



**DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO**

**NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES**

**TEXTO COM REDAÇÃO FINAL**

***Versão para registro histórico***

***Não passível de alteração***

<b>COMISSÃO ESPECIAL - PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB/EDUCAÇÃO</b>			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 1326/17	DATA: 19/09/2017	
LOCAL: Plenário 9 das Comissões	INÍCIO: 10h56min	TÉRMINO: 12h47min	PÁGINAS: 42

**DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO**

**ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR** - Professor.

**ANDRÉ PINHEIRO DE CARVALHO** - Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria.

**SUMÁRIO**

Debate sobre o tema ***O novo FUNDEB como contribuição para a construção do Custo Aluno Qualidade — CAQ: análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.***

**OBSERVAÇÕES**

**Houve exibição de imagens.**



---

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Havendo número regimental, declaro aberta a 19<sup>a</sup> Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, que torna permanente o FUNDEB Educação.

Dispenso a leitura da ata da 18<sup>a</sup> Reunião, realizada em 12 de setembro de 2017, por já ter sido disponibilizada.

Indago se algum membro deseja retificar a ata. (Pausa.)

Não havendo quem queira retificá-la, em votação. (Pausa.)

Aprovada a ata.

A Ordem do Dia hoje prevê a realização de audiência pública e deliberação de requerimentos.

Vamos dar início à audiência pública, convidando para tomar assento à mesa os Srs. Arnóbio Marques de Almeida Júnior, o Binho — se falarmos Arnóbio Marques ninguém vai saber quem é (*risos*) —; e André Pinheiro de Carvalho, Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria.

Informo que esta audiência atende ao Requerimento nº 18, de 2017, da Deputada Dorinha Seabra Rezende, subscrito pela Deputada Raquel Muniz, e tem como tema *O novo FUNDEB como contribuição para a construção do Custo Aluno Qualidade — CAQ: análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto*.

Antes de passar a palavra aos convidados, peço atenção aos procedimentos a serem adotados durante a audiência.

Inicialmente será concedida a palavra aos convidados, por 20 minutos, para suas exposições. Logo após, será concedida a palavra aos Deputados seguindo a ordem de inscrição, os quais terão 3 minutos para interpelações e considerações, tendo o convidado o mesmo prazo para respostas, sendo ainda facultadas a réplica e a tréplica pelo mesmo prazo de 3 minutos.

Ao fim das intervenções dos Parlamentares, terão a palavra, por 3 minutos, os consultores legislativos desta Casa para que possam se manifestar.

As perguntas serão feitas ao final da palestra e deverão restringir-se ao assunto da exposição.



---

A lista de inscrição para os debates encontra-se à disposição dos Srs. Deputados e das Sras. Deputadas na mesa de apoio.

Vamos dar início à exposição.

Passo a palavra, por 20 minutos, ao Prof. Binho.

Binho Marques é uma referência para todos nós que estamos nesta área educacional há bastante tempo.

Como Secretário de Educação, como Governador, como Secretário do MEC, tenho certeza, Binho, de que você terá muito o que contribuir para esta nossa audiência pública.

Binho esteve conosco há alguns meses, mas coincidiu ter sido aquele um dia de tumulto político total. Por isso, decidimos não realizar aquela audiência pública. No entanto, aproveitaram a vinda dele e de outros convidados para fazerem uma reunião muito produtiva com os consultores da Casa. Dessa reunião surgiu a necessidade da fala do Binho na Comissão.

Concedo a palavra a Arnóbio Marques de Almeida Júnior, nosso professor.

**O SR. ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR - Bom dia.**

Quero agradecer o convite inicialmente, em especial ao Deputado Thiago Peixoto e à Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que são meus amigos e colegas, Secretários de Educação. Cumprimento ainda a Deputada Alice Portugal, mas acho que ela não está no momento.

Peço a permissão para ficar de pé, porque fica fácil mostrar a apresentação.

Cumprimento o meu amigo e companheiro de trabalho Alisson, que está ali.

Aquela reunião que fizemos foi boa porque nós nos reunimos com a Consultoria Parlamentar, e eles nos sugeriram muitas coisas. O debate foi muito rico. Então, eu não trouxe exatamente aquela mesma apresentação. De lá para cá, pensei um pouco sobre o assunto, pude fazer alguns cálculos e resolvi apresentar já um passo adiante do que foi apresentado aqui.

Enquanto colocamos na tela a apresentação, o que foi solicitado foi uma relação entre o Custo Aluno Qualidade — CAQ e o novo FUNDEB, que eu tomei a liberdade de chamar FUNDEB+, apenas para distinguir o FUNDEB atual de um novo FUNDEB.

*(Segue-se exibição de imagens.)*



---

Como o CAQ traz consigo o conceito de agregar ao valor-aluno os aspectos de qualidade e equidade, eu tomei a liberdade de facilitar o nosso debate e chamar o FUNDEB de FUNDEB+, mais equidade e mais qualidade.

Eu dividi a apresentação em quatro itens. Primeiro, aproveitei muito o debate feito no Ministério da Educação, pelo GT do CAQi. Fizemos um debate, tomando como base a Constituição e a LDB, que são os princípios do CAQi, ou seja, os padrões mínimos de qualidade, e a partir daí desenvolvemos um conjunto de princípios para ajudar na construção de um novo modelo.

O nosso temor na Comissão do MEC, Deputada Dorinha, era que ficássemos discutindo muito e depois não fechássemos a discussão. Então, antes de qualquer coisa, nós resolvemos pactuar um conjunto de princípios. Antes de fazer cálculo, antes de começar a desenhar um modelo, nós achamos por bem fazer uma discussão conceitual sobre o que seria o CAQi, o que seria padrão mínimo e, a partir daí, delinearmos um conjunto de princípios para facilitar o acordo no final, para não fazermos um consenso pouco inteligente, um consenso apenas para não ter discordâncias, o que normalmente acontece. Muitas vezes a política pública é pobre porque não se faz um acordo anterior. Portanto, o primeiro aspecto é um conjunto de princípios para pensar um novo FUNDEB ou um FUNDEB+.

Em seguida, quero chamar a atenção para um desafio maior, que é, de fato, fazer uma articulação entre valor-aluno e equidade-qualidade, algo que não é simples — é difícil isso.

Posteriormente, para iniciar o trabalho, fazer a recomendação de enfrentar o que eu julgo o maior problema, a maior dificuldade: as limitações supletivas e distributivas do atual FUNDEB e de todo o mecanismo existente na União de suplementação e redistribuição de recursos. Portanto, reconhecer isso é algo inicial quando se faz um trabalho.

Por fim, o que não tinha na apresentação anterior, eu tentei sintetizar, da maneira mais objetiva possível, um conjunto de propostas, se não me engano um conjunto de nove propostas.

O primeiro aspecto desses princípios é que em relação ao CAQi, como uma referência conceitual que vem da Constituição e que está na LDB, para nós do Ministério da Educação, naquele momento — não só para mim, mas também para todo o Grupo



---

de Trabalho, INEP, FNDE, SEB e SASE, os próprios Ministros, os cinco Ministros —, não havia uma oposição do ponto de vista conceitual.

Por esse motivo, eu achei por bem que o primeiro ponto fosse deixar claro que o CAQi era um elemento estruturante do Sistema Nacional de Educação. Era o nosso papel na SASE desenhar, debater, construir acordos sobre o Sistema Nacional de Educação. Para nós, sempre foi o ponto de partida, o ponto mais importante para o Sistema Nacional estabelecer qualidade básica para todos.

Por que isso? Porque o Brasil optou por ter uma educação nacional. Podia não ser assim. O Brasil, sendo uma Federação, poderia ter uma educação fragmentada, quer dizer, cada Unidade da Federação poderia ter a sua educação, mas essa não foi a nossa opção. No Canadá, diferentemente do que ocorre no Brasil, nem Ministério da Educação há e cada Unidade Federada pode ter a educação como bem entende. O Brasil não. O Brasil optou por uma educação nacional. Para quê? Exatamente para garantir um padrão a todo brasileiro, porque somos um país muito diverso, com grandes desigualdades, diferentemente do Canadá. Então, o Brasil precisa de um custo aluno-qualidade.

Com o CAQi vem mais um ponto seguinte. O nosso maior ponto de discordância é que a tendência é fazer uma leitura do CAQi como um conjunto de insumos. E os insumos são elementos essenciais para a qualidade, mas não são suficientes. Então, além dos insumos, nós precisamos garantir as oportunidades educacionais e o aprendizado. Esse sempre foi o ponto de discordância, o que torna, é claro, mais complexo o debate sobre o CAQi.

Quando pegamos o CAQi e tiramos o insumo, tornamos o debate muito mais difícil, porque agregar um valor a balizar qualidade e equidade nos leva ao terceiro ponto, que é exatamente a dificuldade de passar do “custo aluno ano” — lembro-me bem do Prof. João Monlevade, no Acordo Nacional, explicando os cálculos que nos levariam a uma condição melhor de financiamento da educação para a criação de um fundo único nacional, vinculando a ele os 25% — para o “custo aluno ano qualidade”. E, reitero, nós demos um passo adiante muito mais delicado que foi o momento de falar não só do valor aluno-ano, mas do valor aluno-ano-qualidade. Então, essa equação não é uma equação simples. E chamar de qualidade quando, na realidade, estamos limitados a insumos não é exatamente qualidade.



---

O ponto 4 é a opção por um FUNDEB+. O que é o FUNDEB+? É VAA igual a CAQi. Seria um FUNDEB com mais equidade e com mais qualidade.

Como chegar a essa qualidade, considerando-se que, no ponto 3, a qualidade é um conceito em disputa? Temos que definir o que é essa qualidade.

E quem vai definir o que é qualidade? O Ministério da Educação isoladamente? A definição vai ser por cada Unidade da Federação, uma coisa parecida com a reforma do ensino médio, em que cada um define o que é e se perde um pouco a referência?

O acordo a que nós chegamos é que a definição da qualidade deve ser algo pactuado e deve ter um embasamento técnico, deve ter referências que nos levem a um referencial de qualidade nacional. Esse referencial de qualidade, que deve ser pactuado, tem que ser aferido pelo INEP.

Então, não existe outra forma de delegar essa qualidade para um nível de Governo definir ou fragmentar. Seria contrário à ideia de um padrão nacional fragmentar a qualidade. Esse padrão de qualidade deve ser definido nacionalmente e deve ser aferido pelo INEP, a partir de referenciais de qualidade.

O quinto aspecto desse conjunto de princípios é que pensar num padrão nacional de custo aluno-qualidade nos obriga a sair um pouco de uma visão limitada ao FUNDEB, porque existem outros mecanismos de ação supletiva e redistributiva que precisam estar necessariamente alinhados. Então, é preciso pensar não só o FUNDEB, mas também o conjunto do financiamento da educação e das ações da União e dos Governos dos Estados, para que todos caminhem no mesmo sentido.

O sexto aspecto — já falei disso de certa forma, mas é bom lembrar — é que, sendo uma federação, para que a política pública funcione a contento, é necessário que haja um pacto. E as instâncias de pacto que existem não são efetivas. Então, é preciso haver uma instância de pacto que efetivamente tenha poder, que seja capaz, por exemplo, de emitir normas operacionais básicas, como faz a saúde, como faz a assistência social, e não seja uma peça decorativa, que muitas vezes, ou na maioria das vezes, apenas legitima o que já está decidido sem amparo técnico, sem estudos, uma decisão política com P minúsculo algumas vezes.

Então, não adianta o Ministério da Educação querer impor a Estados e Municípios aquilo que ele não conhece, uma rede por cuja execução ele não é o principal responsável, por exemplo.



---

O sétimo aspecto é que, da mesma maneira como o FUNDEF passou por uma transição para que chegássemos ao FUNDEB, se nós queremos que o FUNDEB dê um passo adiante, isso também vai ter que ser gradativo, porque nós necessariamente vamos ter que ter um conjunto de ajustes nas redes de ensino para que, inclusive, possamos aferir a equidade e a qualidade. Não adianta repassar o recurso sem aferir se de fato está havendo mais qualidade e mais equidade.

E, para que isso aconteça, é preciso haver uma transição, até porque os recursos não serão distribuídos da mesma forma. Não se pode gerar uma expectativa de que todos vão ter uma distribuição de recurso da maneira como acontece hoje. Se nós queremos mais equidade, vamos priorizar uns sobre outros.

O oitavo aspecto — acho que é consenso entre todos nós — é que o recurso da União é insignificante. A complementação do FUNDEB pela União é insuficiente. Não tenho um cálculo, não tenho sugestão sobre o assunto. Precisamos de estudos, mas todos têm acompanhado o resultado e o impacto dessa complementação é muito pequeno, e o padrão de financiamento que há hoje precisa melhorar.

O nono aspecto é a razão de ser do Fundo, a razão inicial, quando ele foi discutido no Acordo Nacional. O Fundo tinha o sentido de promover a valorização profissional. Então, nós não podemos nos esquecer, de maneira nenhuma, de que o FUNDEF e, depois, o FUNDEB nasceram a partir de uma ideia de fundo lá no Acordo Nacional, com a ideia de um piso salarial para os profissionais.

Nós não podemos, agora, jogar a água de banho suja junto com o bebê. Não podemos, agora, construir um FUNDEB+ e jogar fora essa água de banho suja junto com o bebê, que é a valorização dos profissionais da educação, que, por sua vez, é a base para uma educação de qualidade.

O décimo princípio é uma preocupação já presente na legislação desde o FUNDEF, mas que nunca se levou a cabo, qual seja a preocupação com a acomodação fiscal. Se você vai colocar mais recursos da União, não pode acomodar Municípios que resolvem não cobrar IPTU para não criarem problema com o eleitorado ou Estados que fazem benefícios com o ICMS e acabam compensando esses benefícios com a complementação do FUNDEB.

Nós precisamos, de alguma maneira, não acomodar mais e não penalizar quem já faz o esforço. Esse é um dilema presente no nosso debate.



---

O décimo primeiro aspecto é que é preciso aperfeiçoar a gestão. Ao pensar o novo FUNDEB também precisamos pensar em melhoria da gestão. No Ministério da Educação acompanhamos Municípios e Estados do Brasil inteiro. É muito triste a situação com que Municípios ricos e pobres jogam dinheiro fora por problemas de gestão. Não estou dizendo que o recurso é suficiente. O problema é mais grave ainda quando o recurso já é pouco e é desperdiçado. Isso é muito comum. É preciso pensar em mecanismos que melhorem a gestão dos sistemas de ensino.

O décimo segundo aspecto é a ideia de uma descentralização qualificada. Quando se fala em mecanismos de melhoria da gestão, parâmetros e normas operacionais básicas, isso não significa engessar os sistemas, não significa aumentar a centralização. O nosso desafio está em equilibrar normas operacionais básicas, por exemplo, com autonomia. O nome já está dizendo que são normas operacionais; não estamos definindo estratégia de gestão — e são normas operacionais básicas, o que é quase uma redundância. Quando se fala em “básicas”, o sentido é que deve haver um mínimo de regulação.

O que existe é um vale-tudo na educação. Diferentemente da saúde e da assistência social, na educação há uma situação extremamente crítica. O INEP, por exemplo, em seus estudos, demonstra que os Secretários Municipais de Educação duram, em média, 2 anos no cargo. E eles entram sem saber o que fazer, não têm referência.

Quando eu fui Secretário Municipal de Educação, em 1993, comecei a procurar referências, balizamentos, que praticamente não existiam. E até hoje são poucos os balizamentos sobre o que é recomendável e o que não é recomendável numa gestão educacional.

A ampliação da qualidade também deve vir junto com a melhoria da eficiência do controle social. E os órgãos de controle também tendem a melhorar a sua qualidade de ação na medida em que nós temos regras mínimas definidas. O que há hoje é uma situação em que cada cabeça é uma sentença, ou seja, os órgãos de controle agem a partir de quem está analisando o caso — e normalmente são pessoas que nunca passaram pela gestão pública, que não têm experiência.

Então, é muito melhor que uma instância federativa intergovernamental, com as três esferas de governo, possam definir esses parâmetros mínimos. É melhor assim



---

do que cada um tirar da sua experiência, ou da sua pouca experiência, o que é certo e o que é errado.

Isso melhora também o controle social. Quando existem regras claras, transparentes e publicidade do que se faz, o controle social fica muito mais efetivo.

Passando para o segundo aspecto, o desafio que eu considero mais difícil é essa vinculação entre o Valor Aluno, aqui denominado VAA/CAQ, com mais equidade ou mais qualidade. Eu já falei que isso só é possível, em minha opinião, de certa forma, se nós tivermos referenciais nacionais de qualidade e que eles sejam aferidos por um sistema nacional de educação, que não é o IDEB.

O IDEB foi um grande avanço, criou uma cultura de avaliação, mas nós sabemos que os melhores IDEBs são dos alunos que têm o melhor nível socioeconômico. Nós sabemos que os melhores IDEBs não são necessariamente das melhores escolas. É preciso um sistema de avaliação que, efetivamente, ultrapasse os limites da avaliação do aprendizado, mas que avalie também isso comparando com as condições de oferta, com nível socioeconômico dos estudantes, para que nós possamos saber exatamente se, de fato, há um esforço para a melhoria. Refiro-me a um sistema nacional de avaliação que permita aferir não só se os insumos foram adquiridos, se eles estão na escola ou se não estão, mas também se aqueles insumos foram transformados em oportunidades educacionais. Por fim, fazer o que já é feito, que é avaliar o resultado do aprendizado.

Hoje nós só avaliamos o resultado do aprendizado. Então, nós precisamos saber se aquele aprendizado foi resultado de um esforço do sistema, da escola, de todos — da comunidade, do professor, do aluno — para se chegar àquilo. E as condições precisam ser avaliadas para isso.

Um desenho muito superficial do que seria isso, só para termos uma ideia, está nesse quadro. Qualidade significa insumos, oportunidades educacionais e aprendizados, a partir de parâmetros ou referências nacionais de qualidade.

Como seria organizado? Primeiro, é necessário reconhecer que temos muitos estudos já feitos. Não são poucos os avanços acadêmicos de pesquisa sobre o efeito escola, sobre o que a escola pode agregar ao aprendizado de um aluno. Então, já existe muita literatura sobre o assunto. Não precisamos inventar a roda. De um lado, nós temos isso. Então, nós temos que nos apropriar do que a academia já avançou.



---

De outro lado, nós temos o INEP, que é uma referência mundial. Ele tem um conjunto de dados a partir do qual se pode fazer um levantamento das escolas, das condições das escolas, ver aquelas que têm bons resultados, separando por nível socioeconômico. Assim, poderemos saber como podemos fazer uma classificação das escolas a partir de sua condição: da condição de oferta, da condição socioeconômica do lugar e assim por diante.

Isso permitiria uma classificação dos sistemas de ensino e mesmo das escolas por quatro padrões: insuficiente, básico, adequado e superior. O nosso objetivo é que todos estejam no mínimo no padrão básico. Mas a ação do Ministério da Educação, a ação do FNDE e o próprio recurso do novo FUNDEB ou do FUNDEB+ vai fazer uma comparação, pelo menos, na hipótese mais simples, entre o volume de recurso e uma entrega nada compatível com esse volume de recursos que se tem.

Não significa necessariamente que o dinheiro traga um resultado imediato em qualidade. Mas você pode comparar que você tem esse volume de recurso e está entregando uma educação insuficiente, por exemplo.

Aqui nós listamos, no Ministério da Educação, por intermédio do grupo de trabalho e com muita colaboração da SEB, cinco dimensões. Isso é só um começo, é só um desenho inicial. O CAQ original da campanha está muito preso às dimensões três e quatro, que são profissionais, instalações e recursos educacionais. A sugestão é que nós incluamos aspectos de acesso, jornada escolar, democracia, intercâmbio, enfim, um conjunto de elementos.

Então, como exemplo, cada dimensão teria um conjunto de componentes; e cada conjunto de componentes seria um conjunto de indicadores, o que vai tornar a aferição mais objetiva.

Aqui, no caso, pegamos uma situação que tinha como indicador a existência de espaço disponível para práticas esportivas. Aí há um conjunto de variáveis que permite indicar se o espaço está adequado ou não. Isso pode ser feito para cada dimensão.

Como que se pode chegar a esse referencial? É claro que é preciso um acordo nacional, como eu já falei, entre os sistemas. É indispensável o envolvimento do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação — na época era



---

Fórum Nacional da Educação. Agora, na clandestinidade é o Fórum Popular — não é isso, Monlevade?

Enfim, é preciso resgatar o papel do Fórum no debate da educação nacional. E, logicamente, é atribuição do Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Básica — SEB, construir a proposta inicial para o debate e, com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino — SASE e com outros mecanismos, fazer a mediação com todos os setores da sociedade para essa pontuação mínima.

Sobre o item III - Ponto de Partida, que trata de se reconhecer as principais limitações da ação distributiva e supletiva, eu acho que a principal delas é parar de olhar só para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB. Nós temos que olhar o conjunto de recursos disponíveis.

O Monlevade nos ensinou, em 1994, quando eu ainda estava debutando como Secretário Municipal — não que o Monlevade tenha idade avançada, mas ele me ensinou — que precisávamos olhar para o recurso total. Não é possível um País como o nosso ter tanta desigualdade. É preciso ter uma ação, para que nós possamos melhorar a equidade. E, olhando os recursos totais, chegamos à conclusão de que o FUNDEB representa apenas, na média, 63%. Então, nos cálculos que eu fiz, há Municípios em que o FUNDEB vai de 20% a 80% dos recursos. Há Municípios em que o FUNDEB representa apenas 20% dos recursos. Essa é a média nacional.

Então, se observarmos só o FUNDEB, vamos ficar com aquela ideia antiga de que precisávamos de 63 bilhões de reais para efetivar o CAQ. Mas, se olharmos os recursos totais, vamos verificar que não precisamos desse volume de recursos. Então, a proposta começa a ter viabilidade. Se observarmos só o recurso de FUNDEB, vamos ter que distribuir recurso para todo mundo, e o dinheiro que já é jogado fora vai ser jogado fora com maior intensidade — na minha opinião.

Então, baseado nisso, eu peguei três Estados e alguns Municípios desses Estados. Então, peguei Governos de Estados e Municípios, incluindo capitais, Municípios pobres e Municípios considerados ricos, para vermos como que essa situação acontece de fato no valor aluno calculado e baseado em 2013. E eu coloquei o fator de ponderação do CAQ, da campanha, e não do FUNDEB, porque o fator de



---

ponderação do FUNDEB é de 1% a 1,3%, ou seja, aumenta ou diminui 30% no máximo. O fator de ponderação do CAQ é mais próximo da realidade, embora necessite de mais estudos. Até hoje não temos estudos reais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos — INEP. Mas é o mais próximo da realidade.

Para observarmos isso, pegamos como exemplo o Governo de São Paulo e o Município de São Bernardo do Campo, que é um dos Municípios ricos de São Paulo. Mas utilizamos também o exemplo de Rancharia, que é um Município já na divisa com o Mato Grosso, que fica em uma situação mediana, e Itaóca que é considerado um Município pobre de São Paulo.

De outro lado, temos o exemplo com o Governo do Pará, com o Município de Belém, que é uma capital, e Afuá, que é um Município muito pobre, mas lindo — e eu o visitei —, além de Vitória do Xingu, que é um Município muito pobre na região de impacto de Belo Monte.

Outro exemplo é o Governo do Maranhão; São Luís, que é a capital, e Caru, que é um Município muito pobre.

Quando a gente observa, aí só tem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB estadual, no momento em que faz o rateio estadual. A diferença não parece muito grande. Em seguida, vem a complementação do FUNDEB. É aí que a desigualdade fica quase resolvida, digamos assim. É isso o que nós vemos. Quer dizer, no dia a dia, a gente só observa isso.

Então, o primeiro passo é a gente começar a quebrar essa resistência e observar o conjunto, porque depois disso temos os 5% da cesta do FUNDEB, que estão fora. Aí a gente já percebe que a desigualdade aumenta razoavelmente.

Depois, ainda temos os 25%, que estão fora da cesta do FUNDEB, mas que são da educação. Aí a gente já começa a perceber situações bem diferentes.

Por exemplo, Vitória do Xingu, que é um Município muito pobre, chega ao valor/aluno para o Ensino Fundamental 1 a 8 mil reais, em 2013. Esse valor é de 2013, em função do impacto da obra de Belo Monte. Então, o Imposto sobre Serviços — ISS causa um impacto tremendo, mas isso não entra no FUNDEB. A gente precisa observar isso, para não aumentar as desigualdades.



---

Aqueles Municípios que estavam em situação melhor e que estavam abaixo da média do Brasil disparam, ficando acima de São Paulo.

Depois nós temos o salário-educação, que vai para os que já têm dinheiro. O salário-educação só vai para os Estados e Municípios que têm grande contratação de mão de obra. Aí a desigualdade aumenta ainda mais.

O mais grave ainda é que o Ministério da Educação — MEC vem com outros programas, que seriam para ajudar exatamente os mais vulneráveis, os mais prejudicados, e distribui para todos, por vezes até distribui mais para quem já tem muito.

Esse quadro, para mim, demonstra essa disparidade. Portanto, só dar sequência ao FUNDEB como ele está não vale a pena. Acho que nós estamos diante de uma oportunidade de melhorar ainda mais a situação do FUNDEB. Já houve um grande ganho, mas nós podemos e temos as condições de dar um passo adiante.

Eu coloquei aqui o Custo Aluno Qualidade — CAQ de 2015. Quer dizer, em 2013, já estavam acima do CAQ de 2015. Essa situação merece uma grande observação. Chama atenção o que eu falei: não podemos observar apenas o FUNDEB, mas, por exemplo, o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE na assistência financeira, o papel do Ministério da Educação na assistência financeira e na assistência técnica que não existe ou quase não existe.

Aqui eu trouxe a creche, por exemplo. Quando se coloca o fator de ponderação do CAQ, ele diminui. Esse valor era para ser muito maior, se eu tivesse colocado o fator de ponderação do FUNDEB. Mas, como eu coloquei o fator de ponderação do CAQ, ele aumenta a creche e diminui o valor do Fundamental 1. Quando se olha a creche, Vitória do Xingu vai para 22 mil; Itaoca, que é um Município pobre de São Paulo, vai para 15 mil. Ele não tem aluno, por isso ele perde recurso para o FUNDEB. Ele perde porque devolve recurso, porque não tem aluno.

Quando a gente tende a acudir os Municípios pelo Índice de Desenvolvimento Humano — IDH, por exemplo, pelo nível socioeconômico, às vezes, a gente comete equívocos, porque a gente acaba dando dinheiro para quem já está devolvendo ou jogando o dinheiro fora.

Aqui temos a pré-escola, que é uma situação muito parecida: Fundamental 1, Fundamental 2; campo — que é um problema, mas você vê que chega muito perto



---

quando você pega o valor total —, Especial e Ensino Médio. Quer dizer, Pará e Maranhão são Estados pobres. Em 2003, o Pará já ultrapassava o valor do CAQ, e o Maranhão estava quase lá.

Este quadro também é muito interessante. A gente pegou todas as redes municipais — nesse caso é com o fator de ponderação do FUNDEF —, e nós vimos que 28 redes estavam acima do valor da creche. Se nós pegássemos o valor de ponderação do CAQ, a gente teria um número de redes muito maiores, ultrapassando. E aí a gente vai vendo que 3.259 Municípios já ultrapassavam o valor do CAQ para o Ensino Fundamental.

Nesse lado direito, a gente pode observar o quanto de assistência técnica financeira aconteceu para esses mesmos Municípios que já ultrapassavam o valor. Quer dizer, eles já estão com o valor acima do CAQ, e o FNDE aporta alguns milhões de reais para esses Municípios, assim como outros programas legais e transferidos automaticamente.

Quer dizer, essa onda de universalização de programas que nós entramos há algumas décadas parece-me equivocada, porque a gente acaba cristalizando desigualdades. Distribui-se de maneira igual para desiguais, reforçando desigualdades. Eu não sei por que a alimentação escolar de um Município rico deve ser igual à de um Município pobre. Para os Estados, é mais grave ainda, porque todos eles estavam acima do valor do CAQ para o Ensino Médio.

Quando a gente pega esses valores, em termos absolutos, vemos lá em cima a participação dos demais programas do MEC naquela cor laranja. Vejam como é grande essa participação no valor aluno. O percentual no valor aluno é grande. Se nós concentrássemos esse repasse apenas para os que mais precisam, somando-se a isso a complementação dentro do FUNDEB, nós teríamos um recurso muito razoável quando focalizado exatamente como o Paulo Sena estava falando, ou seja, se pegássemos o quintil mais pobre, considerando não o nível socioeconômico, mas exatamente o valor no total. Isso seria algo bem razoável.

A viabilidade do valor aluno com o CAQ sendo elemento equalizador do sistema nacional, depende da distribuição mais equitativa. A minha sugestão, para amenizar essa situação, é que o FUNDEB tenha equalização no fundo estadual, como está, mas, quando vier a equalização pelo Governo Federal, deixar essa equalização de



---

ser por unidade da Federação, mas por ente federativo. Feita a equalização, nós vamos ter outro cômputo do valor aluno em cada ente federativo. Aí entra a União não observando a equalização FUNDEB, mas a equalização “valor total”. Aí se estabelece uma linha de corte por ente federativo e não por unidade da federação. Eu acho que isso diminuiria grande parte dessas distorções existentes.

Também é necessária uma profunda revisão dos programas nacionais. Como a gente viu, acabamos repassando recursos para quem já tem. Como eu já falei, é uma transição gradativa. Eu chamo a atenção nesse cenário para o fato de que não adianta esse esforço sem dinheiro novo. Quer dizer, esse esforço todo tem que vir com uma transição, mesmo que seja processual, de injeção de recurso novo nesse novo fundo.

Precisamos também de novos fatores de ponderação. Quer dizer, desde o FUNDEF que o INEP é obrigado a fazer a análise do custo/aluno, e não fez até hoje. Então, é preciso ter um estudo efetivo. Nós tivemos tentativas no passado que não se concluíram para se ter o valor do custo/aluno. Nesse custo/aluno, tem que se avaliar se toda a educação básica tem o mesmo referencial ou se tem diferenciação entre o que é obrigatório e o que não é obrigatório. É algo a ser discutido. Não tenho ainda uma posição clara sobre isso, mas é um elemento para se colocar no debate.

Bem, acho que é isso. Vêm então as propostas que, de certa forma, já fui apresentando ao longo da explanação. A primeira delas é que a gente tem que combinar o aumento da participação da União com a complementação por ente federativo, e não por unidade da Federação. E defendemos isso porque, quando você coloca unidade da Federação, você distribui para todos que estão ali. Por exemplo, Vitória do Xingu fica dentro do Pará; o Pará recebe complementação; então, ele acaba recebendo complementação mesmo sem precisar.

Se a complementação da União for por ente federativo, ele retiraria, em alguns casos, as capitais; Municípios onde há aeroportos ou portos; ou Municípios onde momentaneamente haja uma grande obra, quando o Município está com dinheiro, mas não sabe o que fazer dele. Então, isso é momentâneo. Todo ano ele vai ajustando, conforme o valor/aluno. Mas tudo isso só funciona agregando os outros aspectos.



---

A segunda proposta é que tem que se observar o valor total — e não o valor FUNDEB — para complementação. Para isso, nós necessitamos de um instrumento que nos dê essa segurança de qual é o valor total. Não sei qual é. Se for o SIOPI, ele precisa passar por um aperfeiçoamento jurídico, ele precisa ter mais musculatura legal, para ser cobrado e, de fato, ser corretamente preenchido. O SIOPI precisa também de melhorias técnicas para que ele seja esse instrumento. Aí eu não sei exatamente, mas nós precisamos de algo que possa ter essa segurança que nós temos hoje no FUNDEB, que é um fundo contábil.

Terceira proposta: é preciso que essa qualidade e equidade sejam aferidas por um sistema nacional de avaliação que defina os padrões, como eu já falei. E isso para mim é o maior ganho, quer dizer, a minha sugestão não é penalizar nem premiar ninguém. Eu acho que isso resolve muito pouco. Eu acho que resolve muito mais quando nós conseguimos dar transparência, quando a sociedade tem informação: “*Olha, o meu Município tem tanto para gastar por aluno e é isso que ele está entregando*”.

Então, no momento em que tanto Municípios quanto Governos de Estados têm claramente quanto eles têm para gastar com a creche, quanto eles têm para gastar com o ensino fundamental, quanto eles têm para gastar com o fundamental 2, ensino médio e assim por diante, poderá vir o INEP e dizer: “*Ele tem esse valor e está fazendo essa entrega*”. Eu acho que a sociedade vai fazer justiça com mais sabedoria, porque vai ter as informações; e os órgãos de controle também farão sua parte.

Então, dentro do FUNDEB, nós não precisamos colocar elementos de punição ou de premiação para quem tem melhor rendimento, porque, às vezes, a gente pode aumentar ainda mais a desigualdade dando prêmios e causar mais distorção ainda.

No quarto ponto, eu acho que a assistência financeira do FNDE deve ficar somente para os mais vulneráveis. E, nesse caso, ele pode olhar sim IDH, que é o nível socioeconômico, e fazer certa divisão em que o FUNDEB+ cuide de uma equalização com valor aluno. O FNDE cuida de uma equalização dos aspectos sobre os quais não temos controle, que são os aspectos socioeconômicos da comunidade, nível socioeconômico dos alunos, porque ele entra com transporte escolar, com uniforme escolar e com outras possibilidades para equalizar o acesso à educação.



---

Então, acho que deveria ter uma melhor separação. Hoje se confundem os papéis, e o FNDE às vezes quer substituir o próprio Ministério da Educação e a Secretaria de Educação Básica. Está tudo muito poluído e complicado. Eu acho que os papéis do MEC, do FNDE e do FUNDEB+ precisam ser mais bem definidos, para se saber realmente qual o papel de cada um.

O ponto cinco é que a União deve assumir mais. Ela dissolveu ao longo dos anos, de muitos anos, de muitos Governos, de muitos Ministros e foi transformando a Secretaria de Educação Básica em nada. Ela é quase nada hoje. Ela já foi muito poderosa no passado, com capacidade melhor de assistência técnica. Esse deve ser o papel da União: ela pactua com Estados e Municípios numa instância federativa e presta assistência técnica, recebendo do INEP o resultado da avaliação. Assim ela vai saber quem está em condições insuficientes e vai entrar com assistência técnica, seja o ente federativo rico ou pobre. Então, a assistência técnica está separada do ponto de vista de quem tem dinheiro ou quem não tem dinheiro. A assistência técnica é para quem precisa melhorar a qualidade com orientações que são pactuadas de maneira federativa.

Estou caminhando para o final.

Os fatores de ponderação, como eu já falei, têm que ser validados por uma instância de pactuação e têm que ser resultado de estudos.

Ponto 8. A complementação da União deve considerar o valor total, sobre o qual eu já falei.

Ponto 9. Deve-se criar mecanismos de indução para melhoria da gestão e de valorização do magistério. E aí deve-se incluir normas operacionais básicas e parâmetros de carreira.

O FUNDEB+ — é só um lembrete aqui — também vai olhar para quem tem muito dinheiro. Hoje só observamos quem tem pouco dinheiro, quem recebe complementação. Quer dizer, o Governo de São Paulo tem uma boa quantidade de recursos. O que ele está entregando? Então, ao observar o valor total de recursos, isso nos permite olhar todos os Estados, todos os Municípios, os que têm dinheiro e os que não têm dinheiro, a partir do sistema de avaliação. E isso vai tornar público, dentre os 5.570 Municípios, o que eles têm de recurso e a entrega que estão oferecendo.



---

Então, tudo isso vai forçar, com parâmetros nacionais, uma indução para a qualidade.

Para não perder o costume — e esse é o último *slide* —, quero lembrar o Sistema Nacional de Educação que está previsto no PNE. Então o CAQ e o Sistema de Avaliação estão previstos no PNE — Plano Nacional de Educação, e eles são estruturantes do Sistema Nacional de Educação.

Está nas nossas mãos retomar esse debate que está esquecido, abandonado. Para mim, ele é extremamente fundamental para garantir qualidade e equidade para todos.

Obrigado,

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Muito obrigado, Binho.

Interessante como vamos chegando em uma fase destas audiências públicas onde não só há diagnósticos — como no começo nós encontrávamos —, mas também importantes sugestões. Isso aconteceu na última audiência pública com sugestões que o Todos pela Educação trouxe. A Priscila trouxe isso para todos nós. Assim como a Marisa também nos trouxe boas sugestões, você hoje contribui com um caminho claro.

Interessante também que, sem estar combinado, vai-se chegando para dois pontos que são fundamentais — apesar de serem óbvios, é importante que sejam ditos a todo o momento —, que são a questão da qualidade e a questão da equidade, ou seja, uma atenção maior aos alunos, às escolas e aos Municípios mais vulneráveis.

Obrigado, Binho.

Agora vamos passar a palavra ao André Pinheiro de Carvalho, economista, Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria. O André também estava aqui conosco no dia que teria audiência pública, mas ela não ocorreu. Mas ele participou dessa reunião também com a consultoria, trouxe sugestões e hoje vem aqui trazê-las a público.

André, o senhor dispõe de 20 minutos para fazer uso da palavra.

**O SR. ANDRÉ PINHEIRO DE CARVALHO** - Bom dia a todos.

Primeiramente gostaria de agradecer pelo convite aos membros da Comissão. Bom dia também à Consultoria Legislativa e demais presentes. Peço licença para apresentar ao lado um cenário de diagnósticos e também sugestões.



Bom, reportando-me à reunião que tivemos à época, basicamente aqui falarei sobre 70% do que foi falado naquela reunião e mais um aspecto que eu considero bem importante, que é o aspecto legal, mais especificamente falando, da Lei de Responsabilidade Fiscal. E também falarei sobre um diagnóstico que temos, não sei se é bem essas a palavra, sobre a “pressão” — entre aspas — que o FUNDEB exerce sobre os indicadores, mais especificamente o indicador de despesa de pessoal nos Municípios, mais acentuadamente nos Municípios do Norte e do Nordeste.

Então, iremos dirigir essa apresentação em duas etapas. A primeira etapa será mais uma etapa de diagnóstico, o estágio atual do FUNDEB, com um corte mais voltado para os Estados que recebem a complementação da União. A segunda etapa seria a de simulações. Por fim, vou dar sugestões também que até acho que se amoldam, Binho, inclusive, às sugestões apresentadas por você, no que concerne à questão da redistribuição, ao menos como aspecto para saber onde nós vamos colocar o excedente de complementação da União.

Então, primeiramente, quero destacar que, financeiramente falando, o FUNDEB tem dois momentos: nós temos um momento de forte crescimento do FUNDEB, que vai de 2008 a 2011, quando anualmente o FUNDEB Nacional crescia nominalmente em nível de dois dígitos; e o outro momento é de 2012 para cá, quando vemos crescimentos abaixo de dois dígitos, com problemas se acentuando especificamente no ano de 2017.

Pela previsão atual constante da portaria do FNDE, o FUNDEB de 2017 cairá, em termos nominais, 0,8% em relação ao ano de 2016. Vale ressaltar que, no ano de 2016, o FUNDEB cresceu 6%, mas tal ocorreu por conta da repatriação que houve em novembro e em dezembro, senão o FUNDEB teria crescido apenas 2,8%.

Então, nós estamos observando que esse período de 2012 a 2017 veio a acentuar a situação difícil dos Municípios e dos Estados do ponto de vista financeiro, das finanças educacionais.

Se fizermos a separação dos dois períodos e um corte, como acabei de falar, que contemple os Estados que recebem as complementações da União, nós veremos, no período mais rico do FUNDEB, um crescimento médio anual em torno de 20% a 25% e, no período mais fraco, se podemos dizer assim, de baixo crescimento do FUNDEB, crescimentos médios anuais que giram em torno de 5%.



---

Quando comparados os crescimentos anuais desse período de menor receita ao crescimento do piso salarial do magistério, que eu considero o componente mais forte, do ponto de vista de despesas, até pelo fato de os professores serem a categoria, nos componentes despesas de Municípios e Estados, mais importante, do ponto de vista financeiro, nós vemos um descompasso claro entre o que o FUNDEB cresceu anualmente e o que o piso salarial do magistério cresceu. Não apenas o piso, mas a Lei do Piso, quando sancionada, previu que, até 31 de dezembro de 2009, todos os entes federados teriam que atualizar seus respectivos planos de carreira.

Então, além dos reajustes salariais que pesaram bastante no crescimento das despesas, nós tivemos as vantagens dos planos de carreira, tais como: adicionais por tempo de serviço; progressões — tanto a progressão do professor, por exemplo, que deixava de ser especialista e passava a ser mestre, como a do graduado que passava a ser especialista e a ganhar mais, progressões por tempo de serviço e por mérito; jornada extraclasse, que fez com que os entes federados tivessem que contratar a mais para cumprirem as horas letivas anuais; questões legais, como o piso salarial do magistério, que até 2011 era tido como remuneração, e, a partir de 2011, por decisão do STF, passou a ser considerado como vencimento base; evolução recente na questão da educação em tempo integral, que vem também ocasionando mais investimentos na educação e esse estrangulamento do FUNDEB.

Aqui, eu trago especificamente — nós trabalhamos junto à Associação dos Municípios do Estado do Ceará — um quadro do que era o FUNDEB até 2012. O que os Municípios comprometiam do FUNDEB com pessoal, até o ano de 2012, girava em torno de 85%. A conta com o magistério ficava em torno de 60% a 65% e com os demais profissionais da educação, em torno de 20%.

Hoje são raros os casos em que Municípios comprometem menos do que todo o FUNDEB com a despesa do pessoal da educação. Há casos de Municípios que comprometem 140%, 130% do FUNDEB com despesa de pessoal. Comprometer todo o FUNDEB é muito preocupante.

Aqui, nós detalhamos, especificamente para esses Estados que recebem a complementação, a importância do FUNDEB em termos de finanças educacionais. Existe um indicador, chamado grau de dependência do FUNDEB, que diz o quanto o FUNDEB representa do total de recursos educacionais E aí, no corte desses Estados,



---

vemos que os números ali abaixo mostram que, em todos os Estados que estão ali apresentados, o FUNDEB representa entre 85% e 90% de todo o recurso educacional, pelo que foi apresentado. Se hoje todo o FUNDEB já é comprometido com folha do pessoal da educação e se o FUNDEB representa quase 100% dos recursos educacionais, daí o sinal de alerta sobre a revitalização desse Fundo.

Temos aqui também uma questão — essa, sim, é uma novidade em relação à nossa reunião — importante a destacar: a “pressão”, entre aspas, que o FUNDEB exerce sobre o indicador de pessoal. Por que isso? Como eu falei, o FUNDEB está hoje completamente comprometido com despesa de pessoal. No Estado do Ceará, por exemplo, eu também vou mostrar os dados do Brasil, em apenas três Municípios, na primeira linha acima, o FUNDEB representa menos do que 20% da receita corrente líquida. O que isso quer dizer? Na grande maioria dos Municípios, os que estão sublinhados ali, o FUNDEB representa entre 25% e 40% da receita corrente líquida.

Ora, o cálculo é simples: se o meu FUNDEB está todo voltado para folha de pagamento e ele representa, um exemplo, 40% da receita corrente líquida, isso quer dizer que, no cálculo da despesa total com pessoal — os Municípios e Estados têm que obedecer à Lei de Responsabilidade Fiscal —, ele já salta com 40% só na educação. Existe um limite, no caso de Município, de 54%. Aí, se você coloca saúde, assistência social, demais áreas, o chamado fundo geral, isso já extrapola, e não por uma situação da gestão em si, mas pela situação da representatividade do FUNDEB em relação à receita como um todo.

Nós temos essa situação não apenas no Ceará. No Nordeste, por exemplo, com relação ao percentual de Municípios, apenas 14,4% — isso está lá em cima à direita — são Municípios em que o FUNDEB representa menos de 20% da receita corrente líquida. A grande maioria está ali, beirando 30% ou 35%.

Em termos percentuais, isso é bem diferente quando analisamos Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Em quase 90% dos Municípios dessas regiões, o FUNDEB representa menos de 20%. Nesses casos a pressão que ele exerce sobre o indicador de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal acaba sendo um pouco menor, muito embora haja também Municípios, pontualmente nessas regiões, em que acontece essa situação descrita.



Mas são Norte e Nordeste, especificamente, que sofrem com essa situação. E não adianta colocar a culpa, digamos assim, na gestão. O entra e sai de gestor também não vai resolver a questão, porque é uma situação do FUNDEB e da sua representatividade em relação à LRF.

Esses são os dados do Ceará. Se compararmos 2010 e 2017, vejam quantos Municípios estavam abaixo do limite prudencial em 2010. Do total de 184 Municípios, eram 126; hoje, apenas 68. Somando as duas últimas linhas, há 116 acima do limite prudencial. Eles estão impedidos de fazer uma série de ações nas respectivas administrações, como, por exemplo, conceder hora extra. Era exatamente a metade há 7 anos: eram 58; hoje, são 116 nessa situação.

Esse é o resumo dos dados, que já foram colocados no quadro anterior. A questão da importância desse fator de pressão é mais incidente no Nordeste e no Norte.

Postas essas colocações do ponto de vista legal, especificamente da LRF, e do ponto de vista financeiro sobre o esgotamento do FUNDEB, gostaríamos também de fazer algumas simulações e sugestões para os cenários futuros.

Esse é o quadro de valor por aluno/ano do FUNDEB por Estado. Sublinhados à direita estão os Estados que recebem complementação da União, que têm por consequência os valores por aluno iguais. Há apenas nove Estados, e aí já vemos a disparidade entre o primeiro, que tem 4.720, e o último, que tem 2.900 por aluno/ano.

Se fizermos o que foi sugerido de incremento — depois eu vou entrar na proposta de redistribuição que foi feita pelo Binho — e forem colocados na mecânica do FUNDEB 20% da complementação...

O Governo Federal hoje coloca 10%, ou seja, 12,8 bilhões. Se ele passasse a colocar 20%, atingiríamos um grupo de 20 Estados com os aumentos anuais de receitas nominais expostos e 14 Estados com aumentos acima de 10%. Esses 14 Estados teriam 56% da matrícula nacional, mas ainda haveria alguns Estados sem receber incremento. Obviamente, haveria a seguinte situação: os Municípios e Estados que têm um valor por aluno, se considerarmos o total das receitas um valor já alto, continuariam recebendo porque continuaríamos a exercer essa mecânica do FUNDEB tal e qual ela está atualmente.



---

O cenário de 30% é meramente para explanar... Teríamos aumentos acima de 10% em 20 Estados com 94% da matrícula. Se simulássemos o CAQi de 2015, teríamos que injetar 30,2 bilhões a mais na complementação da União, o que corresponderia a 33,5% em vez de 10%, e quase todos os Estados seriam beneficiados com incrementos anuais de receitas.

Posto isso, antes de passarmos às sugestões, ressalto que temos de estar atentos não só para a situação de Estados e Municípios, mas também para a ótica da União e para o momento que o País vivencia atualmente.

A União colocou no último ano 66 bilhões e 600 milhões na educação. Se o mínimo constitucional de 18% corresponde a 46 bilhões, ela aportou aproximadamente 25%, que são os 66 bilhões.

Então, sendo a União o ente que coloca menos recursos na educação, se fosse ela arcar com tudo isso, conforme a mecânica atual do FUNDEB, significaria dizer que a União teria que aumentar em 45% todo o investimento que faz atualmente em educação. Trinta bilhões seriam necessários para se implantar o CAQi.

Também vejo mais pelo lado do que o Binho apresentou, digamos assim, no reaproveitamento e na redistribuição, porque sabemos que 30 bilhões é absolutamente inviável no cenário atual.

Consideramos também que esse incremento — aqui já começamos a sugerir — teria que ser gradativo e em função do crescimento real da receita líquida de impostos. Receita líquida de impostos, voltando para esse quadro, é a receita-base para o cálculo dos 18% mínimos constitucionais, que no ano passado foi de 258 bilhões.

Então, obviamente, num futuro próximo, não enxergamos crescimento real de arrecadação de impostos, mas essa seria uma fórmula, digamos assim, sustentável. Com o crescimento real da receita líquida de impostos, aquele excedente, aquele crescimento é deslocado exatamente para a nova parcela, a parcela redistributiva do excedente ao complemento da União.

Sabemos também que a situação atual da PEC vai, sim, influenciar as decisões, mas é uma acomodação dentro do Poder Executivo. Também não adianta falarmos só em incremento de receitas, que tem que ter mais receita, que o FUNDEB está esgotado, que a União coloca pouco dinheiro e tem que colocar mais. Se não



---

criarmos — esta é outra sugestão — uma fórmula condicionante para o incremento das despesas, que pode ser até como proporção do FUNDEB, tenham certeza de que os Municípios e Estados daqui a 10 anos vão estar discutindo novamente o esgotamento do FUNDEB e a revitalização do FUNDEB ou qualquer que seja o mecanismo de financiamento da educação.

Acho que esta é uma oportunidade não só para direcionar esses novos recursos, que teriam, sim, que vir da União, dessa forma ou de outra forma, mas também para condicionar a questão das despesas especificamente para cada um dos entes federativos.

Permita-me fazer um comentário sobre a sua fala. Você falou que seria importante, nesse excedente do complemento, verificar a questão pontual de cada ente federativo e não o fundo como mecanismo atual, o fundo estadual. Nós teríamos dois indicadores importantíssimos para levar em consideração. O primeiro é o grau de dependência do FUNDEB. Por quê? Porque ele considera as receitas outras, que não são as receitas que compõem a cesta do FUNDEB. O segundo seria algum indicador de ruralidade, porque, como segundo maior peso orçamentário, digamos assim, nos Municípios mais dependentes de transferências constitucionais, está a despesa com transporte escolar, e isso ocorre por conta da densidade demográfica rural.

Essa é uma sugestão para acoplar esses indicadores nesse novo processo de redistribuição desse dinheiro a mais que viria da União.

Com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, que seria uma sugestão mais do ponto de vista legal para os entes federados em que o FUNDEB represente mais de 20% da respectiva receita corrente líquida, retirar-se-ia o excedente desses 20% tanto da base de receita, quanto da base de despesa. Isso é diferente do que vem sendo sugerido. Sugere-se retirar a despesa como um todo, retirar a despesa da educação. Não. Aqui, simplesmente para os Municípios em que consideramos que o FUNDEB exerce uma pressão muito forte no indicador de despesa, retirar-se-ia esse excedente da receita e da despesa meramente para o cálculo de indicador de pessoal da LRF.

Consideramos sustentável por quê? Analisamos um conjunto de 93% dos Municípios brasileiros, os 5.147 Municípios do interior e as 26 capitais. E o total de



---

receita corrente líquida, que é, digamos assim, a receita corrente máxima do Município ou do Estado — incluem-se os Estados — é de 804 bilhões. Esses são dados de 2015.

Se fizermos a simulação de que seria retirado o excesso dos 20%, tanto da receita quanto da despesa, sairia apenas do cálculo 0,9% do total das receitas correntes líquidas, e colocaria, mais ou menos no mesmo patamar, a representatividade do FUNDEB, diminuindo essa pressão que é exercida atualmente sobre esse indicador de pessoal.

Gente, era isso o que nós tínhamos a apresentar. Queríamos pontuar especificamente isso, porque consideramos importante a questão da LRF. E, indo ao encontro do que o Binho falou, queremos sugerir que a parcela excedente — frisando bem — venha da União, mas que seja considerada pontualmente também por cada ente federado, mediante o estudo de indicadores. Fica a sugestão de que entrem os indicadores de ruralidade e o grau de dependência do FUNDEB, que coloca exatamente a questão da arrecadação própria e da arrecadação das transferências que entram na cesta do FUNDEB.

Agradeço e desejo um bom dia a todos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, André.

Antes de passar a palavra à Relatora, quero só fazer pequenas duas observações que eu considerei muito importantes. Uma delas é que nós ficamos discutindo aqui a respeito de quanto mais recurso para o FUNDEB e a educação melhor — todos nós queremos isso —, mas nós nos esquecemos, às vezes, do que o André pontuou aqui sobre a LRF e outros limitadores que existem. Acho que é muito importante, em qualquer proposta que venhamos a construir, por mais que queiramos ampliar o recurso, levarmos em consideração o fato de que existem limitadores.

A outra observação é sobre o que os dois falaram. O que me chamou a atenção, Deputada Dorinha, é que hoje existe um gasto com educação fora do FUNDEB — todos sabemos disso — que não segue critérios claros de distribuição. Eu acho que a principal fonte desses recursos talvez seja o FNDE. Eu não sei o tamanho disso, não sei qual é o tamanho do orçamento do FNDE e não sei se nós podemos considerar a distribuição desse orçamento não da forma como é feita hoje, mas de outra forma que atenda, de fato, os critérios de equidade e de qualidade, conforme vocês dois disseram aqui.



---

Passo a palavra agora à nossa Relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.

**A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** - Bom dia. Eu queria começar a minha fala agradecendo tanto a presença do Dr. André quanto a do Binho, que já estiveram aqui conosco e aceitaram retornar para este debate que considero rico, porque sempre traz elementos novos.

Eu sei que o Binho faz parte de um grupo de trabalho que está funcionando com o apoio do Todos Pela Educação. Na semana passada, eu cheguei a combinar com a Priscila uma reunião da nossa assessoria, do Thiago, dos Deputados interessados, com o grupo, em virtude de várias conclusões que estão surgindo nas audiências que estão sendo realizadas. Há olhares muito diferentes, há muitos consensos e também desafios consensuais em relação ao FUNDEB.

Diante do contexto, do momento em que nós vivemos, acho que há necessidade de avançarmos em relação à questão do Custo Aluno-Qualidade — CAQ. Não dá para ficar segurando o neném que já passou de 9 meses, que já passou do tempo de nascer. Precisamos do CAQ para a definição de um padrão no sistema nacional.

Eu sei que o Binho, quando Secretário, assim como eu, lidou com a ideia da definição de padrões. O Fundo de Fortalecimento da Escola — FUNDESCOLA tentou fazer isso, escalonar, definir padrões de qualidade que iam muito além da estrutura física, mas muito nessa ideia de dizer: *“Olha, a escola que nós temos não é a que queremos. Quanto custa a escola? Qual vai ser a prioridade?”* Ninguém tem a ilusão de que vai ser uma luta fácil conseguirmos dar um salto para 20%, 30% ou mais de contribuição da União. Sabemos que isso é necessário. Ao mesmo tempo também, um dos consensos que têm sido colocados é que a União já gasta muito, investe muito, mas sem métrica, sem continuidade.

Quando ocupávamos secretarias — o Binho era Governo, na época, e às vezes brigava com o próprio Governo —, nós costumávamos dizer que o Estado e o Município queriam ajuda, mas que essa ajuda não precisava ser do jeito que a União queria dar. Há programas que estão aí há 10 anos, 15 anos, 20 anos. São setenta e tantos programas que o FNDE operacionaliza. Às vezes, todos esses programas não representam aquilo que o Estado quer, mas a União cria uma regra e quem quiser



---

acessar o dinheiro tem que se enquadrar nela. E aí o gestor de escola fica com um monte de experiências acontecendo: um modelo para o ensino médio, outro para o fundamental, outro para o campo, outro para o jovem não sei de onde. Eu não estou aqui fazendo avaliações, seria irresponsabilidade minha fazê-lo, mas existem muitos programas gerenciados pelo FNDE.

Toda a parte financeira hoje está concentrada no FNDE. Há até necessidade de que haja uma reorganização interna do Ministério, porque o FNDE passou a definir política pública, e, às vezes, a própria secretaria, que deveria estar lidando com isso, fica a reboque. Então, há dinheiro disponível, sim, e eu acho que precisa existir esse pacto federativo, essa reorganização desses recursos.

Outro ponto que foi apresentado, quando eu falei com a Priscila sobre a nossa necessidade de conversa, é que também já temos ciência de que lidar só com o FUNDEB não é justo. Existe um número de recursos próprios dos Municípios que não entram, que não compõem a cesta; existem Municípios pobres em “Estados ricos”, entre aspas, que não recebem complementação; existem Municípios ricos em Estados que estão recebendo complementação, quando esse dinheiro não precisaria chegar a eles; e existem Municípios que não acessam recursos e que precisam ser enxergados. Então, esse desafio de manter a ideia do FUNDEB enquanto um elemento de redistribuição tem uma lógica, mas nós temos que ir além dessa lógica.

Não é justo também pensarmos em cálculos, com base somente naquelas ideias do *per capita* do FUNDEB. Acho que elas são exageradas e não dão conta do nosso desafio. Devemos saber realmente quanto há disponível para a educação dentro de cada ente federado, de cada Município.

Então, a ideia é trabalhar com os dois dados *per capita* para, quando se for trabalhar principalmente com a ideia da complementação da União, ver o que está disponível para Estados e Municípios em relação a recursos. Isso porque, na verdade, há uma camuflagem devido ao próprio formato do desenho tributário.

Há uma preocupação do André, que está quase do lado contrário ao nosso, porque ele vem com uma lógica de economista. Nós também precisamos ter esse olhar, essas preocupações. Você disse que nós precisamos lidar com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Eu digo mais: precisamos lidar também com a Lei de Responsabilidade Educacional, que está pronta para ser votada.



---

Há a questão do controle dos Municípios em relação a gastos e investimentos na educação. Há Municípios muito pobres que conseguiram fazer a sua tarefa de casa. Eles têm uma boa relação aluno/professor e reorganizaram o sistema.

A educação, em muitos lugares, ainda é a casa da mãe joana. Tudo pode na educação, porque ela tem muito dinheiro. Então, precisamos avançar em relação a isso.

A questão da carreira não pode ser esquecida. Nem por isso nós podemos usar o argumento de que o FUNDEB está crescendo muito menos do que a carreira. Estamos fazendo de conta que o que está posto está bom, mas não está. Eu sei que está sendo difícil para os Municípios e Estados. Existe um movimento de Municípios e Estados com o intuito de se mudar o desenho da correção do piso e da carreira, mas nós não temos nem piso nem carreira que preste para atrair bons profissionais. Se não há bons professores, não vai haver educação de qualidade, nem se vai conseguir melhorar a escola que é o mais completa possível.

Então, nós temos que ter esse olhar que você traz aqui, essa preocupação em relação a quanto cresce o FUNDEB, ao que há disponível e quais são as situações de carreira, para apresentarmos nossas contribuições.

Com relação à necessidade de redefinição dos padrões de carreira, eu acho que o Binho abordou muito bem essa questão. Nós precisamos amadurecer isso. Mas o foco da briga — e ela é real — não é entre o Prefeito, o Secretário e os professores, porque nós acabamos desviando o foco e dizendo: *“Olha, quem está atrapalhando os nossos números, na nossa realidade, é o sindicato, que está batendo à porta, querendo aumento todos os dias, e eu não tenho de onde tirar dinheiro”*. E isso é verdade.

Nós temos que encontrar mecanismos para equilibrar os números, mas devemos entender que é preciso colocar mais dinheiro, sim, principalmente na educação básica, porque nós gastamos e investimos pouco na educação básica. Então, nós estamos fazendo o exercício de juntar o que é consenso nas diferentes audiências públicas.

A proposta que eu fiz à Priscila já está disponível, eu imagino, porque está com registro.



---

Com relação ao estudo do Cláudio Tanno — eu não sei se ele ainda está aqui ou se fugiu —, nós tivemos uma reunião na semana passada, na qual, com base nos muitos elementos que o Binho e o André trouxeram hoje, além de outros, tentou-se um desenho.

Nós sabemos que não adianta só dobrar a contribuição da União no desenho que aí está, porque ele não está bom. Ele teve os seus méritos, conseguiu cumprir algumas tarefas, mas ainda há crianças fora da escola e Municípios que já estão além do seu esforço para conseguir mais recurso. Além do mais, há desigualdade na distribuição. Recursos estão chegando aonde não são necessários. E outra tarefa que nós temos, as pessoas gostem ou não, é a prestação de contas, a *accountability* do que está sendo colocado. Isso vai além do dinheiro, trata-se mais de política pública.

Nossa ideia é tentar fazer essa reunião, socializar materiais e textos — André, Binho e a consultoria vão poder falar também —, tentar amadurecer a ideia para construirmos consensos e dissensos que nos ajudem a procurar essas alternativas.

Para nós é muito claro que a contribuição da União não pode ficar como está. Que ela seja gradativa, que exista uma transição. Mas nós precisamos de um CAQ — Custo Aluno-Qualidade avançado em relação ao desenho, porque isso tem que ter ligação com o FUNDEB e com financiamento da educação como um todo. Precisamos também avançar num pacto federativo que realmente vá além da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que possui assento apenas para o CONSED — Conselho Nacional de Secretários de Educação, a UNDIME — União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e o MEC. Os gestores são excluídos, mas quem tem mandato e presença é o gestor. E este também deve entender que nós estamos do mesmo lado, que estamos tentando construir um financiamento que garanta maior equidade, com uma boa resposta em relação à qualidade da educação.

Na verdade, eu tenho várias questões. Principalmente devido ao estudo que avançou, eu não sei em que pé está hoje, no MEC, o que já foi construído. Estamos discutindo isso, mas me chama muita atenção essa ideia de que o Plano Nacional traz muitos elementos que precisam avançar, como o Sistema Nacional de Educação. O texto que está pronto para ser votado não serve? Então qual é a proposta para



---

discutirmos o Sistema? Hoje não há um sistema de avaliação construído, há avaliações que acontecem. Já temos muitos dados disponíveis.

O Binho fez uma afirmação sobre os insumos necessários, sobre a questão de padrões, de as escolas serem suficientes ou insuficientes. Minha pergunta é se, durante o estudo que vocês fizeram a respeito do sistema, vocês identificaram dados do IBGE, do INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ou do próprio FNDE — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que nos ajudem a construir condições mais reais para que chegemos a essas escalas. Sabemos que o censo levanta parte dessa informação, bem como o IBGE. O SIOPE — Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação tem um monte de problema, e precisamos avançar nisso para que ele também seja fonte de dados.

Quero saber se vocês conseguiram avançar nessa questão e também na questão de carreira. Quando queremos saber sobre salário e remuneração de professor, sempre entramos na questão de se isso é declaratório e das amostras, do levantamento feito pelo IBGE. Você conseguiram avançar?

Gostaria de saber também do André, dentro da ótica dos estudos que vocês realizam, se há elementos mais concretos. Nós não podemos construir um fundo de financiamento permanente e esquecer que nós precisamos avançar, concretizar, ter os cuidados necessários com a questão da carreira, do piso. Em muitos lugares, André, a carreira foi achatada, o piso virou teto e conseguiu-se desmontar toda a estrutura de carreira existente.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Deputada Professora Dorinha.

Vamos passar a palavra aos nossos consultores. Tem a palavra a Consultora Ana Valeska.

**A SRA. ANA VALESKA** - Obrigada, Presidente.

Eu tenho só uma curiosidade para o André. Você mencionou a evolução dos gastos dos Municípios com pessoal, que cresceu muito nos últimos anos e chegou a ultrapassar 100%, 120%, até 140% do FUNDEB. Minha curiosidade é se vocês chegaram a analisar esses casos, porque há algumas questões. As matrículas da



---

educação básica cresceram fundamentalmente em creches, que estão a cargo dos Municípios. Vocês chegaram a analisar o que provocou esse crescimento? Foi pela contratação de professor para atender a expansão das creches? Foi pelo aumento de escolas em tempo integral, o que exige uma relação professor/aluno também diferenciada? Foi pelo fato de os planos serem generosos? Foi a lei do piso?

Acho que essa é uma questão muito importante e que vai permanecer no FUNDEB, seja qual for o modelo. Como a maior parte do gasto em educação é concentrada em pessoal, seria interessante entendermos o que aconteceu com esses Municípios que foram se distanciando. Não sei se vocês têm essa informação.

Obrigada.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) - Muito obrigada, Ana Valeska.

Em seguida, passo a palavra para Paulo Sena. Ele está aqui? (Pausa.) Ele deu uma saída.

Então, passo a palavra para Cláudio Tanno.

**O SR. CLÁUDIO TANNO** - Obrigado, Deputada.

Eu teria algumas questões de ordem metodológica, de como seria a sistemática desse novo FUNDEB.

Dirijo-me inicialmente ao André, que sugere a adoção de indicadores que levem em conta o grau de dependência do FUNDEB e a ruralidade de cada Município. De que forma esses indicadores seriam ponderados em função das matrículas para resultar no valor da transferência? Trata-se de questão de cálculo.

Para o Prof. Binho, que fala da necessidade de fazer a equalização pelo valor aluno/ano total, considerando todas as receitas vinculadas à educação, pergunto: esse seria um critério que ainda leva em conta as matrículas, não é isso? Porque, assim, seria um critério igualitário para todas as redes de ensino.

Agora, o Custo Aluno-Qualidade, que você diz que depende de um sistema nacional de avaliação e que, com isso, haveria custos diferenciados dependendo da rede de ensino, levaria a valores aluno/ano distintos dessa equalização igualitária pelas matrículas. Seriam levadas em consideração outras dimensões, aquelas cinco ou seis dimensões que você mencionou. De que forma estes dois valores baseados



---

na relação aluno/ano total, que é um critério vinculado à matrícula, convergiriam para esse critério de custo/aluno, que é diferenciado por rede de ensino?

São essas AS questões.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) - Muito obrigada.

Tem a palavra Paulo Sena.

**O SR. PAULO SENA** - Obrigado, Presidente.

Queria parabenizar os expositores. Acho que foi muito importante eles voltarem, até porque houve uma evolução na discussão. Estão sendo construídos consensos técnicos.

Acho que já há alguns consensos técnicos. A primeira questão é o CAQ se tornar um regulador do FUNDEB. Quer dizer, não há sentido em aqueles entes que já têm recursos suficientes ou que até ultrapassam o valor do CAQ continuarem recebendo a complementação. A segunda questão: olhar o conjunto dos recursos disponíveis para a educação. A terceira questão consensual na exposição de todos que passaram por aqui, embora haja diferentes propostas com relação ao patamar, é de uma majoração da complementação da União. Há hoje propostas de aumento para 20%, 25%, 50%, considerando só o FUNDEB. Foi o que apareceu aqui.

Eu queria voltar à primeira exposição e apresentar um dado que ela não trouxe, que é novo. Eu estava pensado no que eu ia falar e decidi tratar de algo interessante, ou seja, da primeira vez que alguém, em outra reunião, apresentou não só a questão de um percentual a ser aportado pela União, mas um desenho inicial de como seria o gradualismo. Eu acho isso importante. Qual o ano 1? Eu vou ter que puxar pela memória. Se não me engano, no ano 1, você tinha colocado 11,5% e, no ano 2, 13%. Alguma coisa assim. É importante saber como vão ser os anos 1 e 2 nessa majoração da complementação da União.

O ano 1 dá um impulso inicial. Foi assim com a implantação do FUNDEF — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e também com a do FUNDEB. Quer dizer, esse primeiro impacto de aporte é muito importante. Então, eu acho que o ano 1 do gradualismo é importante.

Uma segunda questão importante que você aborda é a colocação da dimensão do acesso dentro do CAQ, ou seja, associar a dimensão do acesso à qualidade. Por



---

que eu digo isso? Eu vou usar até uma palavra forte, mas tenho visto críticas até desleais ao sistema de financiamento. Ele tem os seus problemas, mas às vezes a gente ouve: *“Ah! Tem muito dinheiro e não presta para nada. A qualidade não aumenta”*. Só que se esquece que houve uma inclusão significativa. O Prof. Chico Soares, inclusive, ressalta isto: a equidade tem de estar dentro da qualidade.

Eu volto até aos anos 80, quando eu era estudante. Eu tive o privilégio de, no Conselho Universitário da USP, conviver não só com o Prof. Melchior, no financiamento, mas com o Prof. Celso Beisiegel, que dizia que não podemos considerar — ele se referia à expansão daquela época — que o aumento da inclusão leva a um quadro pior de qualidade. Esse raciocínio não faz justiça ao papel da escola, da educação. Então, eu acho que esquecer que houve uma inclusão significativa e simplesmente dizer que foi jogado dinheiro no sistema e não melhorou nada não traduz bem a realidade.

Com relação ao que o André expôs, só para ressaltar, ele mostra com muita clareza que houve uma queda livre na expansão dos recursos do FUNDEB a partir de 2011. Então, só isso já é um sinalizador de que se precisa ter um novo tratamento para a questão da complementação da União.

Ele aborda a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal, que surge como mais um elemento que pode evoluir também para um novo consenso técnico, até porque é uma exceção. Tem que se tomar muito cuidado com a maneira como se trata disso, senão vão dizer: *“Ah! Querem acabar com a LRF”*. Não é isso. É uma exceção, diz respeito a 0,9 — não foi isso que você falou? É uma exceção para se fazer um pequeno ajuste num problema que foi verificado na execução da política.

Era isso que tinha a dizer.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) - Muito obrigada pela contribuição da Consultoria Legislativa.

Passo agora a palavra, na ordem de exposição, para o Prof. Arnóbio Marques, o Binho, para suas considerações finais.

**O SR. ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR** - Quero dizer que realmente estamos caminhando para muitos acordos sobre o assunto. Isso é resultado do trabalho desta Comissão. Eu quero elogiar os Deputados e os consultores. Eu vejo os materiais e tenho acompanhado que as apresentações



---

seguintes sempre fazem referência a uma anterior. Então, está havendo um debate entre os expositores. Basta ver que a nossa apresentação foi diferente da nossa mesma apresentação feita anteriormente. De fato, aprendemos com vocês.

O debate foi super-rico. Foi até bom não ter havido audiência, porque num grupo menor pudemos discutir, tirar dúvidas, avançar. Tenho certeza de que algumas coisas já ficam diferentes na minha cabeça após esse debate e fico feliz com isso. Estamos construindo algo a partir do debate.

Pena que alguns trabalhos realizados desta forma no Ministério da Educação estão ainda escondidos, perdidos, muita gente não os conhece. Eu vou citar só alguns para fazer propaganda, para as pessoas procurarem. O Grupo de Trabalho sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação — GT-ADE fez, por mais de 2 anos, debates com todos os segmentos da sociedade, além de pesquisas e a contratação de 19 estudos, e está lá. Precisamos realizar mais encontros como este, em que fazemos uma aproximação dos estudos técnicos com os desejos da sociedade. O resultado sempre é muito bom.

A Deputada Dorinha fez uma exposição com a qual concordo, e ela finalizou com duas perguntas. Uma delas é sobre as informações disponíveis para construir esse Sistema de Avaliação, questionando se o censo, o IBGE e os estudos feitos pelo Grupo de Trabalho do CAQ contribuem para isso. E a sua outra questão é sobre a carreira.

Sobre o Sistema de Avaliação, na realidade, não era nossa tarefa fazê-lo. Ele está previsto já no Plano Nacional de Educação — PNE. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica — SINAEB é um desejo da sociedade. Mas essa é uma tarefa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP, e infelizmente o debate aconteceu de forma fragmentada. O INEP realizou um debate sobre o Sistema de Avaliação diferente do debate sobre o mesmo tema que aconteceu dentro do GT-CAQ, mesmo o Presidente do INEP estando presente no GT-CAQ. É interessante como as coisas funcionam ou como não funcionam. O Presidente do INEP, dentro do GT-CAQ, discutiu um sistema de avaliação. Enquanto isso, dentro do INEP, havia outro sistema de avaliação sendo construído.

O que nós fizemos dentro do GT-CAQ foi esse desenho conceitual, que não chegou a avançar no que diz respeito aos estudos. Não existe nada a mais do que eu



---

apresentei para vocês. O Sistema tem uma concepção, que era a nossa tarefa. Cibia ao INEP avançar e realizar os estudos necessários para dar consistência a esse desenho.

O que foi feito, inclusive com portaria ministerial, é completamente distinto. O SINAEB construído no INEP é completamente distinto do que eu apresentei aqui. Inclusive, ele gerou grande debate e polêmica dentro do Ministério da Educação porque nós da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino — SASE não concordamos com o desenho do Sistema de Avaliação que foi apresentado pelo próprio INEP, apesar de que o Presidente do INEP estava dentro do GT-CAQ.

Então, em relação a esse trabalho, acho que esta Comissão precisa demandar do MEC e do INEP estudos que não foram, mas precisam ser feitos para ganharmos tempo. Acho que o estudo sobre o custo/aluno e sobre essas informações para a construção de um sistema nacional de educação que seja capaz de apoiar o FUNDEB+ ou o novo FUNDEB precisa ser acelerado, porque senão vamos tomar decisões na base do achismo, como sempre fizemos.

Fizemos um trabalho também muito interessante, mas pouco conhecido, no Ministério da Educação sobre o sistema de carreira, que é um *software* que faz modelagem de carreira. Com isso, realizamos oficinas em todo o País. Fizemos uma rede de 300 pessoas, e cada uma delas trabalhou com aproximadamente 25 Municípios. Essa rede nos permitiu ver a grave situação dos professores em relação à gestão da folha de pagamento, de carreira, etc. E percebemos que as Prefeituras gastam muito, e os professores ganham pouco.

O que temos de mais grave entre os elementos de maior gravidade é o absenteísmo. Por isso, encomendamos um estudo da Universidade Federal de Minas — esse talvez seja o único estudo nacional que temos. E o resultado desse estudo merece ser visto.

A Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas fez o estudo sobre o absenteísmo dos professores. Ela envolveu aproximadamente 13 mil profissionais do ensino num estudo bastante profundo sobre esse assunto e concluiu que o problema não é só a saúde deles. Na lotação de professores, verificou-se que muitos simplesmente não estão em sala de aula, mas fora, a serviço de Deputados, de



---

Vereadores. Eles simplesmente não trabalham, sobrecregam a folha de pagamento e fazem com que aqueles que efetivamente trabalham ganhem pouco.

Então, há folhas inchadas. Esse é um dos problemas mais graves que se verifica no uso dos recursos da educação. Gasta-se muito e se paga pouco para o professor. Parece uma contradição. Gasta-se muito em relação ao que a Prefeitura tem disponível de recurso, não se trata de gasto equivalente ao pagamento de um salário que é o nosso desejo e o nosso sonho. Gasta-se muito considerando que muito dinheiro de fato vai para o ralo.

Então, esses elementos estão disponíveis, mas temos poucos estudos nacionais sobre carreira. Temos muitos estudos localizados. O que nós temos de mais avançado é uma rede — inclusive boa parte disso é coordenado pelo Rubão, da USP — montada com profissionais do Brasil, e isso nos permite uma visão mais ou menos nacional. Mas não temos mais do que isso. Temos a experiência, a vivência de cada um, o que nos permite ter uma contribuição nesse sentido.

Dificulta muito o fato de haver jornadas muito díspares e inadequadas à oferta de ensino. Então, há Prefeituras cujo registro de horas/aula trabalhadas está muito aquém do que ela tem contratado. Ela contrata muito mais do que necessita, não reajusta as jornadas e as redes não são reordenadas. Diante disso, é necessário que o dinheiro a mais a ser colocado nas Prefeituras e nos Estados — esse é o nosso desejo — venha, como eu falei, com ajuste na gestão.

Então, é preciso ter parâmetros nacionais de carreira, porque não podemos lidar com uma infinidade de planos tão díspares. E isso nos leva ao problema que o André apresentou aqui. Quer dizer, vincular o financiamento ao comprometimento do FUNDEB com folha de pagamento é um problema, porque às vezes gasta-se mal.

Foi isso que aconteceu com a complementação da União. Todo mundo procurava a União para ajudar no pagamento dos professores, mas quem pedia essa ajuda eram exatamente aqueles que tinham uma gestão ruim. Então a União não tinha por que pagar, na complementação, àqueles que normalmente não tinham uma boa gestão dos recursos. A opção foi, todos sabem, passar a complementação da União para todos que já recebem complementação do FUNDEB, uma situação paliativa.

Quanto às perguntas do Cláudio — eu dei uma olhada no estudo que ele está fazendo e achei fantástico; espero que ele me mande —, no que se refere a essa



---

relação entre o valor/aluno e qualidade, não há como dizer que o valor “x” equivale a uma qualidade “y”. É o que diz o Parecer nº 8, de 2010, do CNE. Ele extrapolou o que dizia o CAQ e colocou que determinado valor/aluno significava IDEB — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,0. Isso não existe. E nós não podemos cometer o mesmo erro agora, achar que um VAA — Valor Anual por Aluno, que agora equivale a um determinado CAQi — Custo Aluno-Qualidade Inicial, significa uma qualidade “x” ou “y”.

Complementando a pergunta da Deputada Dorinha, como o censo escolar é muito rico, o que nós podemos fazer pelo menos é observar as escolas que têm resultados razoáveis, ver quanto elas custam e calcular a possibilidade de custos aproximada a partir disso. Mas isso é muito frágil também.

Então, na minha opinião, o que vai levar o VAA à qualidade é apenas tornar público quanto cada escola tem para gastar por etapa, por modalidade de ensino, ou seja, mostrar o quanto as escolas têm para gastar e a qualidade que ofertam. Aí é possível que a população faça uma cobrança. É possível, não, com certeza a população vai cobrar do gestor e, no período eleitoral, vai se lembrar de que a qualidade de ensino esperada não foi entregue.

No entanto, não dá para fazer uma relação direta entre valor/aluno e qualidade. Na minha opinião, é impossível fazer uma relação direta entre um valor “x” e uma qualidade “y”. O que podemos fazer é criar faixas de entregas, não necessariamente vinculadas a um valor: esse Município tem esse padrão de qualidade e recebe isso. Assim nós vamos poder comparar Municípios com valores diferentes e com entregas muito diferentes.

Não se sugere uma relação absolutamente direta porque nós temos um passivo na educação. Se um gestor chega a uma Secretaria de Educação e coloca os estudantes que estavam excluídos de volta na escola, a qualidade do ensino vai cair. Então, há uma série de detalhes com os quais é preciso tomar cuidado para não penalizar bons gestores que têm baixa qualidade porque incluem os excluídos, porque colocam os portadores de deficiência, os adultos na escola. Isso vai levar a um resultado, a um rendimento mais baixo, mas um sistema bom de avaliação valoriza essa entrada dos excluídos na escola. Por isso eu penso que devemos dar um passo além do IDEB e valorizar a inclusão como fator de qualidade da educação.



---

Como disse o Paulo Sena, o acesso é fundamental. Deve existir uma espécie de IDEB penalizado, que mede resultado, mas também avalia quantos estão fora da escola. O gestor pode ter um bom IDEB e ser penalizado porque tem determinado número de alunos fora da sua escola.

Então, o Sistema de Avaliação tem que trabalhar com esses indicadores, mas não pode ser levado a ferro e fogo, porque há muitas variáveis que nós não controlamos. Apenas tornar público o que se tem, o que se gasta, o que se joga fora do recurso e a qualidade que se entrega, para mim, já é bem razoável. Nós estamos muito longe disso. Para mim isso já seria um grande ganho.

O Paulo, para finalizar, pois já me estendi demais, falou que eu não trouxe aquela tabela.

A Comissão do CAQ tinha o propósito de realmente implementar o CAQ. E fizemos uma proposta objetiva para que até 2020 o MEC implementasse o CAQi. Estabelecemos até quanto seria gasto anualmente para se chegar a 2020 com o CAQi implantado. Fizemos isso tomando como base o dinheiro que o MEC já tinha, mas desperdiçava, colocava em outras áreas ou não priorizava como deveria. Fizemos isso em todos os programas do MEC.

Por exemplo, o MEC gasta quase o dobro com o FIES do que gasta em complementação do FUNDEB. Para o nosso GT isso era absurdo. Então, propusemos que o MEC revisasse os seus programas e os canalizasse para aumento de recursos do CAQ. Aquela implantação gradual visa a pegar recursos de programas e colocar no FUNDEB, sem, claro, esgotar o FNDE, mas dando, no contexto do FNDE, prioridade absoluta a quem tinha menos. Portanto, o FNDE vai parar de pulverizar recursos, de atirar para todo lado, vai ter um conjunto muito pequeno, mas potente, de programas para atender a que mais precisa. E esses recursos seriam mais bem utilizados num CAQ, já que haverá um sistema de avaliação que vai dizer se eles estão sendo bem empregados ou não.

Peço desculpas se me estendi no tempo.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) -Muito obrigada.

Agradecemos as contribuições do Prof. Arnóbio Marques de Almeida Júnior, o Binho.



---

Passo agora a palavra a André Pinheiro de Carvalho, para suas considerações, pelo tempo de 3 minutos.

**O SR. ANDRÉ PINHEIRO DE CARVALHO** - Eu também acredito que estamos caminhando para um consenso. É até redundante falar isto. Mas acho importante — e gostaria muito que isso acontecesse — evoluirmos na discussão em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Não sei se na nas últimas audiências esse tema tem surgido, mas é essencial também que se avance quanto a isso, já que se trata de uma problemática real e séria dos Municípios brasileiros e dos Estados.

Há também alguns mecanismos que na sua origem surgem para que nos ajudar, para que nos embasemos neles, exatamente para momentos como esse. Porém, vejo certa descontinuidade, como a que ocorreu com a equipe do estudo dos planos de carreira. Hoje eu acho que ela está inativa. Pelo menos no Estado do Ceará ela fez realmente um trabalho durante alguns anos, porém hoje não isso não existe mais. E seria absolutamente importante que tivéssemos dados como esses para avaliarmos exatamente esse consenso do excedente da complementação da União e a forma como ele seria redistribuído. Ter parâmetros de carreira seria fundamental para isso.

Do ponto de vista de validação ou mesmo de transparência e de fidedignidade de dados, nós temos o SIOPE, um sistema também muito importante. Porém quando comparamos o que está no SIOPE às respectivas contabilidades públicas, vemos uma disparidade de informações enorme. E eu acho que essa é uma questão em que também deveríamos focar, de forma a construir um consenso exatamente para fortalecer os mecanismos de informações e de transparência. Assim, em momentos como esse no futuro, discutiríamos com base em outra quantidade de informações.

Sobre as perguntas, primeiramente quanto à observação da Ana Valeska acerca do crescimento do comprometimento do FUNDEB com despesa de pessoal, quero dizer que são vários os fatores a considerar. Como eu falei, há Municípios, entes federativos que comprometem 100% do FUNDEB com a folha da educação, mas há alguns deles que comprometem 140%, 130%. Então, precisamos analisar caso a caso. Em média, o percentual fica em torno de 100%. É o que posso dizer pelo Estado que acompanhamos diariamente.



---

Esses que comprometem aproximadamente 100% estão lá por evolução salarial, além da evolução das receitas ultimamente, como colocado nos gráficos, a questão da validação da jornada extraclasse. Na sua maioria, analisando os planos lá, 20% da jornada era extraclasse, antes da Lei do Piso. Hoje, um terço da jornada é extraclasse.

Isso naturalmente gera a necessidade de mais pessoas. Pontualmente, pode haver um ou outro ente federativo que já tinha pessoas e, realocando-as, consegue suprir essa carência. Na verdade, sabemos que no dia a dia não se faz assim. Simplesmente se enxerga a necessidade de mais pessoas e se vai lá e se contrata para suprir essa carência, gerada pelo terço de planejamento, como chamamos.

Há a questão dos planos de carreira, que vieram a evoluir mais intensamente a partir de 2009 e 2010. Há também a questão do tempo integral.

Os entes federativos que fogem um pouco dessa média, que estão na casa de 120%, 130%, 140%, têm as questões pontuais. Quando comparamos — o Binho colocou isso muito bem — o número ideal de profissionais que deveria ter aquele Município com o número que ele tem, quando se foge muito, aí pegamos esses casos que têm um excesso, digamos assim, de profissionais e que estão na casa de 130%. Isso deve também ser avaliado quando considerada essa questão do incremento de receitas e de como vai ser redistribuída essa nova parcela. Então, são vários os fatores. Isso daria até um novo estudo.

O Cláudio colocou a questão dos indicadores de ruralidade e grau de dependência do FUNDEB, como é que isso seria avaliado nesse recurso a mais que viria. Vamos evoluir na ideia. Na ruralidade, poderíamos estudar a questão da densidade demográfica rural. Eu disse na apresentação que a ruralidade teria influência direta sobre o transporte escolar, mas tem influência direta também sobre a formação de turmas. É muito difícil Municípios muito rurais conseguirem formar uma turma com 15 a 20 alunos. A realidade é que se forma uma turma com 4 ou 5 ou 6 alunos, e naquela turma tem que haver o professor. Então, também se tem essa influência. O grau de ruralidade poderia ser estudado pela densidade demográfica rural e seria inversamente proporcional ao recurso recebido. No caso, teria que ser feita uma análise em âmbito de Brasil, já que estamos construindo um consenso para



---

que esse recurso extra venha analisado pontualmente, ente federativo por ente federativo, e não em âmbito intraestadual, digamos assim.

Com relação ao grau de dependência do FUNDEB, ele simplesmente retrata, indireta ou diretamente, o que o Município ou o Estado tem de arrecadação própria. Se ele depende muito do FUNDEB é porque recebe pouca arrecadação própria; se ele depende pouco do FUNDEB é porque tem muita arrecadação própria. Há Municípios que recebem um ISS altíssimo pontualmente porque existe lá uma obra. Citou-se o exemplo de Belo Monte. A obra de Belo Monte deve ter gerado um ISS enorme. Nesse ano, um Município como esse geraria um grau de dependência de FUNDEB lá embaixo. Então, será que seria necessário entregar recursos a mais a ele? Eu sugeriria essa reflexão.

O Paulo colocou a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal — não fez uma pergunta, mas um comentário —, e eu aproveito para enfatizar a necessidade de nós evoluirmos com relação à construção de como isso vai ser considerado nesse futuro próximo.

Sobre a carreira em si, como a Deputada Dorinha colocou, o que está acontecendo hoje de fato é o achatamento da carreira. A escassez de recursos, a evolução do piso e a tentativa, às vezes sem conseguir, de cumprir um plano com diferenças entre professores com formação apenas na graduação e professores especialistas, isso vimos acompanhando. Antigamente as diferenças eram bem maiores. Hoje já há vários casos de Município em que professor com formação de nível médio ganha a mesma coisa que professor graduado e professor especialista ganha 5% ou 6% a mais que o graduado. Essa problemática também só vai se resolver dentro da perspectiva de novos recursos.

Aqui fica meu agradecimento. Espero poder contribuir nos novos consensos da Comissão.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) - Quero agradecer mais uma vez aos convidados, que muito nos honraram com suas presenças e contribuições, e a todos os presentes.

De maneira especial, garantimos que vamos socializar os estudos. A ideia é tentar amadurecer realmente o quanto antes um texto que possamos tornar público para receber as contribuições e tentar corrigir e trabalhar com desenho.



Sabemos que temos uma luta grande pela frente, principalmente em relação ao enfrentamento da questão financeira da União e dos Municípios, nos quais também temos uma realidade bastante desigual em relação aos recursos.

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar a presente reunião. Antes, porém, convoco reunião ordinária para o dia 26 de setembro, às 10h30min, conforme pauta a ser divulgada pela Comissão.

Declaro encerrada a presente reunião.