



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO ESPECIAL - PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB/EDUCAÇÃO			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 0239/18	DATA: 08/05/2018	
LOCAL: Plenário 9 das Comissões	INÍCIO: 14h52min	TÉRMINO: 16h57min	PÁGINAS: 44

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

CAIO CALLEGARI - Representante do Movimento Todos pela Educação.
NELSON CARDOSO AMARAL - Professor da Universidade Federal de Goiás — UFG.
FABRÍCIO RODRIGUES MAGALHÃES - Mestre em Economia pela UNICAMP.
NELTON CARLOS CONTE - Professor da Universidade de Passo Fundo — UPF, no Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

Discussão da proposta de substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.



A SRA. PRESIDENTA (Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende) - Boa tarde a todos!

Declaro aberta a 28ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB.

Dispensar a leitura da ata da 27ª Reunião, realizada em 24 de abril de 2018, por ela ter sido disponibilizada. (*Pausa.*)

Não havendo quem queira retificar a ata, considero-a aprovada.

Encontram-se à disposição dos membros as cópias das atas.

Daremos início à nossa audiência pública de hoje, agradecendo a todos pela presença.

Convido para tomar assento à mesa o Sr. Caio Callegari, representante do Movimento Todos pela Educação; o Sr. Nelson Cardoso Amaral, Professor da Universidade Federal de Goiás — UFG; o Sr. Fabrício Rodrigues Magalhães, Mestre em Economia pela UNICAMP; e o Sr. Nelton Carlos Conte, Professor da Universidade de Passo Fundo.

Informo ainda que foram convidados o Sr. Samuel de Abreu Pessoa, Professor e Pesquisador da FGV; o Sr. Fernando Luiz Abrucio, Pesquisador da Escola de Administração e Empresas de São Paulo; a Sra. Rosana Evangelista da Cruz, Professora da Universidade Federal do Piauí; o Sr. Rogério Sobreira Bezerra, Pesquisador da área de financiamento do Brasil; o Sr. Marcos Holanda, Professor universitário; e o Sr. Robert Verhine, Professor da Universidade Federal da Bahia. Estes convidados comunicaram impossibilidade de comparecimento.

Esta audiência atende aos Requerimentos nºs 4 a 7, de 2016, e nº 29, de 2017, de minha autoria, subscritos pela Deputada Raquel Muniz, que têm como tema a discussão da proposta do substitutivo à PEC 15/15, análise do texto e sugestões ao seu aprimoramento.

Antes de passar a palavra aos convidados, informo que eles terão 20 minutos para as suas exposições. Logo em seguida, na qualidade de Relatora, terei o meu tempo. Depois, falarão os demais Deputados.

Passo a palavra ao Sr. Caio Callegari, representante do Movimento Todos pela Educação, pelo tempo de 20 minutos.



O SR. CAIO CALLEGARI - Muito obrigado, Deputada Dorinha.

É um prazer estar novamente nesta Comissão Especial debatendo e aprendendo muito com os demais professores que compõem esta Mesa.

O Movimento Todos pela Educação tem participado desse processo de construção de ideias para a formulação do FUNDEB desde o início das audiências públicas, acompanhando aqui todos os debates, contribuindo com os Parlamentares que estão fazendo essa construção, que tem sido feita de forma brilhante, em respeito ao que tem sido debatido nas audiências públicas.

(Segue-se exibição de imagens.)

Gostaria de começar esta apresentação dizendo que este momento de se repensar o FUNDEB a partir da PEC 15/15, proposta pela Deputada Raquel Muniz, é uma oportunidade para que nós fundemos um novo desenho, que de fato induza qualidade e mais equidade.

O Movimento Todos pela Educação recebeu o substitutivo, fez uma análise detalhada do texto, ponto por ponto, e identificou seus méritos e fragilidades, para que pudesse fazer sugestões de avanços. Nós produzimos um documento com emendas, que será enviado a todos os Parlamentares Comissão Especial e, se possível, será disponibilizado ao público, para discussão.

Os objetivos regulatórios que embasam essas emendas são a ampliação da equidade de condições educacionais e também o avanço concreto da qualidade da aprendizagem, pensando o FUNDEB como indutor de melhorias das condições de ensino e aprendizagem para os estudantes brasileiros.

Nesse processo, para que haja avanço em relação ao FUNDEB, os passos têm que ser dados sempre com base na segurança de evidências e simulações, através de um processo como o que tem sido realizado aqui, que respeita o pluralismo das propostas, com compromisso de manter em um novo FUNDEB todos aqueles alicerces de contribuíram de fato para melhorar a organização do sistema educacional e para melhorar também a equalização das oportunidades educacionais.

Vamos discutir um pouquinho os méritos. Esta apresentação não traz a análise do texto legal e as emendas, mas traz a fundamentação das nossas proposições.



Em primeiro lugar, sobre os méritos principais desse substitutivo — e aqui faço um agradecimento à Deputada Dorinha e também aos consultores legislativos pelo trabalho realizado —, de fato houve incorporação dos diagnósticos apresentados nas dezenas de audiências públicas que já ocorreram nesta Casa. Também houve aprimoramento da lógica do FUNDEB. Esse texto substitutivo contém dois aprimoramentos pelo menos, sendo um deles a previsão de ponderação das matrículas, observando-se o nível socioeconômico. O outro é a previsão de uma modalidade nova de complementação da União, direcionada diretamente aos entes federativos que tiverem o menor valor aluno/ano total, observando-se não só a cesta de recursos do FUNDEB, mas também os recursos adicionais que são destinados à educação e que, como vamos ver, acabam induzindo uma desigualdade bastante grande, sistêmica.

Falando inicialmente sobre os fatores de ponderação de nível socioeconômico, por que isso realmente é necessário? Observamos, desde o início do ensino fundamental — ou até antes, na verdade, na primeira infância — uma desigualdade brutal por nível socioeconômico, que vai se aprofundando em termos de chance de aprendizagem adequada ao longo do sistema educacional.

Então, precisamos realmente dar uma resposta a este quadro em que, chegando ao 9º ano do ensino fundamental, um estudante de nível socioeconômico muito alto da rede pública tem 22 vezes mais chance de ter a aprendizagem adequada do que um estudante de nível socioeconômico muito baixo.

Além disso, quando nós fazemos um cruzamento dos recursos disponíveis para os Municípios, identificados a partir do Estudo Técnico nº 24, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira — CONOF da Casa, nós conseguimos observar que os Municípios que têm menos recursos disponíveis são justamente aqueles que têm níveis socioeconômicos mais baixos, ou seja, temos dado menos recursos para as redes que têm estudantes com maiores vulnerabilidades e que enfrentam maiores desafios.

Nesse sentido, o Brasil precisa construir uma nova lógica efetiva de equidade, em que destinemos mais recursos àqueles que mais necessitam, àqueles que são mais vulneráveis. E essa lógica pode ser pensada, sem dúvida, a partir do nível socioeconômico. Uma das ideias possíveis é que o valor aluno/ano do FUNDEB seja



maior justamente para aqueles entes federativos que têm recursos e condições socioeconômicas menores.

Além disso, outro mérito da proposta é justamente a modalidade de complementação direta aos entes federativos, observando-se o valor aluno/ano total. E por que isso é fundamental? Por meio do Estudo Técnico nº 24, de 2017, da CONOF, nós conseguimos identificar alguns Municípios que recebem complementação da União, mas não precisariam disso. E aqui, por exemplo, eu levanto a estatística de Canaã dos Carajás, no Pará, que recebe complementação da União mesmo tendo mais de 7 mil reais por aluno/ano. Não é um valor significativamente alto, mas, quando nós comparamos esse valor com o de outros Municípios que estão em Estados que não recebem complementação, fica claro que a complementação atual da União não é eficiente e precisa ser aprimorada. Cito como exemplo o Município de Campinápolis, em Mato Grosso, que tem 3.400 reais por aluno/ano e não recebe complementação da União.

De fato, precisamos passar de um modelo, que é o atual, em que há uma complementação por fundos estaduais e todos os Municípios dentro desses Estados recebem a mesma complementação, para um modelo que seja de fato mais eficiente e mais equitativo, em que os entes que mais precisam recebem complementação.

Agora, sigo para as principais fragilidades do substitutivo, que são de quatro ordens: alguns pontos debatidos nas audiências públicas foram deixados de lado; algumas das propostas levantadas, ainda que necessárias e importantes para o avanço educacional, não possuem embasamento para mudanças; alguns desenhos são ineficientes, embora possam ser corrigidos nesse processo — Deputada Dorinha, nós estamos avaliando o substitutivo para pensar em aprimoramentos; e, por fim, o substitutivo incorpora alguns temas que foram pouco debatidos, e dar tempo a esses temas nos possibilitaria avançar concretamente.

Agora vou falar especificamente sobre pontos que foram muito debatidos em audiências públicas nesta Comissão e em outros espaços desta Casa, mas que não foram incorporados ao substitutivo e poderiam sê-lo. Esta é a sugestão do Todos Pela Educação a esse processo.

Em primeiro lugar, refiro-me ao princípio constitucional da transparência e da ampla divulgação de dados — neste caso, dos dados de distribuição e de utilização dos recursos do FUNDEB. Hoje, esse processo de liberação de dados de fato é



feito, mas há problemas. Não existe transparência da forma como seria necessária. Portanto, a inclusão constitucional desse preceito possibilitaria um avanço concreto. E é fundamental também prever a padronização dos dados, para permitir comparabilidade entre os diferentes entes federativos, e também divulgar as aplicações totais desses entes em educação.

Outro ponto diz respeito à pactuação federativa, que, por exemplo, tem sido discutida no âmbito deste processo legislativo, no qual é debatido o Sistema Nacional de Educação. Seria importantíssimo para o avanço concreto do FUNDEB que nós tivéssemos a previsão de criação de uma instância federativa tripartite para decisões operacionais do FUNDEB, organizando essa pactuação e permitindo o contínuo aprimoramento do fundo e de todos os seus parâmetros operacionais.

Sigo agora para a ausência de embasamento de algumas propostas, ainda que elas sejam importantes. Por exemplo, pelo substitutivo, a complementação da União deveria passar dos atuais 10% — o mínimo de 10% — da soma dos fundos estaduais para 30%. Ainda que o aumento da complementação seja importante, nós precisamos questionar a razão desse número 30. Por que 30%? Qual vai ser a origem orçamentária desse aumento da complementação?

Essas respostas são importantes e possíveis de serem encontradas a partir do trabalho muito bem elaborado pelos consultores legislativos, para permitir a construção de consensos nesta Casa a respeito desses números.

Há também a ideia do aumento de 60% para 70% do mínimo de recursos que devem ser destinados à remuneração do magistério público. Nesse caso, nós precisamos responder quantos entes federativos de fato vão ser impactados com essa medida e qual é a previsão de efeito desse aumento no salário dos professores.

Passo agora para desenhos ainda ineficientes, os quais podem ser aprimorados. Primeiro ponto, sobre o fator de ponderação por NSE — nível socioeconômico. Como disse anteriormente, essa é uma inclusão interessante, importante, mas pode acabar não gerando a desejada equidade no FUNDEB.

Nós temos no Brasil Municípios com baixo nível socioeconômico, mas, relativamente, com altas capacidades arrecadatórias. Cito o exemplo de Alvorada de Minas, em Minas Gerais, que está entre os 25% dos Municípios mais pobres do País em termos de nível socioeconômico, mas está entre o 1% dos Municípios com mais



recursos à disposição para investimento em educação, com mais de 10 mil reais por aluno/ano.

É importante, nesse sentido, conjugar o nível socioeconômico e os indicadores fiscais, sendo possíveis a disponibilidade fiscal e a capacidade fiscal, para conseguir de fato endereçar essa questão de equidade educacional e equidade dos recursos. É importante que essa possibilidade esteja prevista concretamente no substitutivo.

Além disso, temos a questão do desenho da complementação da União. O substitutivo propõe um modelo híbrido: aumenta para 30% a complementação da União; nos 10% atuais mantém o mesmo modelo para fundos estaduais; mas, nos demais 20%, avança para conseguir aquela complementação que é mais eficiente, mais equitativa, diretamente para os entes federativos, observando o valor aluno/ano total.

Manter esse modelo híbrido, com os 10% da complementação para os fundos estaduais, torna o mecanismo apenas fracamente equalizador. Como nós sabemos que 31% da complementação atual é distribuída de forma ineficiente, como aponta o Estudo Técnico nº 24, de 2007, da CONOF, nós precisamos ter clareza de que não deveríamos insistir nesse modelo. Deveríamos, isso sim, passar totalmente para um modelo de complementação direta aos entes federativos que mais precisam de recursos.

Vemos neste eslaide algumas estatísticas que possibilitam simulações preliminares do valor aluno/ano total, usando o exercício de 2015 como referência. O modelo híbrido, para efeitos de elevação do menor valor aluno/ano no País, é muito melhor do que o modelo atual, em que se redistribui para os fundos estaduais, mas ele é efetivamente pior, em três cenários de valores de complementação, do que um modelo em que você está destinando os recursos unicamente aos entes federativos que mais precisam.

Este quadro mostra o quanto nós conseguiríamos avançar se tomássemos uma decisão alternativa.

Ocorre o mesmo ao verificarmos o desvio médio do valor aluno/ano total. Este é um quadro de desigualdade. Quanto maior a complementação, menor a desigualdade. Consegue-se de fato a complementação, pois esse é um mecanismo bastante equalizador, mas quando nós passamos para um modelo de



complementação direta aos entes federativos, nós conseguimos chegar a 500 reais de desvio médio do País, isso no quadro de 30% de complementação. Esse é um avanço considerável em relação ao quadro atual, em que teríamos 790 reais, e é um quadro melhor do que o apresentado pelo modelo híbrido.

O último ponto em relação à fragilidade diz respeito a temas ainda pouco debatidos nesta Casa. Seria importante que nós avançássemos de fato nas definições operacionais sobre como faríamos a inclusão constitucional de dois preceitos: responsabilidade solidária da União em relação ao financiamento da educação e proibição do retrocesso.

Esses são temas relevantes, que não podem ser deixados de lado no debate, mas fazer a inclusão constitucional agora, sem debate e sem saber exatamente qual será o efeito disso, pode ser algo perigoso. Então, nós estamos alertando que seria interessante dar mais tempo ao debate desses dois temas.

Por fim, este material apresenta sugestões de avanço no substitutivo, levando-se em conta tanto os méritos quanto as fragilidades.

São seis os principais pontos de avanço que nós apresentamos de forma mais geral, embora o nosso documento, que apresenta emendas, tenha uma série maior de análises feitas.

Primeiro ponto: para um novo FUNDEB ainda melhor do que o atual, nós precisamos fazer a inclusão constitucional do princípio de transparência e de ampla divulgação de dados de forma comparável. Também há a previsão da criação da instância tripartite, para permitir de fato a pactuação federativa. Além disso, precisamos de estudos robustos para justificar os números que vão ser inseridos nesse substitutivo.

Lembro-me do estudo feito pelo Prof. Nelson Amaral para o Conselho Nacional de Educação, que elenca uma série de fontes tributárias possíveis para que se aumente a complementação da União.

Nós precisamos fazer um trabalho de observação de todos os estudos já feitos no Brasil, verificar de onde poderia sair o recurso para o aumento da complementação e, a partir daí, analisar qual a viabilidade orçamentária no curto e no longo prazo. Além disso, é preciso mais tempo de debate sobre temas ainda nebulosos, evitando o açodamento, que não seria positivo para a educação, ainda



que proibir o retrocesso e garantir a responsabilidade solidária possam ser, a depender do desenho, matérias positivas.

Por último, há duas sugestões em relação ao desenho do FUNDEB.

A primeira delas é considerar como indicadores fiscais a disponibilidade fiscal e, se possível, a capacidade fiscal dos entes no rol de fatores de ponderação das matrículas para o cômputo da redistribuição intraestadual do FUNDEB. Além disso, consagrar como modelo de complementação da União aquele que é, de fato, mais equitativo, aquele que observa as diferenças de valor aluno/ano total, considerando a totalidade dos recursos dos entes federativos. É de fato conseguir, então, avançar para um FUNDEB que seja mais inteligente, mais eficiente e mais equitativo, e que possa, no fundo, induzir a melhoria da qualidade, da aprendizagem dos estudantes.

Era isso o que o Todos pela Educação tinha planejado apresentar. Eu me coloco à disposição para esclarecer qualquer dúvida e para responder a perguntas e comentários.

Agradeço muito, mais uma vez, pela oportunidade de estar aqui presente no debate.

Agora, com muita satisfação, vou ouvir os demais explanadores.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Caio, que está falando em nome do Movimento Todos pela Educação.

Agora eu passo a palavra, por 20 minutos, ao Sr. Nelson Cardoso Amaral, professor da Universidade Federal de Goiás — UFG.

O SR. NELSON CARDOSO AMARAL - Boa tarde a todos e a todas. É um prazer participar novamente da discussão sobre a emenda constitucional que torna o FUNDEB permanente. O FUNDEB e o PNE estão interligados de algum modo, e o Custo Aluno-Qualidade também. Então, sempre que eu falo de um, vêm os outros dois na cabeça. Essa interligação FUNDEB, PNE e CAQ é importante.

Eu tive contato com a proposta de substitutivo, e eu tenho problema com vários pontos que eu não vou manifestar aqui, porque alguns deles são deficiências minhas em termos de análise legislativa.

Portanto, eu selecionei dois aspectos sobre os quais eu vou me aprofundar mais e chamar a atenção para alguns outros. O primeiro deles é que há uma certa ideia de panaceia em torno dos recursos do FUNDEB, como se eles fossem resolver



os problemas da educação básica brasileira, e tudo dependendo dos recursos da União.

Eu não vejo as coisas dessa forma, porque o volume de dinheiro envolvido no contexto da educação básica é muito grande. Os senhores podem imaginar que são quase 300 bilhões de reais, se nós considerarmos que 6% do PIB foram para a educação brasileira e 4,8% para a educação básica.

Nós estamos conversando sobre qual volume de dinheiro? Nós estamos conversando aqui sobre 20 bilhões, 30 bilhões de reais, que seriam os recursos da União para os Estados e os Municípios.

Eu tenho preocupação sempre que eu vejo essa análise, e há um entrave, que é a emenda constitucional. É claro que os recursos do FUNDEB não são computados na Emenda Constitucional nº 95, mas eles não são suficientes, como eu estou dizendo, desde que nós consideremos que o Plano Nacional não vai ser cumprido nem vai ser olhado.

Se o Plano Nacional não vai ser olhado, então, não tem o que se discutir. Mas se há o vínculo do Plano Nacional com o FUNDEB, é uma discussão muito maior que tem que ser feita no País em termos de novos recursos para a educação, porque é um volume muito grande, passa da ordem de 300 bilhões de reais para 500 bilhões de reais. São 200 bilhões de reais a mais para chegar aos 10% do PIB.

É claro que, lá na frente, como nós estávamos conversando agora de manhã, nós vamos verificar o que foi possível acontecer até 2024, mas a emenda constitucional vai até 2036. Então, ela pega o novo Plano Nacional de Educação também.

Eu não consigo discutir esse assunto sem fazer um pouco a ponte entre o Custo Aluno-Qualidade, o Plano Nacional e o FUNDEB, porque o Custo Aluno-Qualidade vai significar o volume de dinheiro necessário para executar o Plano e fazer as complementações do FUNDEB também.

(Segue-se exibição de imagens.)

Eu queria ir mais diretamente — o meu tempo não é tão longo assim — a dois aspectos que me preocupam. O primeiro deles, se nós dermos uma olhada, refere-se à complementação da União, que em 2014 foi de 10 bilhões e 859 milhões de reais. Isso significa os 10% do fundo. E as fontes realmente não contam com os recursos do salário-educação. O item “a” da proposta está sem o salário-educação.



Quando examinamos a execução orçamentária em 2014, há todas essas 19 ações da União, além do FUNDEB e da complementação da União. Todas essas são ações que a União realizou no sentido de alocar recursos para Estados e Municípios, fora o salário-educação. Aqui tem salário-educação, e no FUNDEB não tem salário-educação. Então, além desse conjunto, ainda há complementação do FUNDEB. Então, só para lembrar, foi de 10 bilhões e 859 milhões de reais a complementação do FUNDEB.

Quando verificamos qual foi a complementação, ou seja, qual foi o volume de dinheiro envolvido nessas 19 ações implementadas na época, nós vemos que o total aplicado foi 17 bilhões e 50 milhões de reais. Se os 10 bilhões de reais representam 10%, então, os 17 bilhões de reais equivalem a 16%. Se nós somamos os dois, são 26%.

Então, eu fiquei com uma dúvida ao ler, e minha interpretação é de que conta todo esse dinheiro aqui. Os 30% contariam. Se estivesse em vigor esse novo FUNDEB, estariam sendo contados esses 17 bilhões de reais. Então, já seriam 26%, ou seja, está muito próximo dos 30%. Aí fica uma exclamação, não é? Quer dizer que a proposta dos 30% do fundo é pequena!

Alguém já fez a pergunta de como se chegou aos 30%, ou seja, é preciso dar uma analisada, olhando o dinheiro todo da União. Como eu sou mais vinculado à educação superior, não se pode esquecer que, em todo o sistema federal, ela é de responsabilidade da União. Então, há uma luta de dinheiro na União com relação à parte educacional.

Na minha análise, a União não vai dar conta de resolver os problemas da educação básica brasileira por si só. Deverão existir novas fontes, como o Caio mencionou o estudo que eu fiz. Devem permear o contexto brasileiro novos impostos, toda a discussão sobre o petróleo, o Fundo Social do Pré-Sal. Tudo isso tem que ser analisado com muito cuidado para nós termos realmente um volume de recursos brasileiros.

Nós podemos falar em Plano Nacional de Educação e em Custo Aluno-Qualidade, porque só essa “complementaçãozinha” da União, se for verdadeira a análise que eu faço e se forem 4% a mais, tudo bem, é uma complementação, mas é pequena, porque, nessa época, já foram 26%.



Se nós fizermos uma análise histórica, ela trará preocupação, porque o comportamento dessas ações da União em relação à educação básica é isso aqui.

No primeiro gráfico, a linha azul é a complementação do FUNDEB; já a linha laranja representa as ações que a União faz. Elas caíram vertiginosamente nos últimos anos. Então, aquela soma que eu fiz anteriormente, eu a faço a cada ano: 24%, 20%, 26%, 25%, 26%, 19%, 17% e 16%. Esse perfil é preocupante também.

Daqui a pouco a União só vai ficar com o FUNDEB. Tudo bem. No quadro seguinte, obrigar que seja 30% é uma boa medida, pelo menos teria jogado os 16% para 30% e os 17% para 30%. Se o comportamento é aquele, que pelo menos sejam garantidos os 30%. A minha análise é no sentido de que isso não resolve, é pouco, porque nós já tivemos praticamente isso, e 26% e 25% ficaram muito próximos dos 30%.

A menos que eu tenha tido alguma interpretação errada dos itens “a”, “b” e do inciso IV, que é exatamente onde estão interligadas essas três matérias, é dessa maneira que eu consigo ver isso. No item “a” retira-se o valor do salário-educação, mas no item “b” não se retira, e o inciso IV também não o faz. Então, talvez tenha que se retirar pelo menos o salário-educação. Ele tem que ficar de fora dessa conta dos 30%.

Outra vertente que eu queria analisar é o Custo Aluno-Qualidade, e essa expressão passará a constar da Constituição brasileira. A proposta é que conste esta expressão:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência o custo aluno qualidade (...)

Eu vou apresentar um conjunto de análises, porque eu sou levado ao Custo Aluno-Qualidade inevitavelmente. É o seguinte: todas as etapas e modalidades educacionais se interligam. Então, se temos uma educação superior boa, temos uma educação infantil melhor; se temos uma educação infantil melhor, temos ensino fundamental melhor. Essa roda é realizada no sentido horário ou anti-horário. Tudo se interliga, isso por que eu quero comparar com o PISA.



Toda vez que sai o resultado do PISA, há uma fúria em cima da educação brasileira, porque a educação brasileira não se sai bem nessa avaliação.

A análise que faço é a seguinte: PISA é o dinheiro aplicado. É claro que o PISA é aplicado aos jovens em torno de 15 anos de idade. Mas vou fazer essa análise considerando a educação infantil até a educação superior, comparando os valores aplicados com o PISA sempre, ou seja, imaginando que a educação é completa, que ela se interliga sem necessidade de ficar olhando só o que acontece com quem tem 15 anos de idade.

Os dados deste quadro são todos da OCDE: o valor médio anual por aluno da educação infantil são 6.740 dólares; o resultado médio do PISA são 486 pontos.

Estes aqui são os países que aplicaram mais do que a média e que saem do PISA abaixo da média; aqui estão os países que aplicaram acima da média e saem acima da média no PISA; aqui são os países que aplicam abaixo da média e saem abaixo da média. Neste primeiro quadrante estão os países que aplicam abaixo da média e saem acima da média no PISA.

Na minha análise, este conjunto aqui é que deve ser olhado, ou seja, o que eles fazem para aplicar na educação recursos abaixo da média e ter vários resultados acima da média. Os Estados Unidos vivem debatendo. Eles aplicam acima da média e saem acima da média. Então, eles gostariam de aplicar menos recursos e sair acima da média. E quando eles saem acima da média, não saem acima da média como estes aqui. Então, existe uma crise americana no sistema educacional.

Fico mirando o tempo todo no Brasil, que com 2.349 dólares estoura o PPP exatamente para fazer a comparação de paridade de valores.

O valor médio deste lugar aqui é de 3.136 dólares. Já o valor médio deste outro é de 5.527 dólares. Neste lado, o valor médio é de 9.353 dólares e, no quadro abaixo, é de 14 mil dólares. Podemos imaginar que esses dois grupos não devem ser examinados, ou seja, devemos mirar no grupo que consegue aplicar menos que a média e se sair bem no PISA.

O Brasil fica nessa posição. Vemos que ele aplica menos do que a média, no caso da educação infantil, mas ainda tem uma distância grande do valor médio representado ao lado. Se queremos falar em Custo Aluno-Qualidade, se queremos nos comparar o tempo todo com os países da OCDE, como acontece toda vez,



temos que mirar na subida desse valor em direção a coisas desse tipo, por que antes de fazer isso como é que vamos realizar essa comparação? Deve existir um limite de valores aplicados para baixo que não adianta. Se forem examinados, os países são mais ou menos os mesmos que caem aqui — estou demorando um pouco mais neste, porque vou passar pelos outros quadros mais rapidamente —; os mesmos países que caem aqui, caem aqui, caem aqui e caem aqui, com poucas variações.

Então, deve existir, como mostram esses gráficos, uma relação não direta, numa relação de proporcionalidade direta, entre o dinheiro aplicado e o resultado do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes — PISA. Essa é a vertente onde quero chegar. Deve existir um valor entre esses aqui e esses, que o País deve perseguir para que entre nessa disputa do PISA internacional.

Antes disso, fica complicado exigir desse país, com esse valor, que ele participe dessa disputa, já que países que entram com esses valores estão debatendo exatamente essa disputa. A Islândia, a Itália e Luxemburgo nem se fala. Luxemburgo tem um valor impressionante, de 25 mil dólares. É totalmente descabido imaginarmos isso.

Vou passar as outras tabelas um pouco mais rapidamente, porque é exatamente a mesma coisa, apenas fazendo comparações. Para o ensino fundamental e anos iniciais, o valor médio anual por aluno do PISA é 8.106 dólares. O Brasil tem valor médio de 3.799 dólares, e o valor médio lá é 6.862 dólares. Então, deve-se perseguir um caminho desse tipo aqui também.

Nos anos finais do ensino fundamental é a mesma lógica, o Brasil tem valor médio de 3.814 dólares, enquanto a média é de 8.634 dólares. Claro que há países lá que estão abaixo da média, como a Letônia, com 6.581 dólares. Então, temos que perseguir algo desse tipo, quando se pensar no Custo Aluno Qualidade.

No ensino médio, o valor médio é 9.243 dólares. Aqui há médias de 21 mil dólares, 12 mil dólares, 7.300 dólares e 5.300 dólares. O Brasil possui valor médio de 3.870 dólares. Aqueles países lá estão com média de 7.395 dólares, embora a Federação da Rússia esteja com 4.939 dólares.

Na educação superior, fazendo exatamente a mesma análise, o valor médio está 9.243 dólares. Nós estamos com 11.666 dólares. O valor médio aqui é 8.892 dólares. Há 29 mil dólares nos Estados Unidos. No Reino Unido há 24 mil dólares.



Na Suíça há 27 mil dólares. Mas quando pensamos em valor médio, não estamos tão mal na educação superior. Nessa lógica que estou defendendo, 11.666 dólares é maior que essa média aqui.

Então, no Brasil há um elo que está perdido nesse contexto da roda da educação infantil até a educação superior. Ou seja, temos um potencial na educação superior muito maior que na educação básica para intervir no processo educacional. Numa frase mais rápida, entendo que a educação superior está mais ou menos pronta no Brasil. Todas as projeções que devemos fazer e todos os trabalhos que fiz até hoje foram assim: eu não falo em aumentar esse valor aqui na educação brasileira. A educação superior brasileira está “pronta” e preparada para entrar nessa roda completa. Precisamos fazer todas essas ações na educação básica.

Fiz um exercício recentemente: se muito dinheiro está aplicado na educação superior pública aqui no Brasil, então vamos pegar metade desse dinheiro e investi-lo na educação básica. Vai resolver alguma coisa na educação básica? Vamos supor que 50 bilhões são aplicados, tira-se 25 bilhões e aplica-se na educação básica. Em 250 bilhões acrescenta-se 25 bilhões. Vai aumentar muito pouco o valor por aluno na educação básica e vai destruir a educação superior.

Então, isso é um patrimônio do brasileiro, que está preparado e pronto, de algum modo, para quem conseguir entrar nesse circuito, se aumentar o CAQ, aumentar o valor aplicado no Plano Nacional de Educação, etc. Esse valor tem que ser cuidado com carinho. A disputa do dinheiro da União tem que ser feita com cuidado, como essa tabela mostra bem.

Trago uma proposta a ser acrescentada. O Custo Aluno Qualidade será estabelecido com base em metodologia formulada pelo MEC — eu retirei do Plano Nacional de Educação —, acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação — FNE, pela CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, que considerará, além dos insumos que expressem a realidade brasileira, uma comparação com valores aplicados por aluno em outros países e, em especial, naqueles que são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE.

Claro que a equipe legislativa é que teria que adaptar para a correta linguagem constitucional. Claro que não poderia ser dessa forma. Mas esta é a ideia: além dos insumos, que os valores que estão sendo aplicados no País sejam



examinados numa comparação internacional, a fim de que, um dia, realmente, possamos entrar nessa competição do PISA.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Professor, vamos passar mais 3 minutos para o senhor concluir.

O SR. NELSON CARDOSO AMARAL - Rapidamente, só para lembrar um pouco o papel da educação superior brasileira, o porquê daquele custo. No meu entender, esses dados justificam bastante como é a situação da educação superior pública brasileira. Eu estou defendendo a ideia de que ela está bem consolidada e bem implantada no País todo para dar suporte a todo esse processo de salto educacional se envolvendo e se misturando com a educação básica.

Então, essa tabela mostra a quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* nos diversos Estados brasileiros pelas universidades federais, outras instituições federais, inclusive os Institutos Federais, as estaduais, as municipais e as privadas.

Há 2.180 programas nas universidades federais; 217 nos Institutos de Ensino Superior Federais; e 971 nas estaduais. A grande concentração é São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro. As municipais são 32. O Estado de Goiás tem Rio Verde, a Fundação do Ensino Superior de Rio Verde — FESURV. As privadas são mais presentes nas regiões Sul e Sudeste, o que representa 81% do percentual público.

Então, nessa competição pelo dinheiro da União, tem que ser levado em conta que existe esse grande sistema que vai entrar nessa disputa. E a União não vai conseguir resolver os problemas da educação básica se pegar todo o dinheiro envolvido nesse sistema e levar para a educação básica. Realmente, o processo de análise desses valores em disputa tem que ser bem aprofundado. E há grandes discussões quanto às fontes para financiar a educação até o Plano Nacional atingir 10%. O colega Jorge Abrahão diz que deve haver uma revolução social no Brasil para atingir os 10% do PIB. Devem acontecer mudanças, em termos de taxações, impostos e tudo o mais, até se conseguir atingir os 10% do PIB.

Essa é a pequena contribuição que trago, pelo que consegui ver. Claro que há alguns detalhes sobre os quais podemos conversar para aprimorar alguns aspectos. Ainda vamos ter um bom tempo para aprimorá-los, pois passa por aqui e depois pelo Senado.



Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Prof. Nelson.

Passo a palavra agora ao Sr. Fabrício Rodrigues Magalhães, Mestre em Economia pela UNICAMP.

O SR. FABRÍCIO RODRIGUES MAGALHÃES - Obrigado pela palavra, Deputado.

Boa tarde a todos. O tema de que vou tratar aqui é um pouquinho diferente, não aprofunda tanto no FUNDEB. Eu trato, na verdade, de transferência de recursos para Municípios brasileiros e seus impactos na equalização das receitas. Ou seja, meu objetivo aqui é ver como está o sistema de transferência de recursos para os Municípios, a partir de todos os nossos impostos, e como está essa situação no final, se temos uma equalização realmente, ou não.

(Segue-se exibição de imagens.)

O nosso objetivo é avaliar as receitas auferidas pelos Municípios, a partir das diferentes condições de financiamento, diante do federalismo brasileiro e da heterogeneidade que se caracteriza no cenário municipal, avaliar como os Municípios exercem suas competências tributárias e como absorvem os recursos transferidos.

Nossa classificação inicial se separa em três: Municípios pequenos, médios e grandes, de acordo com sua faixa populacional. E o rol de impostos de que estou tratando são esses aqui. Como arrecadação direta, eu trato de IPTU, ITBI e ISS. Como transferências devolutivas: IPVA, ITR, IOF, ICMS, ICMS-Lei Kandir, IPI-Exportação e Imposto de Renda Retido na Fonte. E como transferências redistributivas: FPM, FUNDEB, SUS e Salário-Educação.

Na verdade, quero captar a dinâmica, quero saber, em cada momento, como fica esse cenário no final, em se tratando de arrecadação direta, transferências devolutivas, redistributivas e as redistributivas de segunda geração, que são orientadas à oferta e a demanda, como FUNDEB, SUS e Salário-Educação. Ou seja, estamos tratando desses três tipos de impostos.

Quanto a transferências devolutivas e arrecadação direta, observamos que o laranja é transferência devolutiva e o azul é arrecadação direta. Vemos que, conforme o extrato vai aumentando, conforme os Municípios são mais populosos, temos uma arrecadação direta maior. Esse resultado é esperado, porque Municípios



maiores têm uma dinâmica econômica maior que lhes permitem auferir maiores impostos sobre sua administração, ao passo que os menores dependem mais de transferências devolutivas.

Observamos, pelo extrato, que até de 500 mil a 1 milhão de habitantes, as transferências devolutivas respondem por, pelo menos, 50% das receitas dos Municípios. Ou seja, até a penúltima barrinha, as devolutivas correspondem a, pelo menos, 50%.

No caso da receita *per capita* dessas duas aqui, observamos que temos uma média de 1.064 reais. Esses dados também são de 2014, esqueci-me de mencionar.

A gente observa ali que os Municípios pequenos conseguem ficar na média — pelo menos o primeiro estrato — e há um vale no meio. Do Rio de Janeiro e de São Paulo eu trato um pouco separadamente, para não terem um peso muito forte na comparação entre Municípios com população acima de 1 milhão de habitantes, para não causar um *outlier* muito forte.

A gente tem esse quadro aqui quando a gente trata de arrecadação direta e transferência devolutiva em nível *per capita*.

Nesse momento eu já coloco a transferência redistributiva, que no caso seria o FPM. A gente vê a distorção grande que o FPM causa nos Municípios pequenos — no caso, Municípios com população de zero a 5 mil habitantes.

A gente vê que pelo menos 65% da receita dos Municípios, para este ano de 2014, são derivadas do FPM. Na verdade, se bem observarmos, até o quarto estrato, que são Municípios de 20 mil a 50 mil habitantes, a gente vê que o FPM corresponde a, no mínimo, 45% da receita total.

Se observarmos claramente, até o quarto estrato, no qual o FPM corresponde a 45%, temos 4.016 Municípios em um universo de 4.585 Municípios. Como não havia dados disponíveis para todos, eu mantive o estudo nos Municípios dos quais eu tinha os dados.

Portanto, considerando o valor vai até 45% em recursos do FPM para o quarto estrato, resolvi abrir os dados para saber quais eram os maiores absorvedores dos recursos do FPM. Vemos ali que o Nordeste é o primeiro, com aproximadamente 1.300 Municípios; na sequência vêm o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste.



Da mesma forma que fiz no quadro anterior, eu coloquei agora os três tipos de recursos dos quais estamos tratando: arrecadação direta, transferência devolutiva e FPM em nível *per capita*.

Como eu havia dito, quando a gente coloca em nível *per capita*, a gente vê que, em relação ao quadro anterior, os Municípios muito pequenos, que são os da faixa de zero a 5 mil habitantes, ficam com receita muito superior à média, aproximadamente 95% superior.

Isso se dá devido à forma como o FPM distribui os recursos. Refiro-me ao critério de, para Municípios de até 10.188 habitantes, distribuição igual para todos. Ou seja, a gente tem, por exemplo, o caso do Município mineiro de Ipuiuna, com 9.950 habitantes, que fica no primeiro estrato de distribuição no FPM. Mas, se o compararmos com Serra da Saudade, que tem 822 habitantes, também em Minas Gerais, notaremos uma discrepância *per capita* muito grande. Mas o FPM não considera exatamente dessa forma.

Aqui a gente tem a participação por estrato. Se a gente considerar apenas os dois primeiros estratos — e aqui novamente tirando o Rio de Janeiro e São Paulo, porque são *outliers* —, os Municípios de zero a 5 mil habitantes e de 5 mil a 10 habitantes, se são esses estratos que estão, no mínimo, com nível igual ou superior à média, se a gente fizer um corte populacional, veremos que esse FPM só está privilegiando aproximadamente 6% da população.

No primeiro estrato, temos 1.037 Municípios; no segundo, 977. Esses são os Municípios que conseguem ficar em situação melhor do que a média ou em situação muito superior, como vimos ali.

Aqui eu coloquei um dado estatístico, que seria o coeficiente de variação. Como fica o coeficiente de variação dentro de cada estrato para cada item daquele que estou tratando?

A gente vê que, pela arrecadação direta, há uma discrepância muito grande para todos os estratos. Ao agregar a transferência devolutiva, a gente vê que os dados já caem um pouco, ou seja, a distribuição já começa a ficar um pouco mais homogênea, mas não muito.

Lembrando que a análise é apenas dentro do estrato. Quando a gente analisa por fora — tal como apresentei naquele gráfico, com a linha média —, vemos que



ainda está muito discrepante e há um vale no meio, em relação à média das receitas.

Quando a gente coloca a transferência redistributiva — que, no caso, seria o FPM —, a gente vê que ela não consegue cumprir muito bem o seu papel. Vemos que, tanto no gráfico anterior, quando notamos um vale no meio, quanto por esse daqui, observamos esse coeficiente de variação muito grande, principalmente no estrato de 50 mil a 100 mil habitantes, que é o maior.

Agora, mesmo que a gente ainda tenha um coeficiente de variação alto, vemos que os Municípios que mais registraram queda, em ponto percentual, em relação à heterogeneidade dentro do estrato, foram os de 10 mil a 20 mil habitantes e os de 20 mil a 50 mil habitantes.

Ou seja, a partir da transferência do FPM, obtivemos uma queda de 55 pontos percentuais e 52 pontos percentuais para o estrato de 20 mil a 50 mil habitantes, em relação à redistribuição dentro de cada estrato daqueles, graças ao FPM.

Nesse momento, a gente começa a tratar sobre as transferências redistributivas orientadas pela oferta e demanda. No caso, essas transferências seriam o FUNDEB, o Sistema Único de Saúde — SUS e o Salário-Educação.

Como os Municípios têm uma parte de suas receitas e transferências descontadas para a formação do FUNDEB, eu resolvi separar a análise em dois momentos: como eram os Municípios antes e depois do FUNDEB. E fiz isso para que a gente possa avaliar quem são os ganhadores e os perdedores nesse sistema.

Essa aqui é a situação que a gente tinha anteriormente, ou seja, com o estrato inicial que tem a renda de aproximadamente 95% acima da média; depois, a situação do mesmo estrato com os recursos do FUNDEB.

A gente consegue observar duas coisas: a primeira é que o primeiro estrato foi o único que teve uma pequena queda com o FUNDEB. A gente pode imaginar que, de repente, nesse estrato os Municípios têm a educação um pouco mais fornecida pelo Estado. Então, eles não conseguiram absorver tantos recursos líquidos e acabaram perdendo um pouco em prol de outros.

Outra observação é que o FUNDEB, embora não tenha equalizado as receitas dos Municípios, vemos que aquele vale ficou um pouquinho menor. Portanto, a gente conseguiu subir aquelas barrinhas do meio em aproximadamente 20% para perto da média.



Os Municípios médios, que, na verdade, estão no estrato dos que têm de 20 mil a 100 mil habitantes, foram os que obtiveram maior variação nas receitas. A gente conseguiu que eles subissem aproximadamente 20%.

Nesse gráfico, da mesma forma que eu tinha tratado anteriormente, a gente coloca o coeficiente de variação para cada uma das situações tratadas. A gente vê que o FUNDEB conseguiu, assim como tivemos como FPM lá atrás, que houvesse uma queda percentual na heterogeneidade de distribuição de receita dentro de cada estrato. E os estratos que mais se beneficiaram foram os de 20 mil a 50 mil habitantes e os de 50 mil a 100 mil habitantes. Ou seja, a gente teve uma pequena contribuição na melhoria da distribuição da receita pós-inclusão do FUNDEB.

Fazendo um corte agora em todos os Municípios que estou avaliando, que seriam os 4.585, um exercício importante a fazer é quem são os doadores e recebedores desses recursos.

A gente vê que, em se tratando de FUNDEB, a Região Nordeste foi que a mais teve absorvedores líquidos de recursos nesse sistema. Isso se deve provavelmente à própria criação do FUNDEB, que municipalizou bastante a educação — e também a partir da Constituição de 1988. Muitas escolas passaram dos Governos Estaduais para os Governos Municipais. E isso provavelmente se retrata aqui, pois a gente vê que esses Municípios são os maiores recebedores líquidos de recursos.

Logo em seguida, a gente tem a Região Sudeste, depois as Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste. Entre os maiores doadores líquidos temos a Região Sudeste, seguidas pelas Regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Observa-se aqui, após a inclusão do SUS e do Salário-Educação em todo aquele conjunto de impostos de que estamos tratando, as barrinhas de cor azul, que tratam das receitas devolutivas e da arrecadação direta — porque, bem ou mal, são devolutivas em relação à base econômica, por isso tratei delas em conjunto —; as de cor laranja, as receitas redistributivas, que seria só o FPM; e as de cor cinza seriam as redistributivas orientadas, que representariam o SUS, o Salário-Educação e o FUNDEB.

Os Municípios mais dependentes dessas três receitas são os que se situam no estrato do meio, que são os Municípios médios. Ele exerce um grande peso nos



Municípios pequenos e vai diminuindo conforme o estrato populacional vai aumentando.

Naquele quadro final, que seria a composição de todas as receitas de que estou tratando, está o que seria o resultado geral. Ou seja, mesmo após a inclusão do SUS e do Salário-Educação, a gente ainda tem aquele vale muito grande ali no meio.

A gente não conseguiu equalizar as receitas municipais, mesmo elas sendo um tipo de transferência com demanda um pouco mais orientada. Não é como o FPM, que é mais generalista. Os Municípios pequenos ainda são muito fortemente privilegiados, tendo sua receita aproximadamente perto de 80% maior do que a média, tal como a gente observa ali. E a gente ainda tem aquele vale. A gente não conseguiu trazer todos eles minimamente para a mesma média.

Aqui no final, eu tratei separadamente o coeficiente de variação após a inclusão do SUS e do Salário-Educação.

Quando a gente coloca o SUS e o Salário-Educação, é possível ver que os pontos percentuais de queda, para trazer uma heterogeneidade para dentro do estrato, são um pouco menores. A gente já teve uma redução muito grande quando colocou o FPM e o FUNDEB. E ali, com o SUS e o Salário-Educação, só o estrato de 50 mil a 100 mil habitantes teve um ganho mais robusto, 6% ou 7%. Na verdade, todos eles estão um pouco parecidos. Mas isso não foi, no caso da equalização receita dentro de cada estrato, suficiente para trazer um equilíbrio.

O estrato de 50 mil a 100 mil habitantes, como vemos, ainda apresenta uma dispersão muito grande, mesmo após a inclusão do SUS e do Salário-Educação. Ele é o maior, com 45%.

Bem, pessoal, uma das conclusões que a gente pode tirar aqui é que os Municípios pequenos têm uma base econômica muito diferenciada, isso faz com que a arrecadação própria e a transferência devolutiva sejam muito discrepantes entre Municípios que estão dentro de uma mesma faixa populacional. Como a gente tinha visto no coeficiente de variação antes, quando a gente só tratou da receita devolutiva e a arrecadação direta, a gente via que o coeficiente de variação entre eles era 203%. Isso ocorre por diversos fatores, a exemplo do repasse de ICMS para Municípios pequenos, mas que tenham hidrelétricas instaladas lá. Isso faz com que a receita per capita seja muito forte. A gente tem diversos exemplos desses



também com o ISS, que tem muito impacto para fazer com que nessas faixas haja uma heterogeneidade muito grande.

Ou seja, seria imprescindível estabelecer mecanismos que nos permitissem diminuir essa diferença no volume de transferências devolutivas repassadas aos Municípios, como, por exemplo, o limite máximo *per capita* a ser recebido, seja por ICMS ou qualquer outro tipo de imposto.

Uma segunda conclusão que a gente pode tirar é que a melhora na distribuição de receitas entre os diversos Municípios exige seguramente uma revisão pela qual o Fundo de Participação dos Municípios opera. Ou seja,

Ou seja, do primeiro gráfico *per capita* que apresentei para o segundo, a gente vê que os Municípios pequenos são muito privilegiados. Não à toa diversos Municípios, em determinada época, chegaram a se separar. Municípios que estavam chegando à segunda faixa do FPM, que é a faixa com população acima de 10.188 habitantes, muitos deles se dividiram em Municípios de 5 mil habitantes, porque a quantidade seria igual para todos eles.

Por fim, embora a gente veja que a dispersão dentro do estrato diminua conforme a gente vai acrescentando o FPM, o SUS e o Salário-Educação, a gente ainda vê que os Municípios pequenos são muito privilegiados. Ou seja, embora a gente tenha recursos que mitiguem a heterogeneidade dos Municípios, a gente não tem um mecanismo que consiga trazer todos eles para um mesmo patamar.

É isso, pessoal.

Muito obrigado.

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

Agora passo a palavra, por 20 minutos, ao Sr. Nelson Carlos Conte, Professor da Universidade de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul.

O SR. NELTON CARLOS CONTE - Boa tarde.

Quero agradecer a Comissão pelo convite. Quero agradecer, também, ao Paulo Senna, que foi uma referência nossa para os estudos na área de educação.

O que a gente vai apresentar aqui, pessoal, vai ao encontro do que a gente tem discutido lá na Universidade de Passo Fundo, no Curso de Economia, ao qual eu pertenço, em especial no programa de mestrado na área, assim como no programa de mestrado e doutorado em educação.

(Segue-se exibição de imagens.)



Temos o FUNDEB, cuja preocupação, como o Prof. Nelson colocou, é a complementação da União e o efeito equitativo em termos interestadual. Mas, hoje, o FUNDEB — e não estou desmerecendo o programa, mas chamando a atenção para uma preocupação que temos lá —, enquanto mecanismo interestadual, só atinge nove ou dez Estados, se não estou equivocado.

Lendo a proposta do Prof. Cláudio, que fez um excelente trabalho, podemos ver como a complementação passaria atingir 16, 17 ou 18 Estados. Mas nós temos 28 Unidades da Federação.

Então, se a gente pensar em FUNDEB e seu efeito equitativo, o que ocorre com os outros 18 ou 19 Estados hoje? Bom, pensamos em regiões pobres e regiões ricas. Regiões pobres existem também dentro de Estados mais ricos. Não estamos falando em espacialidade única. Então, queremos chamar a atenção para um tópico que é a distribuição do FUNDEB intraestadual.

Para isso, vamos comentar a partir do exemplo do Estado do Rio Grande do Sul. Por alguns tópicos vou passar um pouco mais rápido, pois o Fabrício já os comentou.

Então, nosso estudo tem como foco o desequilíbrio fiscal. Nossa pesquisa, como outras tantas que tratam do FUNDEB em nível de Brasil, seja em programas de pós-graduação ou em artigos, tem como foco a discussão intraestadual, assim como o pacto federal, sobre o qual temos discutido muito. A Profa. Arretche, da USP, vai colocar aqui que, de 1994 a 2011, foram 70 emendas constitucionais, dentre as quais 28 delas trazem perda de matéria federativa aos entes subnacionais, principalmente aos Municípios, sejam perdas tributárias, sejam de autonomia política ou de gestão.

Também temos que discutir, nesse diagnóstico todo, que, existindo diferenças de capacidade econômica, temos, então, capacidades altamente desiguais — já pontuando isso.

E essas transferências verticais, como imaginamos, da União para Estados e Municípios é importante, mas a discussão horizontal, dentro de uma mesma área territorial, é tão ou mais importante do que a transferência vertical.

A literatura com relação ao FUNDEB não é convergente, como não poderia deixar de ser. Temos uma corrente de autores — Vasquez, Fernandes, Gremand —



que defendem o FUNDEB e o entendem como ente de efetiva capacidade redistributiva e de equidade, mas com a ressalva de ser interestadual.

Temos uma segunda corrente que vai discutir isso, mas traz essa minimização de efeitos do FUNDEB, principalmente pela parcela dedutiva da União ao contribuir com isso.

E temos uma terceira corrente, na qual eu me enquadro, mas os principais autores são o Bremacker, Melchior e Pinto, que entendem que o FUNDEB ainda não conseguiu trazer uma capacidade de gestão maior — principalmente com transparência —; qualidade de ensino, que ele não conseguiu atingir, segundo o professor; e principalmente, na minha visão, uma equidade financeira intraestadual.

No estudo, quando começamos a pensar nisso, lá em 2007, partimos desse estudo lá da UNP, do Alencar e do Gobetti, que mostra que o FPM, olhando a capacidade de distribuição de cada transferência, tem uma capacidade negativa. O seja, ele consegue, sim, fazer a redistribuição. Já o FUNDEB tem uma capacidade distributiva muito inferior ao FPM, ele chega próximo à linha do zero. *“Ah, mas ele tem capacidade redistributiva”*. Sim, mas no momento em que ele toma parte do dinheiro do FPM, que é mais distributivo, ele vai ser concentrador — além do que ocorre com os demais tributos.

Isso gera um “efeito Robin Hood” ao contrário: Regiões e Municípios mais ricos vão receber mais recursos do que as Regiões e Municípios mais pobres. É o que chamamos na economia de “causação circular cumulativa”, que é lá do Myrdal: *“Riqueza traz riqueza e pobreza traz pobreza”*. Refiro-me a esse sentido do dinheiro da educação.

Passando bem rápido, porque o Prof. Fabrício já elencou boa parte dessa base tributária de renda, ressalto aqui a discussão das formas de transferência. Existem as devolutivas: ICMS, IPVA. Em relação às distributivas, a gente só incluiu o FPM, mas excluímos o FUNDEB, justamente para ver o efeito dele. E há as receitas tributárias próprias.

Se a gente olhar para o Rio Grande do Sul com relação às receitas tributárias, por que são elas importantes? Porque elas não estão no bolo do FUNDEB. E o que a gente percebe?

Fazendo um parêntese, a espacialidade é indiferente, não importando se são regiões funcionais. O Rio Grande do Sul usa muito os COREDEs, que, a exemplo de



Santa Catarina, têm um perfil muito próprio. Os COREDEs são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Lá temos 28 COREDEs.

Mas aqui é a parte central, que contempla Porto Alegre, a Grande Porto Alegre, o eixo até o Vale dos Sinos e Caxias do Sul. Porto Alegre concentra 13% da população do Estado, respondendo por 17% do PIB, mas 33% de toda a arrecadação tributária própria do Estado do Rio Grande do Sul.

Porém, se pegarmos essas três regiões aqui, veremos que elas concentram 60% de tudo que é arrecadado em IPTU, ISS e tributos municipais no Estado Rio Grande do Sul, mas respondem por 42% da população e 51% do PIB.

Se pegarmos as receitas distributivas, no caso o FPM, percebemos que o mapa muda totalmente. Existe toda uma desconcentração. Percebemos que uma grande parte, no verde mais escuro, como o Prof. Fabrício já disse, depende do FPM como principal receita.

Esse FPM, apesar de ser o fator mais importante para os Municípios menores, quando olhamos no mapa do Estado fica praticamente equânime. A maior região detém 7% da arrecadação de FPM, que é Porto Alegre ainda, pelo FPM Capital. Já as demais regiões estão muito próximas, entre 3% e 7%, uma distância muito pequena.

Quando olhamos a distribuição vertical do FPM, dentro do Estado, entre Estado e Municípios, percebemos que o Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Estadual tem tido uma participação sempre maior nos recursos do FUNDEB do que ele tem nas matrículas. Isso é fruto do fator de ponderação. Então, esse é um ponto que não discutiremos na emenda, mas vamos discutir em legislação posterior infraconstitucional.

O Rio Grande do Sul é transferidor de recursos para os Municípios? Sim, nós percebemos que sim. Ele perde mais recursos do que ele ganha. Mas acontece o quê? Essa perda, que lá em 2009 era de 14%, reduziu-se para 7% e hoje está em 12%, ou seja, o Estado tem cada vez colocado menos recursos no bolo.

Se nós olharmos também a questão do Estado com relação às matrículas, nós percebemos aqui que, em 2016, o Estado do Rio Grande do Sul tinha 1,199 milhão de matrículas. Hoje o Estado do Rio Grande do Sul tem 831 mil matrículas. O Estado não tem mais rede de creches e rede de educação infantil junto no seu vínculo. Tem parte da rede fundamental, mas praticamente só tem ensino médio. O



que acontece? As áreas mais custosas em termos de custo-qualidade, que são a infantil e a creche, não estão mais no Estado, elas estão com os Municípios.

O que acontece com o valor *per capita* aluno do Governo do Estado, então? Com a diminuição das matrículas, o valor do MDE, que é um valor que não vai para o bolo do FUNDEB, sobe de 1,5 mil para 3,7 mil, ou seja, em 10 anos de FUNDEB, tem um crescimento de 145%. Já o valor do FUNDEB fruto do fator de ponderação sai de 1,059 mil lá em 2006 com o FUNDEF, para 5,118 mil por aluno, ou seja, com um crescimento de 383%. Então, essas questões têm que ser permeadas na discussão de distribuição vertical dos recursos.

Quando olhamos uma questão horizontal, vamos para o próximo mapa. Criamos um indicador de perdas e ganhos de recursos com o FUNDEB — em que nós podemos nos aprofundar depois na análise — que aponta quanto cada região poderia ter em recursos, quanto ela transferiu e quanto ela recebeu de volta. Essas regiões que percebemos mais a norte e a oeste do Estado são regiões todas que perderam recursos com o FUNDEB, que não receberam 50% dos recursos mínimos. Elas foram mais transferidoras do que receptoras, no conjunto dos Municípios.

Já as regiões de Porto Alegre, a região central do Estado e a região litorânea foram as regiões que mais receberam recursos do FUNDEB. Por quê? Porque o FUNDEB vincula recursos por matrícula. Onde está havendo mais matrículas? Aí nós temos uma situação no Estado do Rio Grande do Sul, que é a questão da demografia.

Se olharmos o mapinha que colocamos ali ao lado, ele mostra a questão demográfica de 2009 a 2016 no Estado do Rio Grande do Sul. Todas essas regiões que estão na cor mais laranja aqui, como se percebe, perderam população ou estão estagnadas. A população ou diminui, ou fica estagnada, não varia. Essa região litorânea e a região da Grande Porto Alegre são as que ganham população. O que acontece com isso? Se há maior população, há maior número de matrículas; se há maior número de matrículas, há mais recursos. Na região que perde matrículas, que perde população ativa, vai acontecer o quê? Esses recursos vão migrar.

Com isso, três regiões do COREDE, ou seja, Porto Alegre, região central-metropolitana e a região litorânea concentram 48% de todos os recursos do FUNDEB do Estado do Rio Grande do Sul. Três regiões concentram todos esses recursos.



Se olharmos essa tabelona aqui, sintetizando, se olharmos a região do Vale do Rio dos Sinos, que é próxima à região de Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo, essa região que tem 100% de ganho com o FUNDEB detém 17% das matrículas, mas detém 12% da população do Estado e 13% do PIB. O que acontece é a concentração de matrículas em regiões que são economicamente mais ricas do Estado.

Se pegarmos o norte do Estado, que atingiu 5% dos recursos que podia ganhar com o FUNDEB, apenas 5% dos Municípios lá ganharam, essa região detém 1,4% das matrículas e detém 2% da população. O que temos aí? Uma população jovem reduzida, um percentual de matrículas reduzido e um percentual de população envelhecida. Com menos matrículas, há menos recursos. Com menos matrículas — é o trabalho do Prof. Cláudio —, entramos em escala de rede. Esse é um tema que não está pontuado e que talvez estará pontuado em uma legislação infraconstitucional. São redes reduzidas, mas que têm um custo fixo elevado.

Essas regiões, se voltarmos o mapa lá, são regiões de grandes dimensões territoriais, que exigem um volume grandiosíssimo de recursos com transporte escolar e não serão contempladas.

O Estado do Rio Grande do Sul, trazendo esse cenário, tem 497 Municípios. Desses 497 Municípios, 299 perderam recursos com o FUNDEB e 198 ganharam. Dois terços perdem, e um terço ganha. Onde é que estão os Municípios que perdem? A norte, a oeste e a sudoeste. Onde é que estão os Municípios que ganham? Estão na região da Grande Porto Alegre e a região central, as regiões mais ricas.

Se olharmos aqui — eu peguei do *site* do Tribunal de Contas que faz para o Plano Nacional de Educação — as matrículas, vamos ver o quê? Nós falávamos com o Prof. Paulo sobre a questão das matrículas na rede infantil do Estado. Se olharmos a região norte e as regiões oeste e sudoeste, veremos que elas têm a menor média de matrículas na educação infantil. Já essa região central é a que tem a maior média de matrículas na educação infantil.

Em relação às creches o cenário é idêntico. Ali vemos a menor média, e a maior média nós vemos na região central.

Se olharmos o valor aplicado em educação, veremos que a média dos 25% do MDE, inverte-se o processo. Essas regiões aqui aplicam mais recursos em



educação, mas têm menos matrículas na educação infantil e no ensino fundamental. Se já existem mais matrículas, porque estão aplicando mais recursos? Porque estão perdendo recursos com o FUNDEB e estão tendo que migrar recursos do MDE para complementar o FUNDEB.

Num jogo de soma zero, esses Prefeitos vão identificar que, se absorverem as redes de educação infantil e creche, que têm um custo mais elevado, vão ter que despende mais recursos, e eles não vão despende mais recursos. Então, se nós não contemplarmos essa discussão, teremos dificuldades.

Outro ponto que eu queria ressaltar aqui — acabei me passando um pouquinho, por causa da preocupação com o tempo —, é o do Estado do Rio Grande do Sul em relação à questão da importância da educação como desenvolvimento. O Prof. Nelson falou da importância da educação superior. No Rio Grande do Sul foram instaladas duas universidades federais: a Universidade Federal da Fronteira Sul, que na realidade abrange o sul de Santa Catarina e o norte do Estado, e ali se instalou. Ali também foi instalada a Universidade Federal do Pampa, a UNIPAMPA, e foi instalado um Instituto Federal. Qual é a preocupação? É democratizar a educação.

Enquanto em nível de educação superior nós estamos trazendo recursos para essas regiões, em nível fundamental estamos fazendo o inverso. Estamos pegando recursos da educação infantil e do ensino fundamental de regiões mais comprometidas e transferindo recursos para regiões mais fortes economicamente e com mais recursos.

Quando falamos também em tamanho de Município, estamos falando especialmente sobre a preocupação que nós temos. Quando falamos em valor por aluno, percebemos que o FUNDEB praticamente traz uma linha igualitária em termos de recursos entre Municípios com maior população e menor população.

O que isso compromete? Municípios com até 3 mil habitantes — que nós trazemos aí, lembrando que são praticamente 200 Municípios do nosso Estado — no ano de 2014 perderam 134 milhões de reais. Em 10 anos de FUNDEB, esses Municípios perderam 1,1 bilhão de reais, que foram transferidos de Municípios menores para Municípios maiores.

Se nós somarmos os Municípios com população inferior a 10 mil habitantes, eles perderam, em 10 anos com o FUNDEB, 2,35 bilhões de reais. Já Municípios



com população superior a 150 mil habitantes, na última faixa do FPM, ganharam com o FUNDEB 3,6 bilhões de reais.

O que isso traz de contexto? O art. 212 da Constituição dispõe sobre a aplicação de 25% da receita na educação, mas percebemos que, nos Municípios com até 3 mil habitantes, para cada real computado como gasto na educação, apenas 61 centavos são efetivamente aplicados em educação, porque 39 centavos são perdas de recursos. Isso consta dos cálculos matemáticos para fins de cômputo desse percentual de 25% da receita. Nos Municípios com população acima de 156 mil habitantes, além dos 25% do cálculo constitucional, existe um ganho de 58 centavos para cada real aplicado.

O que isso tem causado, além dessa situação? Se olharmos o percentual aplicado em educação, percebemos que os Municípios, no período de 2005 e 2006, aplicavam 26% de seus recursos em educação. Hoje estão aplicando 29% dos recursos. Eu fiz um cálculo, antes de atualizarmos isso. Em 2016, os Municípios aplicaram 31,1%. Houve queda no FPM, houve queda de transferências. Sabemos que a receita é elástica, mas o custo é inelástico.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Professor, o senhor tem 3 minutos para concluir.

O SR. NELTON CARLOS CONTE - Obrigado. Já vou finalizar.

Então, o que acontece? Há um crescimento da necessidade de recursos em educação nessas faixas menores da população. Conseqüentemente, nos Municípios com maior população, tem ocorrido estagnação ou diminuição dos valores aplicados em educação.

Com relação à utilização de 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento dos profissionais da educação, o Caio levantou a necessidade de 70%, mas o Rio Grande do Sul aplica apenas 65% dos recursos. Os Municípios com até 10 mil habitantes, de acordo com extrato de 2016, aplicaram 98% desses recursos no pagamento desses profissionais. Como sustentar toda essa estrutura com 5% do MDE, que não tem base própria? Já Porto Alegre, a Capital, aplica 74% na remuneração de profissionais da educação; Canoas, a segunda cidade do Estado, aplica 86%; Gravataí aplica 81%. Podemos sintetizar que, para o Estado do Rio Grande do Sul, como não há entrada de recursos do FUNDEB, como também não há para outros 18 Estados, o FUNDEB não é equitativo — ele é concentrador.



Com isso, temos que pensar em regras para um FUNDEB mais equitativo. E como pensar essas regras? O estudo fala no fator CAQ, com critérios de desenvolvimento local; com custo da rede de ensino; com economia de escala; com profissionais e remuneração. Com relação à inclusão de receitas municipais, o próprio estudo do Prof. Cláudio coloca que apenas 62% das receitas no Brasil estão no bolo, os outros 38% não estão na cesta. Como computar isso?

Deputado, penso que a legislação vai ser infraconstitucional — lei ordinária — quando formos discutir os fatores de ponderação. Nessa discussão, temos de nos espelhar — o Prof. Nelson trouxe os casos do PISA e da OCDE — em como funcionam os fundos de distribuição em outras partes do mundo, como funciona o modelo alemão de distribuição, como funciona o modelo canadense de distribuição. Esses modelos devem ser estudados com mais profundidade em termos redistributivos. O modelo canadense trabalha mais com autonomia local.

Eram essas as contribuições que gostaríamos de trazer para o debate do FUNDEB.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Prof. Nelton.

Agradeço a participação de todos os convidados.

Passo a palavra agora à nossa Relatora, a Professora Dorinha.

A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE - Quero inicialmente agradecer a presença do Prof. Nelson e do Caio, que já estiveram conosco em outro momento. O objetivo dessas audiências é já trabalhar em cima de uma proposta de substitutivo.

Quero fazer um convite. Nós já fizemos 28 audiências públicas. Temos muito material. Algumas questões surgidas até foram colocadas como novidade, mas já estão disponíveis e já foram abordadas por outros colaboradores e palestrantes. Enfim, há um material bastante significativo. Não vamos tratar de muita coisa, porque se trata de uma PEC. Muitas das questões apresentadas podem servir de reflexão, mas não vamos engessá-las, colocando-as na Constituição. Não temos esse propósito.

Em virtude do tempo, não sei se consigo abordar todas as questões colocadas. Logicamente o material estará disponível, mas a nossa ideia é concluir essas audiências públicas. Ainda há umas três. Na última semana, se não me engano, na penúltima reunião da Comissão de Educação, nós também



apresentamos a proposta de texto para que mais Deputados possam se inteirar do debate.

Poderíamos até levar em consideração muitas das falas que vocês apresentaram aqui. Vou começar pela fala do Caio. Por que não fazemos um enfrentamento e mexemos em tudo? Nós estamos em uma Casa em que, para se votar qualquer coisa, precisamos ter composição e fazer um monte de acordos.

Os estudos feitos mostram que, à medida que o volume de recursos vai sendo ampliado, a correção da distorção se corrige em pouco tempo. Então, logicamente isso não está fechado. A própria CMN defende que se mexa no total dos recursos. Ou seja, é uma mudança total do ponto de vista de legislação. A opção de trabalhar em duas escalas foi muito mais para termos menos inimigos, uma vez que a grande maioria dos Municípios que realmente precisa ser atendida está aqui. Eles são atendidos nesse desenho atual do FUNDEB. Com a entrada de mais recursos e com o desenho da proposta dos novos percentuais, corrige-se a situação de Municípios que não deveriam receber complementação, até porque passamos a trabalhar com a ideia do custo-aluno total.

O Caio falou sobre transparência e ampla divulgação. Eu discordo. Acho que a PEC traz textualmente essa abordagem na emenda. Logicamente, nós não vamos detalhá-la. Mas nós temos o Conselho Estadual como um parceiro, além da própria Câmara. Mas a questão da transparência é sempre uma preocupação.

Você faz uma afirmação sobre a padronização dos dados. Seria interessante uma sugestão mais objetiva do que uma fala genérica. Em que sentido isso se daria? Que dado poderia ser padronizado e ser tema de uma emenda? Da mesma forma, sobre transparência e ampla divulgação, a que você se refere concretamente? Que tipo de trato poderia ser dado? Esse é um tema caro para todos nós. Se conseguirmos avançar em relação a isso, não vejo nenhum problema.

A pactuação federativa tripartite será tratada na lei como é hoje. Atualmente há uma instância intergovernamental tripartite — CONSED, UNDIME e União —, que trata da regulamentação e dos valores *per capita*. Então, ela não é tema da emenda, mas ela é tema da lei de regulamentação.

Você faz uma pergunta: Por que 30%? Eu faço o mesmo questionamento para vocês, que apresentaram um estudo de 15% e 17%. Por que 15% e 17%? Na verdade, em contraponto, o Prof. Nelson disse que destinar 30% ainda seria pouco.



Então, nós trabalhamos, primeiro, com todos os estudos, mostrando que percentual nós começamos a corrigir para chegar a mais Estados. O Prof. Nelton apresentou um número que não é o que está no estudo. Na melhor das situações, vamos chegar a praticamente quase 100% dos Estados com complementação. Se não me engano, ficará um ou dois Estados. Não me recordo porque não estou com o estudo aqui.

Na verdade, o FUNDEB tem méritos importantes. Não vou discuti-los aqui, mas isso foi apresentado de maneira extremamente farta no desenho de financiamento. Eu não lido com o termo “perda e ganho”, que foi usado pelo Prof. Nelton de maneira muito forte aqui. Todos os números que o senhor apresenta como perdas não são perdas, porque não foram para outro lugar; foram para a educação, onde os meninos estão.

Eu fui Secretária de Educação e peguei o fim do FUNDEF e o início do FUNDEB. O nosso desespero como secretários estaduais — não é, Deputado Thiago? — era o volume de recursos que, pelo desenho, passamos a compartilhar e a redistribuir. O valor *per capita* dos Estados diminuiu. Mas, no desenho de pacto federativo e no desenho tributário do FUNDEB, essa caminhada do recurso, deslocando-se de um ente federado a outro, não pode ter o nome de perda, porque perda dá a ideia de prejuízo — e não é prejuízo. Esse valor acompanha o aluno.

Quanto ao do peso, existem inúmeros estudos que discutem os fatores de ponderação. Primeiro, nós entendemos que aqueles fatores de ponderação são um número exagerado. Eles são apropriados, mas não são aplicados de acordo com que é arrecadado pelos entes federados. Ou seja, o recurso do ensino especial, não chega para a pessoa com deficiência. Ele está disponível, mas essa apropriação é de difícil gestão. Os valores *per capita* não dão conta do custo da educação infantil, comparando com o custo do ensino fundamental e o do ensino médio.

Há muitos elementos apresentados que são interessantes para uma reforma tributária. O FUNDEB não tem esse propósito, não dá conta de fazer. Até chegamos a convidar o Relator da reforma tributária para a Comissão de Educação. Há muitos elementos que nos preocupam e precisam ser enxergados, mas não são temas do FUNDEB. Não estamos fazendo uma reforma da educação. Infelizmente, não damos conta de tratar, no escopo do FUNDEB, de muitos dos aspectos levantados pelo Prof. Nelson — acho que o Prof. Nelton também colocou isso.



Qual foi o nosso propósito com os 30%? O Prof. Nelson falou sobre os países da OCDE. Nós já tínhamos esses números. A educação básica precisa, sim, de mais dinheiro. Essa não é uma queda de braço entre ensino superior e educação básica. Eu entendi que não foi isso o que o senhor quis dizer. Na verdade, é preciso mais dinheiro. Não se trata de tirar de um ente federado para colocar em outro. Mas a complementação do FUNDEB não está no escopo da Emenda nº 95.

Eu penso que o próprio princípio, até agora, tem sido errado. No período do FUNDEF, foi pior ainda. Se nós olharmos os números de complementação da União, perceberemos que, em vez de trabalharmos com o custo e o valor necessários, a lógica era avaliar o que nós tínhamos de dinheiro, rateando-o de maneira rasa. A ideia de trabalhar com o Custo Aluno-Qualidade — CAQ é procurar a inversão. Aí eu falo dos 30%, porque nós precisamos trabalhar com a ideia do que é preciso haver numa escola de qualidade e quanto isso custa.

Os Estados e Municípios demonstram o seu esforço, mas têm que fazer a sua tarefa de casa. Ainda há muito desvio de finalidade no âmbito dos financiamentos públicos na área de educação: em relação ao pagamento de aposentados, aos servidores cedidos. Enfim, são custos que não são adequados. Acho que essa tarefa de casa tem que ser feita, mas é preciso mais dinheiro — os números mostram isso. Nós gastamos pouco na educação básica, e esse esforço precisa ser realizado.

Os números que o Prof. Nelson apresentou me ajudam muito num argumento. Acho que foi o Caio que perguntou: “*De onde vem esse dinheiro?*” O dinheiro está lá. Os 26% mostram justamente isso. O dinheiro está lá, mas qual foi a lógica? O Prof. Nelson considerou como referência o ano de 2014, que foi bom. Mas o orçamento do Ministério da Educação vem encolhendo ano a ano. E o que é mais grave é que, em 2014, a lógica adotada foi a do PAR, com diferentes programas.

Os Municípios e Estados que precisam de ajuda financeira têm que se adequar aos programas que o MEC está desenvolvendo — e a lógica não precisa ser essa! A distribuição do valor *per capita* poderia ser melhor, poderia haver descentralização para Estados e Municípios, a fim de que esses entes, nas suas políticas de educação, nos seus planos estaduais e municipais de educação, pudessem definir onde aplicar os recursos. É preciso dinheiro para dar sequência a um trabalho de alfabetização. Mas não é preciso recurso do programa de



alfabetização do MEC. É preciso recurso para formar professores, mas não é preciso aderir àquele programa do Governo Federal para receber recursos.

O MEC chegou a ter 74 programas diferentes. Eu não sei ao certo o número, mas o próprio Vander, que conhece muito do funcionamento do FNDE, sabe. Então, eu entendo que é possível fazer esse esforço financeiro, é preciso haver o CAQ, que nos serve de norte para dizermos quanto custa e como vai ser distribuído isso.

A tentativa de corrigir essas distorções e ver quem precisa e quem não precisa de complementação, independentemente de estar num Estado rico ou num Estado do pobre, é um enfrentamento que nós precisamos fazer. Isso já foi debatido de maneira bastante exaustiva. Mas a ideia é realmente trabalhar de maneira gradativa, para aumentar a contribuição da União, que é quem fica com o maior percentual, do ponto de vista tributário.

Você fez uma pergunta sobre os 70% do profissional do magistério. O texto do FUNDEB não se refere a profissional do magistério. Ele trabalha com o conceito de profissional da educação, que é algo um pouco mais amplo. Hoje os 60% do FUNDEB já não dão conta. Os números mostraram — se não me engano, isso foi apresentado aqui — que muitos Municípios já gastam 100%. E alguns dos que não gastam isso acabam tendo o 17º, o 18º, o 19º como abono salarial. Isso, na verdade, é uma forma de incentivar, inclusive, carreiras mais consistentes e permanentes.

Os números mostram que dificilmente vamos achar um ente federado que não esteja aplicando 70% para pagar o professor — e aqui trabalhamos com um conceito um pouco mais amplo.

Quero pedir — não sei se isto vai ser possível — que se atenda à sugestão que foi colocada aqui sobre a conjugação de diferentes indicadores. Seria interessante podermos conversar um pouco mais sobre isso.

Acho que foi o Caio que usou o termo “fracamente equalizador”. Também peço, se possível, que explique um pouquinho mais o que quis dizer com isso. Quanto à preocupação que ele manifesta sobre responsabilidade solidária e proibição de retrocesso, na verdade, eu considero uma marca de sinalização. Eu não penso que isso é tão perigoso assim.

Na verdade, nós vivemos num contexto de redução de recursos disponíveis para a educação. Nós temos um projeto de lei de responsabilidade que está pronto



para ser votado em plenário. Ela trabalha com esse conceito de retrocesso, no sentido das garantias constitucionais e das garantias de qualidade.

O Custo Aluno-Qualidade vai definir claramente esses passos sobre onde investir primeiro: na sala de aula, no gabinete do diretor, no refeitório? O FUNDESCOLA fez um exercício deste há algum tempo, e o Custo Aluno-Qualidade trabalha um pouco nesse sentido. Se quiserem, podem comentar sobre isso.

O Prof. Nelson falou muito sobre alguns aspectos da Emenda nº 95, do Plano Nacional, do CAQ. É lógico que essa emenda não tem a pretensão de redefinir padrões do Plano Nacional. Nós temos algo a cumprir. Logicamente o recurso disponível ajuda nessa tarefa de atender a Estados e Municípios, que têm diferentes realidades.

Quanto à ideia do salário-educação, nós temos um projeto. A Comissão de Educação está firmando um acordo para fazer uma votação na Semana da Educação. A nossa ideia é tentar abordar vários projetos de educação que estão na pauta. Essa própria proposta de minha autoria já passou pela Comissão de Educação e pela Comissão de Finanças e Tributação — hoje está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Tentamos trabalhar a lógica do salário-educação, sobre a qual, se não me engano, o Prof. Fabrício falou em sua apresentação.

O salário-educação hoje tem a seguinte lógica: os Estados que mais arrecadam são os que têm mais dinheiro disponível. Tentamos trabalhar com essa ideia gradativamente, para que haja um fundo nacional. Logicamente, quem tem mais aluno vai ter mais recurso, mas o bolo passa a ser um fundo nacional, de modo que o aluno do meu Estado, Tocantins, possa receber do bolo um valor *per capita* mais equilibrado. A nossa proposta é que não entrássemos mesmo no salário-educação, porque ele tem outras destinações específicas.

Houve uma afirmação sobre os recebedores e os doadores. Quando se fala do Nordeste, a questão não teria muito a ver com complementação. Mas eu acredito que os Estados do Nordeste junto ao Espírito Santo basicamente são os que mais recebem recurso extra.

Houve outra afirmação sobre um volume maior de recursos do MDE. Na verdade, foi sugerido por alguns expositores que nós, em vez de termos a vinculação dos 20%, entrássemos com todos os recursos do MDE. Foi uma escolha



deixar os 20% e os impostos que já estão definidos, até porque os números mostram que a concentração da arrecadação própria nos Municípios não é tão igual. Existe uma diversidade muito grande neste universo dos Municípios. O ideal é que isso não fosse desconsiderado ao se trabalhar o valor aluno-total. Na ideia da redistribuição, trabalhamos com a ideia do recurso disponível para a educação.

Houve uma afirmação sobre os custos fixos altos, comentado pelo Prof. Nelson, e sobre os custos do transporte escolar. Há vários elementos muito interessantes com os quais não temos conseguido lidar. Não há nada concreto em relação a isso. O custo do transporte escolar hoje é o fator que mais enlouquece qualquer Secretário de Educação, qualquer um.

Hoje nós temos uma obrigação gigantesca de garantir o transporte escolar, com uma diferença enorme de índice de ruralidade, de tamanho de rota. Algumas crianças ficam 5 horas dentro de um carro. Existe um desenho que se contrapõe ao número de alunos, à nucleação, à política de educação no campo.

Então, são várias questões importantes. Não sei se você tem algum estudo mais detalhado que possa nos mostrar. Acho que seria interessante, até porque o CONSED, a UNDIME e o FNDE têm um grupo que participa dessa discussão.

Eu falei um pouco, mas peço que alguém com alguma contribuição mais concreta possa nos ajudar neste processo de construção a partir do debate e da socialização. Não tenho segurança nem de que vamos votar este texto, porque não ouvimos ainda as partes mais difíceis, que são o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Vamos ouvi-los, mas é uma queda de braço, é uma luta. E não é diferente no âmbito dos Municípios, no âmbito da União, onde temos o desafio de aumentar a complementação.

Nós precisamos ter um texto pronto, mais consolidado, mais assertivo, para que possamos votá-lo na Comissão, em virtude do próprio tempo.

Agradeço muito a atenção e a disponibilidade de tempo de cada um.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Professora Dorinha, nossa Relatora.

Antes de passar a palavra aos nossos consultores, que sempre contribuem muito com o debate, e também aos Deputados inscritos, concedo a palavra ao Sr. Caio Callegari, por 3 minutos, porque ele tem um voo para pegar daqui a pouco e



porque vários pontos citados pela nossa Relatora têm a ver com a exposição que ele fez.

O SR. CAIO CALLEGARI - Obrigado, Deputado, por me deixar furar fila também. (*Riso.*) Obrigado, Deputada, pelas colocações.

Sobre o primeiro ponto, vou começar comentando a padronização dos dados e da instância tripartite. De fato, são dois temas que já foram muito discutidos nesta Casa. Os Parlamentares defendem avanços nesse sentido, inclusive a senhora, mas o que precisávamos fazer eram inclusões pequenas e pontuais no substitutivo, baseados nas seguintes ideias: padronização dos dados, princípio de ampla divulgação, princípio de transparência. Isso seria para conseguirmos que, no momento em que for formulada, a lei infraconstitucional verse sobre isso. Então, é uma forma de impulsionar o avanço.

Eu gostaria de mencionar o trabalho que está sendo feito pela Profa. Úrsula Dias Peres, da USP, a respeito de quais dados precisam ser padronizados. Os Municípios no Brasil nos informam esses dados de forma bastante díspar, de maneira que nos impeçam de comparar dados entre Municípios para saber quanto cada um gasta com o quê.

Em relação à instância tripartite, é a mesma ideia. Hoje, de fato, ela já está prevista na Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o FUNDEB. Mas, no momento em que estamos elaborando a PEC, que entrará no texto constitucional, seria muito positivo que, na parte específica que diz "*lei disporá sobre*", haja também um item garantindo que, de fato, a lei vai dispor sobre essa instância tripartite e sobre qualquer incumbência dela. Então, é só para sinalizar melhor onde precisamos avançar.

A respeito da complementação da União, a senhora colocou muito bem qual é a justificativa para os 30%. Em relação a isso, o Todos Pela Educação não tem um posicionamento de qual seria o percentual ideal. Estamos finalizando agora uma planilha de recálculo automático do FUNDEB, com base nos dados do Estudo Técnico nº 24, de 2017, do Claudio Riyudi Tanno, que nos permite avaliar, em relação aos diferentes valores de complementação e aos diferentes funcionamentos da redistribuição interestadual, qual seria o impacto em termos de valor aluno-ano e em termos de desigualdade, pensando o desvio médio.



Eu levantei os percentuais de 15% e 17% porque estão de acordo com estudos que já foram feitos e divulgados, o Estudo Técnico nº 24 e o Relatório do CAQ, feito em 2015 pela SASE, do MEC. Ambos apontam para as origens dos recursos. Na verdade, não são determinações sobre quais deveriam ser os valores, mas são objeto de inspiração para nós no sentido de que precisamos depois construir esse conceito com o Ministério da Fazenda e com o Ministério do Planejamento. Aí é importante ter bastante clara a fundamentação da escolha desses valores.

Para finalizar, trago a questão sobre quais devem ser os nossos objetivos: a redução da desigualdade, observada, por exemplo, pelo desvio médio; e o aumento, pelo menos, dos menores valores aluno-ano no País. Os Municípios que gastam menos precisam ter condições de gastar mais, porque é isso o que vai possibilitar que avancemos em qualidade com equidade.

Por isso, precisamos enfrentar conjuntamente o desafio da equidade, através da mudança dos fatores de ponderação. Inclusive os fatores de ponderação, por disponibilidade fiscal, seriam uma inclusão indireta do IPTU, ISS, ITBI na cesta. Além disso, precisamos ter bastante clara a questão da complementação aos entes que mais precisam, levando em consideração o ponto de ser um modelo híbrido, ainda fracamente equalizador. É fracamente equalizador porque não consegue atingir os mesmos resultados em termos de desvio médio e de majoração dos menores valores aluno-ano do País.

Para o desafio da qualidade, eu gostaria de ressaltar — só para finalizar, desculpe por me estender no tempo, Deputado — que, para avançar, precisamos garantir condições financeiras melhores para os entes federativos. Precisamos também de um controle social de fato e de uma pactuação federativa mais forte. Precisamos de uma conversa melhor entre os diferentes níveis federativos, o que vai possibilitar também a melhoria da gestão dos recursos públicos para a educação pública. Através de melhores práticas, do controle social e da instância tripartite, o Todos pela Educação acredita que vamos avançar, para conseguir já a melhoria na educação, algo de que o Brasil tanto precisa.

Muito obrigado.

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

Passo a palavra ao Consultor Paulo Senna, para que dê sua contribuição.



O SR. PAULO SENNA - Obrigado, Sr. Presidente. Boa tarde.

Só gostaria de parabenizar os expositores que, mais uma vez, trouxeram uma contribuição muito importante. Inclusive quero saudar o Caio Callegari, antes que ele saia, porque trouxe propostas de emendas já articuladas, que era o que a Relatora tinha solicitado. Eu acho que os outros também podem caminhar nesse sentido, pois está aberto o diálogo a partir de agora.

Você coloca a questão de um FUNDEB fortemente associado à equidade. Eu acho que o substitutivo já caminha nessa direção. Ele já incorporou um pouco disso. Eu tenho muita simpatia pela incorporação da dimensão, no nível socioeconômico, como um elemento de ponderação.

Evidentemente não necessariamente isso ocorreria de forma isolada. Acredito que a equidade tem três dimensões a serem atingidas: a do aluno, que envolve o nível socioeconômico; a das escolas, que envolve condições de funcionamento e insumos disponíveis; e a dos Municípios, que os professores Nelson e Fabrício apresentaram hoje quando abordaram a desigualdade na distribuição de recursos e como isso afeta os entes federados, principalmente os Municípios. Essa é uma preocupação para a qual já aponta o substitutivo, mas é o momento de aprimorá-la.

O Prof. Nelson colocou outra questão. Eu não sei se entendi, mas acho que existe uma preocupação com a redação das alíneas que fazem referência à exceção do salário-educação como um elemento integrado à complementação da União só na Modalidade I.

Há uma preocupação com aquilo que chamamos de substituição de fontes, que já havia no antigo FUNDEF, não era nem na Emenda Constitucional. No projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, a proposta do Relator, o Deputado Ubiratan Aguiar, previa a preocupação do CONSED de que o salário-educação não integrasse a complementação da União, para que não houvesse substituição de fontes.

Naquele momento, esse dispositivo foi aprovado pelo Congresso, mas ele foi vetado. Quando houve a aprovação do FUNDEB, foi expressamente colocada na emenda essa preocupação da não utilização do salário-educação. Imagino que seja esta a preocupação: como evitar a substituição de fontes. Talvez você possa oferecer uma redação à consideração da Relatora, se é o que eu entendi.



Se existe uma coisa que cabe na Constituição são os princípios. Até tive um debate com uma autoridade do MEC recentemente, já que ele achava que não caberiam emendas principiológicas. Eu acho que se existe uma coisa que cabe na Constituição são emendas principiológicas.

Com relação à transparência, eu até procurei rapidamente e achei que já estivesse na Constituição como um princípio geral, embora o Supremo faça referência ao princípio quando julga. O princípio da transparência já existe na seção *Da Cultura*. Isso pode eventualmente se adequar à frase: “*Lei disporá...*”, embora já haja, na proposta da Relatora, os controles interno e externo e o controle social. Isso já aponta para a transparência, mas acho que não prejudica haver uma referência ao princípio.

Por outro lado, por este mesmo argumento, acho que a Constituição é principiológica. De alguns princípios que já existem, derivam-se da legislação infraconstitucional algumas coisas. Eu sempre defendi a Comissão Interfederativa. Todo os Parlamentares a defenderam na discussão do PNE. Isso já está sendo discutindo na legislação infraconstitucional, na discussão do Sistema Nacional de Educação e na própria execução do Plano Nacional de Educação, que já prevê isso também, pois é uma lei em vigor. Então, isso já é derivado de um princípio constitucional. Quer dizer, já existe a previsão na legislação infraconstitucional.

Portanto, era só para trazer algumas considerações.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Paulo Senna.

Agora vou voltar à Mesa, começando com a palavra do Prof. Nelson Cardoso Amaral, por 3 minutos.

O SR. NELSON CARDOSO AMARAL - Eu acho que tenho pouco a complementar. Só quero deixar claro a minha fala, porque talvez não tenha esclarecido, já que misturei o FUNDEB, o Plano Nacional e o CAQ.

A ideia do CAQ é um pouco para fugir exatamente daquele princípio de considerar o resultado do custo-aluno a partir do volume de dinheiro. O CAQ promove essa consciência de maneira forte. Quando se discute o CAQ, começa-se a discutir sem pensar o volume de dinheiro. Depois, é claro, vai-se para a realidade. Mas, fazer o inverso, que é pegar o volume de dinheiro e decidir qual é o valor por aluno, não nos permite chegar a um CAQ — Custo Aluno-Qualidade.



Eu fiz um alerta sobre a disputa do dinheiro da União entre a educação superior e a educação básica. É importante este alerta por conta da responsabilidade da União com todo o Sistema Federal de Educação Superior.

A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE - Em relação a isso, o senhor apresentou um gráfico com esta ideia.

O SR. NELSON CARDOSO AMARAL - Está tudo integrado.

A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE - E por que o ensino superior ainda não conseguiu avançar? Há muito tempo, nós temos um custo maior do ensino superior. Mesmo tendo esse tipo de atendimento, não conseguimos avançar. Existe algum elo perdido? O que você imagina deste elo perdido? Você pode falar sobre isso?

O SR. NELSON CARDOSO AMARAL - A ideia que eu tenho na cabeça é de que a educação superior no Brasil avançou muito. Ela se implantou em todo o território nacional. Quando se faz análises comparativas internacionais, o valor por aluno, na educação superior, não é tão baixo, em relação às comparações internacionais, mas os outros elos ficaram enfraquecidos. Só a educação superior não dá conta de corrigir todas as desigualdades que existem no Brasil.

Como o Deputado falou antes, o caminho não é diminuir o dinheiro da educação superior. Deve-se manter o dinheiro da educação superior e aumentar o dinheiro da educação básica, até porque diminuir o dinheiro da educação superior não vai significar aumento de dinheiro para a educação básica, porque os volumes são muito diferentes. É preciso preservar o máximo possível esse grande patrimônio que o Brasil tem, que é a educação superior instalada em todo o território nacional.

Faço o compromisso de encaminhar algumas sugestões, principalmente ligadas ao salário-educação. Realmente, se eu estiver errado na minha interpretação, depois vocês analisam, mas, no meu entender, a letra "d" do item 3 pode incluir o dinheiro do salário-educação; e no inciso IV também, que é a complementação da União em 30%. Como está escrito aqui, no meu entender, ele inclui. Então, teria que passar, talvez, o § 5º, que é o salário-educação, para o *caput*, porque ele cobre tudo e tira essa possibilidade.

Há outro detalhezinho também que tive dúvida na leitura, mas, depois, posso reescrever para deixar claro.



Tenho colocado para mim mesmo, quando comecei a ler o substitutivo, o desafio de tentar estimar qual é a capacidade da União, em termos de financiamento da educação superior e da educação básica. Vou tentar fazer também um pouco esse exercício nesse contexto, porque vamos ter tempo. Talvez, até saia um trabalho acadêmico sobre a capacidade da União para financiar a educação básica.

Muitas vezes, as pessoas olham a União como a salvadora de tudo e esquecem que todo o dinheiro da educação vem de todos os Estados e de todos os Municípios. É claro que a União tem a maior arrecadação tributária, mas os tributos significam os impostos, as taxas e as contribuições. Você não pode misturar as contribuições com os impostos, porque as contribuições são amarradas às suas definições prévias. Temos que pensar em termos de montante de impostos que a União arrecada e que fica na União e a partir daí o que é possível fazer, em termos de educação.

É certo que a União não vai dar conta sozinha do Plano Nacional de Educação, é óbvio, tem que ser o conjunto do País dando conta do Plano Nacional de Educação. Com a Emenda Constitucional, pior ainda. Se ela não for revogada, o Plano Nacional de Educação já acabou, no contexto da Emenda Constitucional nº 95.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Muito obrigado, Prof. Nelson.

Concedo a palavra a Fabrício Rodrigues Magalhães, por 3 minutos.

O SR. FABRÍCIO RODRIGUES MAGALHÃES - Sr. Presidente, agradeço o convite para participar de um tema que é de fundamental importância para o desenvolvimento do nosso País.

Eu comentava com o professor, há pouco, que a educação, tanto a básica, quanto a formação de mestres e doutores neste País, é fundamental para alcançarmos um resultado próspero para o futuro.

Eu tenho pouca coisa a complementar. Apenas respondendo à professora, esclareço que, em todos os meus dados ali, estavam o FUNDEB e a complementação de União. Eu apresentei os dois juntos para poder ficar mais fácil a análise de todos os dados.

Obrigado.



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

Concedo a palavra agora ao Prof. Nilton Carlos Conte, por 3 minutos.

O SR. NELTON CARLOS CONTE - Também quero agradecer o convite.

Esclareço, Deputada, que o conceito de perda e ganho é um conceito de área, é um conceito orçamentário. Poderia ser *plus* FUNDEB, mas é um conceito orçamentário. Então, realmente, dependendo do olhar, ele não soa tão positivo.

Com relação ao número de Estados beneficiados, nossa avaliação é através do Estudo Técnico nº 24, que foi repassado com o complemento de 10%. Havia um estudo detalhado no final. Então, com 10%, ficaria um número não tão significativo.

Com relação à questão da nomenclatura, nós encontramos um problema, sim, nos Tribunais de Contas. Vemos o caso do Rio Grande do Sul novamente. O Rio Grande do Sul tem um problema agora com relação ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação — SIOPE, porque o Governo do Estado teria que aplicar 18% em educação. Foram contemplados nesse gasto, entretanto, os inativos, para fins do nosso Tribunal. E, com relação ao SIOPE, isso foi glosado. Ele está aplicando 12% em educação. Então, temos uma preocupação com os recursos da educação efetivamente aplicados e onde são aplicados, em termos de qualidade.

Temos uma preocupação também com os fatores do FUNDEB. Há estudos técnicos e econômicos — podemos encaminhá-los futuramente — com relação aos indicadores poderem contribuir efetivamente. A nossa preocupação é a de que, lá no futuro, esses indicadores não sejam contemplados, e aí essa realidade se perpetue. E, ela se perpetuando, temos preocupações com o transporte escolar.

O local onde fica a universidade a que eu pertencço, a região norte do Estado, é uma região de áreas extensas. O transporte escolar demanda, sim, um investimento elevado, mas as transferências são tímidas perante o volume de recursos demandados. Tudo isso faz parte desse processo de evolução, em termos da aplicação dos recursos.

Obrigado, Sr. Presidente.

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

Quero fazer um breve comunicado. A nossa programação prevê mais quatro audiências públicas e uma quinta reunião com a presença do Ministro Rossieli.



É importante dizer que, sob a liderança da nossa Relatora, nós conseguimos ter um debate muito amplo com relação a esse tema no último ano. Acho que até o Prof. Nelson já esteve aqui e está aqui pela segunda vez, contribuindo com esse debate. Então, isso mostra como esta Comissão foi de fato extremamente colaborativa, aberta ao debate, aberta às discussões e às boas sugestões que chegaram.

Encerro, então, esta audiência pública. Quero agradecer a participação dos convidados, que muito nos honraram com sua presença e contribuições, e a de todos os presentes.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião. Antes, porém, convoco reunião ordinária para o dia 15 de maio, às 14 horas e 30 minutos.

Muito obrigado.