo de três níveis.

Nesta lógica, foram definidos dois tipos diferentes de alocação de recursos: 1) no art. 212 caput, estão os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) destinados a garantir o direito à educação, menos os programas suplementares de saúde e alimentação escolar, que não são consideradas despesas de MDE; e 2) no art. 212, §4º a 6º, os recursos adicionais, cuja aplicação permite o financiamento dos programas suplementares do art. 208 inciso VII: a saber, alimentação escolar e assistência à saúde.

Ao definir as fontes de recursos e os percentuais mínimos de investimento que os entes que compõem a República Federativa do Brasil devem aplicar na educação, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a Constituição estabelece que esses percentuais serão provenientes da receita resultante de impostos. Já o § 4º do art. 212, define que “os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”, e o § 5º que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas na forma da Lei”.

Dessa forma, o Salário-Educação é a contribuição social específica (outras podem ser criadas, segundo o §4º do art. 212) que foi absorvida pela Constituição de 1988 como parte do arranjo do financiamento da educação e que tem sido destinada ao custeio de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

O Salário-Educação é, portanto, essencial na manutenção dos programas que não se enquadram em MDE, mas que são fundamentais para a garantia do direito à educação, como os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, partes constituintes da assistência à saúde, prevista no inciso VII do art. 208 da Constituição de 1988 e ratificado no inciso VIII do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Como se observa, não se trata apenas de fontes distintas de recursos, mas de técnicas distintas de operação: concentrar a arrecadação na União, por meio das contribuições sociais criadas para finalidades específicas tem o objetivo de operar a coordenação federativa nestas ações. A menor mudança nestas regras certamente produz impactos consideráveis, ainda mais em uma política social carente de norma de coordenação federativa estrutural (art. 23, parágrafo único da Constituição de 1988).

Neste contexto, o Substitutivo apresentado em 18 de fevereiro à PEC 15/2015 surpreende o debate legal com a seguinte redação:

Art. 11. É permitida a utilização dos recursos da contribuição de que trata o art. 212, §5º, para o financiamento da complementação prevista no art. 212-A, inciso V, assegurada a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII.

Não há dúvida que destinar os recursos da contribuição do Salário-Educação para financiar a complementação da União ao Fundeb abre o caminho jurídico para a desconstrução de uma técnica federativa que, até aqui, tem assegurado o cumprimento destes programas suplementares na oferta do ensino, justamente porque separa os recursos por regras distintas de operação contábil.

Há quem defenda que a redação do art. 11 do Substitutivo resguarda o financiamento dos programas suplementares no montante atual: **isto não é juridicamente verdadeiro**. A ressalva que aparentemente assegura a “manutenção pela União dos programas suplementares” é **uma redação que permite que a União desonere-se desta tarefa ante a manutenção de algum programa suplementar ou algum volume de recursos**.

Quando a Constituição de 1988 determinou, como regra geral, "que contribuições sociais e outros recursos orçamentários" financiariam os programas suplementares "de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII" (art. 212, §4º), não estava garantindo que alguma contribuição seria criada nem que esses programas seriam adequadamente financiados. Mas, quando resolveu constitucionalizar uma contribuição em especial como fonte adicional de investimento, que é o caso do Salário-Educação (art. 212, §5º), incorporou ao desenho do financiamento um tributo pré existente e, assim, blindou constitucionalmente sua finalidade legal e a forma de operação contábil, impedindo que alterações na legislação ordinária, ao gosto de cada novo governo, pudessem mudar essas características com facilidade.

O Salário-Educação, como contribuição social, pode financiar qualquer finalidade em política educacional, basta que sua lei seja alterada. Uma rápida análise na mutação desta legislação no tempo, que surgiu em 1964, permite identificar diversas finalidades legais, critérios e percentuais de repasse, inclusive para objetivos bastante similares à atual definição de MDE. **Deste modo, é incontestável que a garantia constitucional estabelecida em 1988 é a única segurança jurídica de que a arrecadação atual desta contribuição social seja integralmente dirigida aos programas suplementares do ensino obrigatório custeados pelo governo federal.**

A redação do art. 11 do Substitutivo à PEC 15/ 2015, portanto, rompe com esta segurança jurídica, pois expressamente prevê a possibilidade de que os recursos oriundos da arrecadação do Salário-Educação sejam destinados a outra finalidade. Não se pode perder de horizonte, nesse debate, que o objetivo de descentralização total das receitas do Salário-Educação, de extinção do FNDE³, e o correspondente desmonte dos programas federais financiados e implementados por este órgão são objetivos declarados do Governo Federal, já em debate no Congresso Nacional, nas PECs do “novo Pacto Federativo” (188/2019) e de “extinção dos fundos infraconstitucionais” (187/2019).

Por sua vez, os efeitos da quebra da garantia constitucional provocada pelo artigo 11 do Substitutivo à PEC 15/2015, se estendem potencialmente a Estados e Municípios e não são as regras de redistribuição, do parágrafo 6º do art. 212, que seguram este processo. Entenda-se: o artigo 11 muda o regime estabelecido no parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição, ou seja, retira do Salário-Educação sua natureza jurídica constitucionalizada de recurso adicional, que

³ FNDE é sigla de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Há ameaças de extinção da autarquia.

é o que garante sua operação destacada e sua destinação aos programas suplementares. Isso desmonta a proteção constitucional que impede a alteração da legislação ordinária, uma vez que são infraconstitucionais os próprios percentuais atuais de redistribuição em contas estaduais e municipais do Salário-Educação.

Portanto, reitera-se: o Salário-Educação não deve ser incorporado à complementação da União ao Fundeb.

3.2.2. O impacto concreto do Salário-Educação na oferta do ensino

Os dados da NT da Fineduca de que, em 2019, dos R\$ 8,5 bilhões da cota federal do Salário-Educação, R\$ 3,98 bilhões foram destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, mostram a importância que o Salário-Educação tem na garantia da alimentação de estudantes das escolas públicas no país, condição essencial para garantia do direito à educação básica. Importante destacar que o total investido precisará ser ampliado, se o Fundeb cumprir seu papel fundamental de reverter a histórica dívida educacional que o Estado brasileiro tem com a sua população.

Segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), no Brasil, em 2018, apenas 47,4% das pessoas de 25 anos ou mais haviam completado, pelo menos, a educação básica obrigatória. O que significa que 52,6% não chegaram a concluir o ensino médio, o equivalente a 70,3 milhões de pessoas. Desse total, 34% tinha apenas o ensino fundamental incompleto, somando-se a 7,8% que não possuía nenhum nível de instrução.

O país possuía, no mesmo ano, 11,3 milhões de pessoas analfabetas, sendo 6,8% com idade entre 15 e 24 anos e 7,2% entre 25 e 39 anos. O percentual de crianças de zero a três anos que frequentava creche era de apenas 34% e 7,6% das crianças de 4 e 5 anos de idade estavam fora da escola.

O novo Fundeb precisa ser capaz de incluir as pessoas em idade escolar obrigatória que estão fora da escola, garantir creches para as crianças de zero a três anos, além do direito negado àquelas que não tiveram acesso na idade própria³, como previsto no art. 208 da Constituição Federal de 1988.

Garantir o direito à educação para esse contingente da população, significa não só aumentar recursos novos para a educação, mas também maior quantidade de recursos para os programas suplementares, especialmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE foi citado como exemplo pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), não só como forma de combater a fome de crianças que vivem na extrema pobreza, mas também como um programa que tem permitido aumento no consumo de alimentação saudável como a ingestão de frutas e vegetais orgânicos pelos seus beneficiários.

O relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2018”, da FAO, aponta que 2,5% da população no Brasil passou fome em 2017, o que correspondia a 5,2 milhões de pessoas. Já os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que um em cada quatro brasileiros vivia em situação de pobreza em 2017, o equivalente a 54,8 milhões de pessoas. E a Fundação Abrinq aponta, no relatório Cenário da Infância e Adolescência no Brasil (2019), que 47,8% das crianças brasileiras vivem na pobreza.

Matérias publicadas nos meios de comunicação têm abordado a situação de muitas crianças em situação de pobreza e que dependem das escolas que frequentam para se alimentarem, pois muitas dessas crianças recebem na escola sua principal, quando não a única, refeição do dia.

Assim, para além dos dados e argumentos postos na Nota Técnica da Fineduca, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entende que, pelas razões aqui explicitadas, utilizar os recursos do Salário-Educação como parte da complementação da União ao Fundeb, contribui para negação do direito à educação e não para sua garantia.

3.3. Correção da constitucionalização do sistema CAQi-CAQ (Custo Aluno-Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade) como base para a materialização do padrão mínimo de qualidade e do padrão de qualidade

No Substitutivo de 18 de fevereiro de 2020, a imprescindível constitucionalização do sistema CAQi-CAQ está pautada na temerária expressão “condições indispensáveis de oferta”. Sem qualquer base técnica e jurídica, a expressão – em vez de colaborar – desqualifica e contradiz o conceito constitucional de padrão mínimo de qualidade, determinado pela Emenda à Constituição 14/ 1996, que instituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

A questão aqui é bastante simples: “condições indispensáveis de oferta” institucionalizará a precarização, pois determinará que as escolas públicas podem funcionar apenas com o irrisório: lousa, giz e professor, por exemplo. Novamente os conceitos da LDB são ignorados. No inciso IX do art. 4º, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina que é dever do Estado garantir: “X - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Além disso, o relatório ignora o convencionado pelas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei 13.005/2014, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE). Segundo a lógica estabelecida no PNE 2014-2024, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) corresponde à demanda do inciso VII do art. 206, que determina como princípio do ensino a “garantia de padrão de qualidade”, e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) corresponde ao padrão mínimo de qualidade do art. 211. Portanto, o Fundeb deve trabalhar sob a égide do CAQi, não estabelecendo contradições legais que sempre são contraproducentes. Sobre esse tema, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou em 2018

o livro “CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil”, disponível on-line.

Em pleno século 21, o Brasil tem escolas públicas de educação básica sem acesso a água potável, luz e tratamento de água e esgoto, e escolas privadas de alto padrão com professores bem remunerados, com boa formação inicial e continuada, número adequado de alunos por turma, Internet banda larga, biblioteca, laboratórios de ciências e informática, quadra poliesportiva coberta, etc.

Nesse contexto, caso a menção ao sistema CAQi-CAQ não seja corrigida, o texto desrespeitará os princípios constitucionais da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, garantia de padrão de qualidade e participação da União para a consagração federativa do padrão mínimo de qualidade na educação (art. 206, inciso I e VII e art. 211, parágrafo primeiro da Constituição Federal).

O sistema Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), instituído no Plano Nacional de Educação, é o melhor caminho para corrigir as desigualdades e determinar condições adequadas para oferta do ensino, conforme já pactuado pelo Congresso Nacional na forma da Lei 13.005/2014, que estabelece o PNE 2014-2024.

Vale dizer que inúmeras instituições e parlamentares se posicionaram quanto ao aumento necessário para complementação da União ao Fundeb e na defesa da constitucionalização do sistema CAQi-CAQ, considerando que os dois temas estão intimamente vinculados.

Nesse sentido, **se posicionam a favor:**

- as dez entidades integrantes do Comitê Diretivo da Campanha - Ação Educativa, ActionAid, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uneme), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- [Fórum de Governadores, que subscrevem a PEC 65/2019](#);
- presidentes e vice-presidentes das Comissões de Educação das Assembleias Legislativas (Carta assinada em 7 de junho de 2019 em Florianópolis);
- [Frente Nacional de Prefeitos](#);
- Sindicato APEOC (documento de 5/ 6/ 2019);
- os senadores que subscreveram a PEC 65/ 2019, de autoria dos Sen. Davi Alcolumbre (DEM-AP), presidente do Senado Federal, e Randolfe Rodrigues (REDE-AP), líder da oposição;
- a Minoria na Câmara dos Deputados, sob a liderança de Jandira Feghali (PCdoB-RJ);
- a Oposição na Câmara dos Deputados, sob a liderança de Alessandro Molon (PSB-RJ);

- os deputados Idilvan Alencar (PDT-CE), Rosa Neide (PT-MT), Danilo Cabral (PSB-PE), Sâmia Bonfim (PSOL-SP), Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), entre outros.

Por outro lado, **defenderam menor complementação da União, de ordem de no mínimo 10% e, em seguida, cedendo para no mínimo 15%:**

- os deputados Felipe Rigoni (PSB-ES) e Tábata Amaral (PDT-SP);
- as organizações Todos pela Educação e Confederação Nacional dos Municípios;
- e os Ministérios da Educação (que defendeu teto de 15% e não mínimo) e da Economia.

Defenderam a retirada do sistema CAQi-CAQ:

- pela Sugestão 12, segundo relatório da deputada Profa. Dorinha, os deputados: Felipe Rigoni (PSB-ES), Tábata Amaral (PDT-SP), Tiago Mitraud (NOVO-MG), Raul Henry (MDB-PE), Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ), Professor Israel Batista (PV-DF), Paulo Cunha Lima (PSDB-PB); e,
- por meio do Ofício 1.991/2019/MEC, o Ministério da Educação.

Vale dizer que no Substitutivo da relatora está prevista a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade, o que é um avanço. Mas, da forma como está o texto não abarca o sistema CAQi (padrão mínimo) - CAQ (padrão de qualidade). Assim, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação ressalta a necessidade de incorporar a sugestão de redação, referente à matéria, apresentada no Quadro publicado no tópico 2.

3.4. Correção no sistema de transferência de recursos por desempenho das redes, evitando a ampliação das desigualdades educacionais

Em vez de avançar na linha da verdadeira equidade, o Substitutivo cede à pressão de parlamentares comprometidos com a reforma empresarial da educação e decide transferir recursos para redes públicas por meio da aferição de desempenho dos estudantes.

No mundo todo, isso resultou em maior desigualdade entre redes e escolas públicas. Como solução para amenizar esse efeito, o texto constitucionaliza o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), instituído no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) por proposição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), sediado na Universidade de Campinas. Contudo, caso seja mantido esse

mecanismo antipedagógico para distribuição de recursos do Fundeb, é preciso aprimorar a redação do Substitutivo, vedando que redes públicas com maior arrecadação e, portanto, com maior capacidade de avançar nas avaliações de larga escala, sejam privilegiadas.

Ainda sobre a remuneração por desempenho, considerando que o debate público deve fazer uso da melhor Ciência e das evidências, vale observar as conclusões do livro “Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação”, escrito por Diane Ravicht, pesquisadora, gestora educacional, historiadora da educação, analista de políticas educacionais e professora de pesquisa na Escola Steinhardt de Cultura, Educação e Desenvolvimento Humano da Universidade de Nova York (NYU). Ravicht faz uma contundente autocrítica às reformas danosas que ela mesmo ajudou a implementar nos Estados Unidos da América e que prejudicaram a consagração do direito à educação naquele país.

Também apresenta críticas a esse tipo de medida o “Relatório de Monitoramento Global da Educação de 2017” produzido pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Após analisar as políticas educacionais de mais de 200 países, a organização concluiu que esse tipo de método está sendo mal utilizado, prejudicando o alcance dos objetivos do direito à educação: pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, segundo o art. 205 da Constituição Federal de 1988.

Para corrigir a questão aqui apresentada, o Quadro disposto no tópico 2 traz duas sugestões: uma na questão do ICMS e outra na distribuição de complementação da União.