



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico*

*Não passível de alteração*

<b>COMISSÃO ESPECIAL - PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB/EDUCAÇÃO</b>			
<b>EVENTO:</b> Audiência Pública	<b>REUNIÃO Nº:</b> 1105/17	<b>DATA:</b> 22/08/2017	
<b>LOCAL:</b> Plenário 9 das Comissões	<b>INÍCIO:</b> 10h38min	<b>TÉRMINO:</b> 11h56min	<b>PÁGINAS:</b> 29

**DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO**

**SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA** - Coordenadora-Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE.

**NAERCIO MENEZES FILHO** - Economista e Professor do Insper.

**SUMÁRIO**

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

**OBSERVAÇÕES**

Houve exibição de imagens.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Havendo número regimental, declaro aberta a 16ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, que torna permanente o FUNDEB/Educação.

Encontra-se à disposição dos membros cópia da ata da 15ª reunião, realizada em 8 de agosto de 2017.

Pergunto se há necessidade de leitura da ata. *(Pausa.)*

Não havendo discordância, fica dispensada a leitura da ata.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Aprovada a ata.

Está prevista para a Ordem do Dia de hoje a realização de audiência pública. Iniciamos agora convidando para tomar assento à mesa a Sra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia, Coordenadora-Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, e o Sr. Naercio Menezes Filho, economista e professor do Insper.

Informo que esta audiência atende aos Requerimentos nºs 2, 5 e 8, de 2016, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, subscritos pela Deputada Raquel Muniz, e tem como tema a discussão da PEC 15/15, para análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.

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

Inicialmente será concedida a palavra aos convidados, por 20 minutos, para as suas exposições.

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

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

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

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



Passo a palavra, por 20 minutos, à Sra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia, Coordenadora-Geral do FNDE.

**A SRA. SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA** - Bom dia.

Eu gostaria de cumprimentar o Deputado Thiago, o Prof. Naercio e a todos. Agradeço pela oportunidade de estar aqui representando a equipe técnica do FNDE, responsável pela operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB.

Não tenho dúvidas de que estes debates são de inafastável relevância para o aprimoramento desta importante política pública de financiamento da educação básica.

O nosso propósito aqui é conferir subsídios que possam acalorar o debate e agregar elementos a ele. Evidentemente, também estamos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que venham a colaborar com o propósito da audiência e desta nossa discussão.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Sem maiores delongas, acredito que a esta altura nós já sabemos do que se trata o FUNDEB e já tenhamos uma dimensão de sua importância. E acredito que também sabemos que o FUNDEB possui basicamente um “tripé”, responsável pelo seu bom funcionamento enquanto política pública.

Nesse tripé, nós temos as atribuições constitucionais relacionadas, que são a atuação prioritária dos entes governamentais relacionados à educação básica pública; a vinculação dos recursos que nós dispomos para promover o financiamento da educação, que o art. 212 da Constituição nos traz; e, por fim, a gestão dos recursos, que cabe aos órgãos responsáveis pela educação e também é um aspecto importante a ser considerado, estando previsto no art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB.

Se nós observarmos o histórico da evolução do aporte de recursos da educação, vamos verificar que temos como grande marco regulatório a Constituição de 1988, que estabeleceu esse patamar da vinculação dos 18% da União e dos 25% dos Estados e dos Municípios.

O FUNDEB se insere dentro desse panorama do financiamento da educação básica pública na vigência da Constituição de 1988, e, dentro desse contexto macro, nós temos a totalidade dos 25% dos impostos vinculados à educação, a



subvinculação dos 20% que ingressam na cesta de receitas que compõem o FUNDEB e, por fim, as cotas do salário-educação — municipal, estadual e federal — , todas vinculadas a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse dado é de 2015 e diz respeito a um levantamento que nós fizemos internamente para ter uma ideia do investimento público em educação, em bilhões de reais. Segundo as fontes que estão aí citadas, o investimento correspondeu a um total de 251 bilhões de reais. O FUNDEB se insere obviamente nesse contexto, uma vez que está na cesta da vinculação dos 25%, de que trata o art. 212 da Constituição.

Neste quadro temos uma evolução de recursos em valores. Eu vou passar para a próxima lâmina, porque ela já traz esses valores em bilhões de reais. Verificamos aí o crescimento tanto das receitas dos tributos vinculados, ou seja, dos 20% pertencentes aos Estados e Municípios, como também dos impostos de competência da União.

Em 2007, as receitas dos tributos foram de 46 bilhões de reais e, em 2017, foram de 129,7 bilhões de reais. A complementação da União cresceu de 2,012 bilhões de reais para 11,6 bilhões de reais. A parcela destinada à integralização do piso salarial do magistério, que é uma fatia de 10% dos 10% da complementação da União, fechou em 2017 com uma estimativa de 1,2 bilhão de reais. E, por fim, temos o crescimento total, que foi de 48 bilhões de reais para 142,7 bilhões de reais, que é a receita estimada agora para 2017.

Esse é um levantamento das matrículas. As variáveis que são importantes para compreendermos a operacionalização do FUNDEB envolvem recursos, mas também o que nós chamamos de coeficiente de distribuição. A base do coeficiente de distribuição é o número de matrículas.

Esse é um levantamento por esfera. Percebemos que, desde 2010, vem havendo uma queda no número de matrículas, uma queda expressiva, se nós considerarmos principalmente a questão do ensino médio.

E, junto com as matrículas, compondo o que chamamos de coeficiente de distribuição, temos os fatores de ponderação, que são elementos essenciais à nossa proposta de promover a redistribuição e a equalização das oportunidades educacionais. Por quê? Porque os fatores de ponderação possuem como propósito



aproximar, tanto quanto possível, o recurso que é repassado para determinado segmento de ensino do seu curso efetivo.

Essa é uma escala evolutiva de 2007 a 2017. Os fatores de ponderação são fixados anualmente e publicados por meio de resolução do Ministério da Educação.

Aqui nós temos a composição do FUNDEB de 2017. A receita estimada é 141 bilhões de reais, até o momento. Nós vamos apurar isso por ocasião do ajuste de contas em abril de 2018, mas isso é o que se estima que seja repassado. E nós percebemos aí que a principal fonte de receita é o ICMS, que responde por 58,8% das receitas que integram o FUNDEB.

Aqui nós temos um exemplificativo do que são os fatores de ponderação. O FUNDEB considera 19 segmentos distintos para a distribuição dos recursos do fundo. Temos ali a Educação de Jovens e Adultos — EJA, na avaliação do processo, como o menor fator de ponderação e a creche pública em tempo integral como o maior fator de ponderação, que é de 1,3.

Qual é a relevância do fator de ponderação no cálculo do que vai ser efetivamente repassado por meio do FUNDEB? Nós temos como segmento-base os anos iniciais do ensino fundamental urbano, que corresponde a um fator, a uma variável representada pelo número 1. Se nós temos 1,30 como fator de ponderação da creche pública em tempo integral, basta multiplicar esse número pelo valor mínimo do ensino fundamental urbano e vamos chegar ao valor ponderado desse segmento.

No caso de 2017, nós temos o valor estimado de 3.737 reais e 54 centavos para creche pública em tempo integral. Então, é o segmento que possui o maior valor por aluno/ano.

Nós temos aí também outro elemento bastante conhecido, responsável por essa proposta de promover a redução das desigualdades educacionais existentes: a complementação da União. Atualmente, na maneira como o FUNDEB se encontra vigente no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a complementação da União tem que ser fixada no mínimo de 10% sobre a totalidade das receitas do fundo, sendo que, paralelamente à perspectiva operacional, nós calculamos os valores por aluno/ano dos 27 fundos contábeis — seria um fundo por Estado. Depois vamos acrescentando esse percentual da complementação da



União, do Estado que possui menor valor ponderado para o Estado que possui maior valor ponderado, até a complementação da União se esgotar.

No caso de 2017, nós vemos que o menor valor ponderado foi o do Estado do Maranhão: 1.572 reais e 49 centavos. Esse Estado está recebendo, a título de complementação da União, 1.302 reais e 54 centavos, agregados ao seu valor ponderado, ou seja, há quase 50% do valor sendo integralizado pela complementação da União.

A complementação da União se esgotou este ano no Estado da Paraíba, que recebeu um aporte de 232 reais e 51 centavos. E o valor por aluno/ano para o exercício de 2017 ficou fixado em 2.739 reais e 87 centavos. Então, esse é o nosso parâmetro operacional desse exercício.

Eu fiz uma comparação, para que nós tenhamos a ideia da relevância da complementação da União, principalmente para os Estados mais carentes de recursos, os de menor arrecadação. No caso, nós comparamos os valores mínimos do Estado do Maranhão com os do Estado de São Paulo. Nos percentuais da linha preta, nós vemos que a proporção do valor mínimo fixado para o Estado do Maranhão, em relação ao do Estado de São Paulo, era de 33,7%, ou seja, o valor mínimo no Estado do Maranhão correspondia só a 33% do valor mínimo calculado no Estado de São Paulo. Com o aporte da complementação ao Estado, houve uma elevação para 51,3%. Numa escala evolutiva, nós vamos chegar a mais de 80% no exercício de 2017.

Então, realmente, a complementação da União desempenha esse importante papel de auxiliar os Estados mais carentes, que têm uma arrecadação menor e que precisam efetivamente do exercício da função supletiva da União para o financiamento da educação básica em suas respectivas esferas.

Nós temos aqui também uma noção de quanto foi o crescimento do Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano — VMNAA desde a implantação do fundo. Ele cresceu 203,5% de 2007 até 2017. Esses valores são nominais.

Aqui eu passo a abordar uma proposta que consta da redação da PEC. Atualmente a Lei nº 11.738, de 2008, vincula o índice de reajuste do piso do magistério ao crescimento do VMNAA do FUNDEB. Eu trouxe para vocês a escala, o crescimento percentual dos valores: de 2016 para 2017, foi 7,64% o crescimento que nós tivemos do piso, com base no crescimento do VMNAA do FUNDEB, que



vem evoluindo não só em virtude do aumento dos recursos, mas também da queda no número de matrículas.

Existe uma proposta que nós podemos abordar a partir desse aspecto que diz respeito ao aporte de valores adicionais para a integralização do piso para além da complementação da União. Isso cumpriria uma função importante, principalmente nesse aspecto, para que os Estados conseguissem ter uma ajuda efetiva da União para o cumprimento do piso salarial do magistério, que hoje está fixado nesse patamar. O estimado para 2018 seria de 2.412 reais e 36 centavos, com um crescimento, calculado até o momento, de 4,94%.

Outra questão abordada no texto da PEC diz respeito aos *royalties* do petróleo transferidos aos Estados e aos Municípios. Nós fizemos um levantamento para saber de que valores nós estamos falando. A lâmina traz os valores em bilhões de reais. Nós temos 10,512 bilhões de reais dessa fonte de recurso, que, segundo a proposta, também seriam agregados à educação.

Nós consideramos, claro, que isso é um avanço. A nossa única ressalva ou preocupação técnica diz respeito ao estabelecimento de critérios eficazes de distribuição desse recurso. Toda vez que nós vinculamos recurso para a educação, precisamos saber que coeficientes vamos adotar para proceder à distribuição.

No caso dos *royalties* do petróleo, o valor é expressivo, embora se observe uma queda a partir do ano de 2015, mas seria uma fonte adicional de recursos relevante também para a aplicação, para o financiamento da educação básica pública.

Eu acredito que, diante do que foi apresentado, do que eu trouxe aqui relativamente ao FUNDEB, não haja grandes novidades neste momento da discussão. Mais uma vez, quero dizer que tornar o FUNDEB um instrumento permanente de financiamento da educação é de uma importância sem precedentes. Não tenho dúvidas de que, na história do financiamento da educação básica pública, o FUNDEB seja um marco também extremamente expressivo. Ele responde atualmente, junto com o salário-educação, a cada ano, por quase 80% da totalidade dos recursos que são aplicados em educação.

A única coisa importante é termos sempre em mente que eficiência e eficácia são atributos extremamente necessários para que as políticas públicas alcancem a sua finalidade. E é por essa razão que eu me comprometo aqui, em nome da minha



equipe, em nome do FNDE, a trazer quaisquer subsídios e elementos que sejam necessários para esta discussão, na expectativa de que nós possamos, de fato, agregar, trazer elementos importantes e alcançar o objetivo de todos nós, que é criar um instrumento permanente e eficaz de financiamento da educação básica pública no Brasil.

Eu agradeço ao Deputado e a todos.

Estamos à disposição.

Muito obrigada.

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

Aproveitando que você deixou um pouquinho de tempo aqui — foi bem clara, mas bem objetiva na sua apresentação —, eu queria fazer duas perguntas.

É claro hoje para todos que grande parte do FUNDEB é comprometida com a folha de pagamento, em quase todos os Estados e Municípios, e isso vem aumentando, conforme o piso aumenta.

Eu acho que você mostrou aqui agora que existe também um aumento do FUNDEB ano a ano. Esse aumento segue o mesmo ritmo do piso? Esta é a primeira pergunta.

Além disso, você mostrou aqui que 60% daquela cesta que compõe o FUNDEB são de responsabilidade do ICMS, ou seja, o recurso sai do ICMS. Nós já ouvimos diversas entidades aqui que entendem que grande parte dessa contribuição é feita por parte dos Estados, via ICMS, e que o Governo Federal deveria ter uma contribuição maior. Pergunto se você tem alguma sugestão nesse sentido. Se fôssemos construir uma contribuição maior do Governo Federal, como fazer isso?

Então, antes de passar para o debate, eu queria deixar esses dois questionamentos.

**A SRA. SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA** - Em relação ao aumento do piso, o índice de crescimento do VMNAA do FUNDEB é exatamente o mesmo que vai determinar o índice de reajuste do piso. Ele não é um índice fixado, é um índice apurado.

Nós sabemos que o FUNDEB varia de acordo com comportamentos da atividade econômica e com o número de matrículas. Então, como fazemos essa verificação? Por exemplo, o piso para 2017 foi calculado usando-se o crescimento



do VMNAA de 2016 em relação ao de 2015. Então, nesse particular, sim, ele acompanha.

Agora, nós sabemos também que existe muita discussão a respeito disso. Inclusive, há propostas de alteração legislativa que questionam esse critério que foi estabelecido pela Lei nº 11.738, de 2008, que faz essa vinculação, em virtude da queixa dos Estados e Municípios quanto à dificuldade de cumprir seus planos de carreira. Mas o aumento é exatamente o mesmo. O índice calculado é o índice que vai ser dado para o reajuste do piso, estritamente em conformidade com o art. 5º da Lei nº 11.738, de 2008.

Em relação a esse outro aspecto, o aporte da União, de fato, não é o único responsável pelo caráter redistributivo do fundo, mas tem um papel extremamente relevante na redução das desigualdades regionais.

A minha participação aqui é de caráter estritamente técnico. O Ministério não possui ainda um posicionamento a respeito do assunto, mas estão sendo feitos levantamentos e estudos para atender justamente a essas demandas da maneira mais eficaz, considerando, inclusive, o comportamento da economia na nossa situação atual, porque tudo que impacta a economia acaba impactando também o FUNDEB.

Se vocês observarem do início até o final do exercício, vão perceber que há uma queda do FUNDEB — aliás, esse é um questionamento que recebemos muito. Isso acontece porque janeiro e fevereiro são meses de muita arrecadação de ICMS. Então, o repasse do FUNDEB geralmente está lá em cima. Quando chegam julho e agosto, o fundo sofre uma queda, porque varia de acordo com o comportamento da atividade econômica.

Então, é um assunto que requer um cuidado e um estudo aprofundado — principalmente, considerando que estamos tentando implementar um instrumento permanente —, para que a medida seja bem aplicada, para que não tenhamos gargalos depois e uma falsa expectativa de ter melhorado. Na verdade, pode-se abrir um precedente para um aspecto de regressão, que vai, inclusive, de encontro com o propósito de proibição do retrocesso.

Mas isso ainda está sendo estudado, o Ministério não possui um posicionamento. Tecnicamente, o que consideramos é que a complementação da União exerce, sim, uma função importante. A maneira como isso pode ser feito e a



melhoria que pode ser implementada nesse aspecto necessitam de um estudo mais aprofundado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Está bom. Obrigado pela sua participação, Sylvia. Fique conosco, porque vamos continuar o debate.

Passo a palavra ao Prof. Naercio Menezes Filho, economista e professor do Insper.

**O SR. NAERCIO MENEZES FILHO** - Muito obrigado, Deputado. Agradeço à Comissão pelo convite. É um prazer estar presente e contribuir para o debate.

Eu preparei uma apresentação com os dados educacionais e uma posição com relação às mudanças inseridas na PEC.

Inicialmente é preciso lembrar, como pano de fundo, que o Brasil está nesta situação atual, em grande parte, porque se esqueceu de investir em educação.

Essa figura mostra o aumento da parcela de pessoas com ensino médio, em vermelho, e ensino superior, em roxo, nos Estados Unidos; e compara com a parcela de pessoas com o ensino médio, em azul, e ensino superior, em verde, no Brasil.

Eu acho que fica claro aqui que, enquanto no Brasil, ao longo do século XX, as matrículas estão estagnadas, ou seja, somente 5% da população têm ensino médio e 1% tem ensino superior; nos Estados Unidos, houve esse grande aumento da parcela de adultos com ensino médio e um aumento menor em relação ao ensino superior.

Eu coloco esse gráfico para mostrar que muitos dos nossos males atuais, como baixa produtividade, alta desigualdade de renda, alta criminalidade, tudo isso poderia ter sido evitado se tivéssemos acordado para a educação antes, por exemplo, em 1940, quando os países da América do Norte e da Europa conseguiram fazer esse *great leveling up*, que significa incluir todos na escola. Então, este é o nosso principal erro histórico, a meu ver: não ter privilegiado a educação quando deveríamos.

Mas, antes tarde do que nunca, a partir dos anos 90, nós conseguimos melhorar a educação. Esse eslaide mostra a evolução da média dos anos de estudo de um jovem de 22 anos de idade no Brasil — uma evolução bastante rápida. Em 1992, esse jovem só tinha tipicamente 6,4 anos de estudo, ou seja, completava o ensino fundamental, o primeiro ciclo. Então, com o passar do tempo, a escolaridade



aumentou. Em 2015, a escolaridade já era de 10 anos, ou seja, um jovem típico de 22 anos, no Brasil, praticamente concluía o ensino médio.

Vale notar que há uma estagnação nos últimos anos, quer dizer, as matrículas no ensino médio estão estagnadas, e nós ainda estamos longe de uma universalização no ensino médio.

Apesar desse grande avanço que nós experimentamos desde a década de 90 — como resultado da Constituição, do FUNDEF, do FUNDEB, do regime de progressão continuada, do Bolsa Família e de várias medidas cumulativas que foram melhorando a educação —, eu só queria alertar que nós estamos correndo um risco agora, porque esse aumento de educação desacelerou muito.

Outra coisa importante para entendermos o FUNDEB é que ele tem a distribuição de recursos com base no número de alunos, mas nós tivemos uma transição demográfica muito grande no Brasil. Até 1960, as mulheres tinham em média seis filhos; a partir de 2010, a média já é de dois filhos. Em poucos países do mundo, houve uma transição demográfica tão grande em um período tão curto de tempo. Isso significa que o número de crianças está diminuindo no Brasil.

Se vocês observarem aqui, esse é o número de alunos por série: a cor laranja representa esse número em 1995; a cor azul, em 2005; e a cor vermelha, em 2015. No segundo ano, a antiga primeira série, houve uma diminuição no número de alunos de 5,5 milhões para 3 milhões. A mesma coisa observamos na segunda, terceira e quarta séries. Até mesmo, na oitava série, houve essa diminuição. Vemos primeiro um aumento, entre 1995 e 2005; e depois uma redução. Portanto, no ensino fundamental com um todo, há uma acelerada redução do número de matrículas.

Por que eu falo isso? Porque o gasto por aluno depende do número de alunos. Mesmo que se mantenha o gasto constante, com essa redução acentuada do número de alunos, o gasto por aluno vai aumentar se não se fizer nada, obviamente dependendo da arrecadação tributária dos Estados e Municípios. Agora, se se mantiver o PIB constante, em termos reais, e a arrecadação dos impostos constante, em termos reais, somente com essa diminuição acelerada do número de alunos, o gasto por aluno vai aumentar. Então, isso é importante. Seria interessante fazer cálculos para saber até em que medida isso vai impactar. Por essa redução



que nós estamos vendo aqui, de 50%, praticamente, no primeiro ano, que vai acelerar pegando todo o ciclo, a mudança vai ser significativa.

No ensino médio, nós temos essa estagnação. Em 2005 e 2015, o número de alunos está constante. Então, se conseguirmos diminuir a evasão com a reforma do ensino médio — vamos precisar de mais recursos no ensino médio —, o número de alunos vai aumentar, aliás, esse número aumentará muito mais no ensino médio do que no fundamental.

Mas nós não conseguimos aumentar a produtividade da educação. Nós temos um problema de produtividade muito grande. Essa figura compara a produtividade da educação no Brasil com a produtividade na Coreia. A produtividade está no eixo Y; e os anos de estudo, no eixo X. É uma breve história econômica do Brasil e da Coreia.

Vocês podem ver que, de 1965 a 1980, na época do milagre, nós dobramos a produtividade do País sem investir em educação. Como eu falei, esquecemo-nos da educação. Com a urbanização, as pessoas da pequena agricultura familiar do campo foram trazidas para as cidades, para as indústrias, para os serviços. Só com isso, sem educação nenhuma, dobrou-se a produtividade.

De lá para cá, a figura é uma reta horizontal, ou seja, aumentamos muitos anos de estudo sem mexer em produtividade. O PIB por trabalhador no Brasil hoje é o mesmo de 30 anos atrás. Isso é impressionante! Nós caímos na armadilha da renda média. Isso significa que, ao atingirmos certo nível de renda média, não conseguimos sair dele, assim como vários países da América Latina.

A questão que se coloca é: se investimos em educação, se conseguimos, a partir dos anos 1990, melhorar muito a educação, por que isso não se refletiu na produtividade do País? Um dos pontos que se coloca, obviamente, é sobre a qualidade da educação. A qualidade da nossa educação é muito baixa.

Esta figura, por exemplo, mostra a porcentagem de alunos que estão abaixo do nível I no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes — PISA. O nível 1 é o básico. Temos o nível 1 e o nível 1 negativo. As pessoas praticamente não entendem a prova.

No Brasil, quase 40% dos nossos alunos estão abaixo do nível 1 em Matemática, em Ciências e em Leitura. O mais triste é que praticamente todos os nossos futuros professores estão nesta faixa, porque eles são recrutados entre os



alunos que têm o pior desempenho no ENEM. Praticamente todos os futuros professores vão estar nesta faixa abaixo do nível 1 do PISA. Isso mostra a dimensão do problema que temos pela frente, para tentarmos melhorar a qualidade da educação.

Agora, os gastos aumentaram. Eu vou encaminhar na direção da minha posição, que é basicamente, já antecipando, no sentido de que temos mais um problema de gestão do que de gastos.

Nós tiramos os valores dos gastos com educação do *site* do INEP, o gasto direto e o gasto total. O gasto total aumentou de 4,5% para 6% do PIB. Houve um aumento bastante acelerado. O gasto direto também aumentou de 4% para 5% do PIB. Houve um aumento de gastos muito grande.

Se formos ver o gasto por aluno, veremos que ele triplicou de 2000 a 2014, principalmente no ensino fundamental, nos anos iniciais ou nos anos finais, e no ensino médio, representado aqui pelas cores verde, roxo e vermelho. Na cor azul, que corresponde à educação infantil, vemos que o valor aumentou um pouco menos. No ensino superior, o valor está constante. Isso é uma coisa boa, porque o ensino superior atende a uma parcela mais privilegiada da população. É muito mais importante investirmos nos anos iniciais.

Mas vejam que nós triplicamos o gasto por aluno, em parte pela diminuição do número de alunos, em parte pelo aumento de gastos. No entanto, a proficiência não aumentou muito. Se olharmos o 3º ano do ensino médio — isto aqui é a proficiência medida pelo SAEB, o que é padronizado e comparável ao longo do tempo —, vemos que a nota dos alunos hoje é pior do que em 1995, há mais de 20 anos. No 9º ano do ensino fundamental, ela está mais ou menos no mesmo nível. O único ciclo em que houve aumento de proficiência foi no 5º ano, o que é uma boa notícia. Temos realmente que ficar felizes com isso, mas esse aumento na qualidade e no aprendizado do 5º ano não tem se transferido para o 9º ano nem para o 3º ano do ensino médio.

Uma pergunta que tem que ser colocada para a sociedade é a seguinte: se triplicamos os recursos por aluno no ensino médio, por que a nota não aumentou? Na medida em que planejamos dar mais recursos para a educação, a nota vai melhorar ou vai ficar parada? Eu achei que essa é uma questão importante.



O que eu quero dizer é que o gasto, por si só, não é garantia de melhoria de aprendizado, principalmente hoje em dia, quando temos uma situação que todos conhecem, em que a explosão das despesas da União e a redução da receita líquida geram um déficit primário. Eu nem preciso me alongar nisso, porque todo mundo sabe que a União basicamente não tem mais recursos.

Dentro desse contexto, mostro esta outra figura. Trata-se do gasto por aluno e da nota na Prova Brasil nos Municípios de São Paulo. Uma coisa que é importante mostrar é que não há relação entre o gasto por aluno e a nota na Prova Brasil. Esta é uma figura que mostra que não há relação nenhuma, nem positiva nem negativa. Há Municípios que vão muito bem gastando pouco; há Municípios que vão muito mal gastando pouco; há Municípios que vão muito bem gastando muito; e há Municípios que vão muito mal gastando muito.

Então, mais importante do que o gasto é a maneira como você gasta o recurso. Eu acho que, se não mexermos com a gestão, com a implementação de políticas efetivas — muitas vezes, sabemos quais são necessárias para melhorar a nota —, vamos colocar mais, mais e mais recursos, e não haverá uma contrapartida de melhora do aprendizado.

Este aqui é o caso de Sobral. Como eu sempre falo, é um caso muito importante. Sobral conseguiu melhorar bastante a qualidade da educação, principalmente através da gestão. Sobral tinha uma nota 4, parecida com a média do Brasil, e, hoje em dia, tem um IDEB de praticamente 8, e aumentou ainda mais a pontuação na última Prova Brasil. É possível melhorar a qualidade da educação, principalmente com uma série de medidas boas de gestão.

Para finalizar, mais especificamente sobre a minha posição com relação ao FUNDEB, eu acho que dificilmente será possível aumentar muito os gastos da União com a educação no curto e no médio prazo. Simplesmente não há recursos disponíveis. Nós estamos numa crise, que vai se estender por muitos anos. Se aumentarmos muito os gastos com educação, vamos ter que cortar em outras áreas, como saúde, segurança, e adotar várias outras medidas. Não existe só a educação no Orçamento.

Não há uma relação clara entre gastos e proficiência. Eu acho que as propostas baseadas no Custo Aluno-Qualidade não são factíveis, pois não há



recursos disponíveis. Basicamente, desenhamos uma escola ideal e vemos quanto custa, mas não pensamos se ela cabe ou não no nosso PIB *per capita*.

Então, vamos desenhar tudo de forma ideal. Vamos desenhar um saneamento ideal e um sistema de esgoto que não temos, pois basicamente não cobre toda a população. Vamos desenhar um hospital ideal. Vamos desenhar tudo ideal. E nada disso vai caber no nosso PIB *per capita*.

Então, sinceramente, eu acho um erro partir de uma medida de custo ideal para, depois, chegar aos gastos necessários para cobri-la. Acredito que devemos manter a complementação da União como está atualmente. Não há, acredito e repito, muitas condições financeiras de aumentar o gasto da União no futuro. O aumento de gastos com educação deve seguir a arrecadação dos tributos. Teremos um aumento do valor aluno, se a economia se recuperar e se houver a diminuição do número de alunos, o que já está ocorrendo por outros fatores.

Aproveitando a discussão sobre o FUNDEB, eu acho que deveríamos inserir mecanismos para melhorar a gestão. Nós já gastamos mais ou menos o mesmo que outros países. O que não temos é gestão. Nós não conseguimos transformar gastos em aprendizado. O que queremos é que os mais pobres aprendam na escola. É isso o que queremos.

Portanto, uma parcela dos recursos, da mesma forma que está atrelada à valorização do magistério, também deveria ser atrelada à valorização da gestão, ou seja, deveria premiar o bom gestor, aquele que coloca em prática medidas baseadas em evidências. É o que chamo aqui de valorização da gestão.

Quais seriam essas medidas? Cobrar desempenho; aumentar o número de horas/aula — essa é importante —; dar *feedback* para os professores; usar o estágio probatório para avaliar quem são os bons professores e os professores ruins; dar aulas de reforço para os alunos mais fracos; fechar escolas ineficientes, etc.

Então, existe uma série de medidas de gestão que, sem elas, não adianta colocar mais recursos, porque não vai haver mais aprendizado. Essa é a minha opinião.

Também acho que deveríamos permitir que as escolas *charters* também recebessem recursos do FUNDEB. Isso já acontece nas creches, por exemplo. As creches conveniadas recebem recursos do FUNDEB.



Por que não permitir, se temos entidades do terceiro setor que querem gerir escolas, se existem alunos matriculados nessas escolas gratuitas obviamente, que elas recebam recursos do FUNDEB? Isso também deveria ser feito.

Essas escolas *charters* não vão resolver o problema da educação, mas elas podem ser um celeiro de ideias, de iniciativas, de novidades, de novas técnicas, de nova gestão. Elas estão livres das amarras da gestão que afeta muito o sistema público.

Portanto, é uma proposta que também poderia ser adequada.

Nesta proposta temos ainda o critério de qualidade mínima. Eu acho isso muito importante. Seria muito importante levar a sério essa qualidade mínima. Precisamos ter critérios para definir o que seria essa qualidade mínima e o que aconteceria com os Municípios que não atingissem essa qualidade mínima. É uma oportunidade importante de valorização do aprendizado.

Para encerrar, considero que o mais importante não é que se tenha um gasto mínimo igual para todos os Municípios, mas que se tenha um aprendizado igual para todos os alunos em todos os Municípios. Isso é importante. O nosso objetivo final é que eles aprendam. Só transferir gastos, sem mexer na gestão, não garante que atinjamos nosso objetivo, e corremos o risco de aumentar muito os gastos da União num contexto de restrição orçamentária séria.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Naercio. Eu quero fazer alguns comentários antes de passar a palavra aos consultores e à Deputada Raquel Muniz.

Eu diria que a apresentação do Naercio é corajosa e muito provocativa do ponto de vista positivo. Pessoalmente, gostei muito do que ouvi e concordo com quase tudo que o senhor colocou aqui. Mas você fez uma pergunta e, durante a sua palestra, a resposta estava lá. Por que, mesmo triplicando — não sei qual é o dado exato — o investimento gasto por aluno no Brasil, não tivemos esse mesmo ritmo de melhoria de qualidade do ensino?

O senhor falou de um negócio interessante que me fez lembrar de uma frase que li, há uns 10 anos, num relatório da Consultoria McKinsey, que responde ao que você disse. Essa frase diz algo assim: nós nunca teremos uma qualidade educacional maior do que a qualidade dos nossos professores.



Grande parte de aumento de investimentos que nós tivemos em educação no Brasil — se não foi 100% — foi destinado a folhas de pagamento. Dessa forma, colocamos recursos para a folha de pagamento de um professor — não vou culpá-lo por isso — que infelizmente não está preparado para o desafio que enfrenta em sala de aula.

Então, nós temos um desafio muito grande em termos de formação, ou seja, de atrair os maiores talentos, e há essa dificuldade que relatei há pouco. O senhor ou o FNDE deve ter um estudo a respeito disso. Eu tenho quase certeza de que quase todo esse recurso destinado à educação foi para a folha de pagamento.

O senhor também provoca aqui, de forma positiva — eu gostei —, como é que pode haver algum mecanismo para entender que o Estado mais vulnerável não é aquele que recebe menos; é aquele que tem menos qualidade. Às vezes essas situações se coincidem.

Hoje, o critério de complementação do Governo Federal é um valor. Por que não nós também colocarmos um critério de qualidade nesse aspecto? Os Estados e os Municípios que teriam mais desafios de qualidade e que cumprissem alguns critérios para melhorar essa qualidade poderiam receber mais recurso.

Eu acho que nós temos aqui a oportunidade de criar essas ferramentas, esses mecanismos, e a Comissão estará aberta às suas sugestões, e o senhor é um especialista na área.

Como criar isso? Como fazer com que o recurso que chega possa ser incentivo à qualidade e não só incentivo ao gasto?

Passo a palavra à Deputada Raquel Muniz, autora dessa proposta de emenda à Constituição.

**A SRA. DEPUTADA RAQUEL MUNIZ** - Bom dia a todas e a todos. Cumprimento o nosso Presidente Deputado Thiago Peixoto. Agradeço à Sra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia e ao Sr. Naercio Menezes Filho pela presença.

Quero mostrar a vocês uma realidade que está acontecendo agora nos corredores aqui das Comissões. Estão discutindo na Comissão de Educação o ensino superior pago. A Comissão está cheia, com holofotes e imprensa. Nós estamos aqui discutindo FUNDEB, a educação básica, e olhem o nosso plenário.



Eu e a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende temos inclusive dito, no plenário da Casa, que a Comissão já está instalada aqui há algum tempo, já abrimos espaço para sugestões, emendas ao nosso projeto.

O que nós observamos na fala de vocês é que há recurso; e a educação atual leva as pessoas até a universidade, mas num índice muito menor do que nós gostaríamos.

Eu sou fruto disso, de escola pública, de ter chegado a uma universidade e de ser a primeira pessoa da minha família a fazer um ensino superior. Estou aqui nesta Comissão com essa esperança.

Daí por que faço uma pergunta aos dois debatedores de hoje, os dois painelistas: ainda que seja necessário aprimorar o FUNDEB, os senhores acreditam que é importante que o FUNDEB se torne perene com esse projeto?

Espero que cada vez mais nós possamos discutir a educação básica, o ensino médio, como fortalecimento para a educação no nosso País. Há alguns gestores que já mostram isso. Sabendo fazer uma boa administração desse recurso do FUNDEB, premiam-se aqueles que fazem uma excelente escola.

Nós vemos algumas entidades no Brasil promovendo isso, premiando essas escolas que saem de um índice muito baixo e vão para um índice mais alto com a participação efetiva da gestão, da comunidade e dos professores também, que têm um papel fundamental nisso.

Então, o meu questionamento hoje é esse.

Estamos aqui discutindo o ensino superior pago, com quotas, com FIES — ainda que às vezes pouco, mas com FIES —, com PROUNI. Nós ainda temos escolas no ensino básico sem a mínima condição de receber os alunos, mas que apresentam muitas vezes bons resultados, mostrando mais uma vez que a gestão, com o acompanhamento, tem que se fazer presente em toda ação educacional no País.

E é isso que pedimos muito ao Ministério. Nós temos os mecanismos de controle que chegam até os Municípios, que são as superintendências de ensino, as visitas que são feitas pelos inspetores nas escolas, tanto do ensino municipal, como estadual. Esses mecanismos fazem esse controle. Mas não há um controle, uma atuação, com relação ao acompanhamento da gestão também.



Mais uma vez, acredito que participar disso aqui na Casa, nesta Legislatura, para tornar o FUNDEB permanente, é um ganho muito grande para o País, porque se pode mudar ministro, pode-se ter reforma política, pode-se ir para o sistema parlamentarista, mas temos que garantir a educação de maneira definitiva. Precisamos trabalhar cada vez mais para que possamos sugerir, atuar e especialmente acompanhar a educação em nosso País.

Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Antes de passar a palavra aos consultores, eu queria ouvir os nossos palestrantes e incluir uma pergunta, tanto para a Sylvania, quanto para o Naercio, que é a seguinte: existem modelos de incentivos com base em qualidade, do ponto de vista de recursos, que podemos incluir no FUNDEB? Isso pode ser construído? Existe alguma proposta nesse sentido ou não?

Então, eu pediria que vocês falassem um pouquinho disso também quando forem responder.

Com a palavra, então, a Sra. Sylvania.

**A SRA. SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA** - Deputada Raquel, o questionamento que ficou reverberando na minha mente foi: é importante que o FUNDEB se torne perene?

Eu não tenho dúvida. Por essa razão, dei início à minha fala justamente parabenizando os trabalhos da Comissão, parabenizando a Deputada, porque essa importância não se pode mensurar. O FUNDEB é um marco sem precedentes na história do financiamento da educação básica pública no Brasil.

A discussão é importante. Nesse particular, eu queria ressaltar a minha satisfação em ter participado da Mesa com o Prof. Naercio, porque o professor trouxe aspectos que são muito relevantes aqui para o nosso questionamento. E comecei também falando deles quando falei do tripé, da questão do bom funcionamento do FUNDEB. Nós temos recursos — art. 212 da Constituição —; nós temos os âmbitos de atuação prioritária — art. 211 da Constituição —; mas nós temos também o fator gestão, que é extremamente relevante.

Então, no âmbito dessa discussão, ao pensar um novo Fundo não só na perspectiva constitucional, mas também, quando for o momento, na perspectiva da regulamentação, que é matéria infraconstitucional, deveríamos pensar na questão



de como podemos aprimorar, aperfeiçoar a gestão e também os mecanismos de fiscalização e controle.

Hoje em dia nós temos no FUNDEB, da maneira como ele está vigente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, chamados CACS-FUNDEB. Então, cada ente governamental — Estados, Municípios e União — tem o seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. E há incumbência para esse Conselho. Esse Conselho é um colegiado representativo da sociedade. São vários segmentos sociais ali representados — professores, o próprio Poder Executivo, pais de alunos, os próprios alunos — que representam os interesses da sociedade.

E é importante pensarmos em mecanismos que possam aprimorar a atuação também dos Conselhos, porque nesse particular nós conseguiríamos trabalhar a questão da gestão, o aprimoramento da gestão, o que conduziria, evidentemente, à melhoria também da qualidade. Só recurso não resolve. Acho que este é um aspecto consensual aqui neste debate. Nós conseguiríamos também aprimorar a questão do acompanhamento quanto à aplicação desses recursos, promovendo, sim, estudos, premiações.

A nossa equipe gera indicadores em matéria educacional. O FNDE tem a gestão do SIOPE, que é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Então, nós temos indicadores de aplicação de recursos em educação.

E, apenas para concluir, acredito, sim, é importante que o FUNDEB se torne permanente e é extremamente relevante que ele seja aperfeiçoado, para que possamos nos aproximar ao máximo do cenário que almejamos, que não tem a ver só com o aumento de recurso. Ele tem a ver, sim, com a melhoria da questão da gestão, do acompanhamento e do controle pelo Ministério da Educação, principalmente pela sociedade, eu diria. A conscientização da sociedade nesse particular é importante, porque o Brasil é um país imenso. Então, quanto mais próxima a sociedade estiver da aplicação desses recursos, mais bem aplicados serão esses recursos.

Esse seria o meu posicionamento. Mais uma vez, deixo o meu agradecimento, o meu elogio a esses debates que estão sendo promovidos e que têm agregado muito às proposições, pelo que eu tenho acompanhado.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Tem a palavra o Sr. Naercio Menezes Filho.

**O SR. NAERCIO MENEZES FILHO** - Eu também agradeço a possibilidade de estar aqui. Parabenizo a Comissão também.

Considero muito importante a perenização do FUNDEB.

Vale notar que, no passado, o FUNDEF — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o FUNDEB foram muito importantes para aumentar as matrículas. Dentro desse processo de universalização de ensino, houve primeiramente a Constituição, com a vinculação; depois, o FUNDEF; depois o FUNDEB, que abrange a pré-escola, o ensino infantil e o ensino médio. Essas iniciativas foram importantes. Então, é importante preservar esse Fundo para sempre.

Agora, não há dúvida de que é necessário modificá-lo, na medida em que a gestão é a que faz bastante diferença, e ela foi esquecida até então. Como eu ressaltai na apresentação, há uma ideia disseminada em grande parte da sociedade segundo a qual só o aumento de recursos vai trazer qualidade, e vemos nos números que não esse é o caso, que há necessidade de modificar a gestão.

E como fazê-lo? Neste caso, existe um problema. Primeiro, a sociedade precisa cobrar, como foi dito aqui, a utilização dos recursos de maneira mais eficiente, e esse é o primeiro passo. Segundo, é preciso formação dos gestores, porque grande parte dos problemas de gestão ocorre porque as equipes locais de gestão são malpreparadas: basicamente não sabem como lidar com os recursos educacionais e muitas vezes têm medo de cometer algum erro. Então, há um processo de formação de gestores na ponta que é muito importante. E o último ponto refere-se a incentivos. E nesse caso eu acho que seria muito importante incluir um sistema de incentivos em que uma pequena parte do FUNDEB, não a maior parte, sirva para incentivar os Municípios a adotar práticas de gestão que levem à melhoria da qualidade do ensino.

Existem algumas experiências em outros países. Os resultados não vão a uma direção só. Dependem muito de como essas políticas são implementadas. É preciso tomar cuidado para não penalizar os Municípios mais pobres. Esses incentivos têm que ser ligados a alguma métrica que dependa do próprio desempenho do Município no passado; ou seja, não devemos compará-los porque



as notas dependem muito do nível socioeconômico dos alunos. Temos uma relação muito grande entre notas e nível socioeconômico.

A minha posição é que já está na hora de pensarmos em gestão e atacarmos a questão da gestão de frente. Nós temos que incluir nesta discussão do FUNDEB um mecanismo que permita atrelar o repasse dos recursos a indicadores efetivos de gestão e de qualidade do ensino.

Estou à disposição para lhes mostrar as pesquisas sobre o assunto, as experiências de outros países. Eu acho que isso é muito importante. Apesar do aumento salarial que tivemos, como o Deputado lembrou, e que foi importante para valorizar a carreira e atrair muitos recursos, não houve uma contrapartida em todos os Municípios de aumento de notas, principalmente porque a maior parte dos programas de capacitação profissional dos professores não tem efeito nenhum sobre o aprendizado. Então, há uma quantidade enorme de recursos gastos com formação de professores que não têm resultado algum.

É preciso pensar em uma maneira de fazer com que esses professores, que estão tendo um piso salarial cada vez maior ao longo do tempo, também tenham uma formação adequada que possibilite transformar esse aumento salarial em aprendizado para o aluno. O fim último é o aluno saber Matemática e Português. Isso é importante. É isso que tem que ser igual em todo o País.

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

Agora vamos passar a palavra aos nossos consultores, começando pelo Paulo de Sena Martins.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Bom dia. Obrigado, Presidente.

Primeiro, quero parabenizar os expositores. A Profa. Sylvia Gouveia, que representa o FNDE, que tem uma equipe com *expertise*, vem acompanhando todo esse processo desde o FUNDEF. Lembro o Prof. Vander Borges, que foi uma pessoa importante desde a formulação até a concepção de todas as etapas de transformação do FUNDEF em FUNDEB. Ele sempre foi um interlocutor importante.

Refiro-me ao Vander pelo seguinte: houve um debate no Senado Federal, em 2015, que foi muito interessante. Estavam presentes lá o Prof. Vander, a Mariza Abreu, nossa colega da Consultoria, e o Prof. José Marcelino. Eles chegaram a certa convergência, apesar de não necessariamente terem as mesmas posições em vários outros aspectos, mas houve uma convergência no sentido de talvez



simplificar um pouco esses 19 segmentos de distribuição das ponderações para algo talvez em torno de 5 segmentos, criando um fator para todo mundo, com algumas diferenciações para a educação infantil, a especial, a técnica e o fator rural.

Eu também concordei com eles, inclusive conversei com os expositores naquela ocasião, mas acrescentaria algo ou faria talvez pelo menos uma ponderação para o quintil de menor renda, visando colocar a dimensão do combate à desigualdade. Portanto, eu queria saber o que vocês pensam disso.

Quero parabenizar também o Prof. Naercio, que também acompanha esse tema desde a época do FUNDEF. Recentemente, foi publicado um artigo da Profa. Marta Arretche, que eles assinaram, que colocou essa dimensão da desigualdade, que eu acho importante também.

Tivemos apresentações recentes nesta Comissão. O Prof. Jorge Abrahão esteve aqui e mostrou que o FUNDEB teve um impacto interessante na dimensão da desigualdade.

Aí me pergunto se talvez a complementação da União, que teve um papel importante, não poderia aumentar esse papel; se isso não seria importante, ainda que ela fosse um mecanismo de combate à desigualdade por meio do FUNDEB também.

Quando nós pensamos no gasto por aluno, se pegarmos os dados do relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a educação, o *Education at a Glance*, o gasto por aluno no Brasil ainda é muito baixo. Nós temos que analisar considerando os gastos com relação ao PIB, e não de maneira isolada. Nós temos que ver o tamanho do PIB e o tamanho da população a ser atendida. Nem a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que propôs a universalização da educação de 4 a 17 anos, foi cumprida. Então, existe um esforço, tanto é que o PNE propõe a busca ativa.

Então, a matrícula, como variável, vai aumentar ou não o gasto por aluno? É claro que vai aumentar. Mas nós temos que considerar que ainda falta incluir pessoas, quer dizer, incluir novas matrículas e ter um esforço para incluir essas novas matrículas. Isso vai demandar recursos. Então, era só essa consideração.

Obrigado.

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

Passo a palavra agora ao Mauricio.



Aproveito, Mauricio, para parabenizá-lo, já que o Ceará foi citado aqui. O senhor foi Secretário de Estado lá, foi Secretário de Município. Então, quero parabenizá-lo por ter conseguido transformar recurso em qualidade educacional de forma clara no seu Estado e na sua cidade.

**O SR. MAURICIO HOLANDA MAIA** - Muito obrigado, Deputado Thiago. Isso é muito generoso da sua parte.

Cumprimento os expositores e peço licença para dialogar com um pouco de polêmica em relação aos argumentos apresentados. *(Riso.)* Acho que nós precisamos realmente aprofundar esse debate, e a polêmica é muito saudável, é um índice de qualidade do debate.

A primeira observação que eu faria é que acho que o valor de 2007 não pode ser considerado como base para comparação de crescimento. O valor de 2007 — vamos dizer assim — foi um acordo de gradualidade, no sentido da integralização do valor que se entendia que deveria ser. Então, o valor cheio para comparar com o de 2016 ou o de 2015 seria o de 2009, e não o de 2007.

Há outra questão que eu gostaria de saber, Naercio. Quando você fala de triplicar, nesse índice está corrigida a inflação desse valor ou são valores nominais? Pergunto isso porque, primeiro, triplicar em termos nominais não é a mesma coisa que triplicar em termos reais. Isso é óbvio.

Segundo, também há outra dimensão. Na comparação entre a ponta da base e o triplo, existe uma longa duração, de mais ou menos uns 10, 12 anos, e existem comportamentos anuais. E essa triplicação não se deu necessariamente como média. Ela se deu lá no finalzinho, sobretudo, nos anos de 2013, 2014. Então, a experiência do gestor não foi, em nenhum momento, de que tivesse havido um aporte significativo de recursos sobre o ano anterior.

Sim, houve melhoras. Agora, é preciso considerar também que, no momento em que se passou a receber recursos que permitiam pensar em melhoria ou em expansão, nós estávamos trabalhando — o Deputado Thiago Peixoto sabe disso porque foi Secretário — com um passivo anterior muito grande. Por exemplo, a expansão do ensino médio na primeira metade da década de 2000 foi toda feita à custa — vamos dizer assim — ou na carona das instalações das escolas de ensino fundamental.



Então, houve toda uma necessidade de praticamente criar uma rede de escolas de ensino médio que não existia, porque a matrícula de ensino médio era uma matrícula noturna nas escolas de ensino fundamental.

Há outro passivo, que não é material, e que é muito mais grave: o passivo pedagógico. As políticas de promoção automática, de ciclo, de redução da repetência foram extremamente relevantes. Elas foram cabíveis, oportunas, tempestivas, mas elas produziram no sistema uma desorganização na racionalidade do trabalho do professor, porque um professor de 7º ano ou de 1º ano do ensino médio podia ter em sua classe alunos com perfil de escolaridade adequado e alunos analfabetos funcionais. Com isso, ele tinha que abstrair e dizer: *“Para quem é que eu vou ensinar?”* E, como não mudamos a forma de trabalhar da noite para o dia, ele continuou ensinando para os 10 ou 20% que eram capazes de acompanhar a matéria dele.

Então, quando nós avaliamos esses resultados estagnados do 5º, do 9º e do 3º ano, eu acho que é preciso considerar esse passivo e é preciso considerar também em que condições e para que alunos os nossos professores estavam dando aula.

Eu creio que eu tenho legitimidade para dizer que realmente é preciso haver eficiência e que é possível fazer muito mais com os recursos que se têm. Agora, se nós polarizarmos isso em termos de *“não cobramos direito do professor”*, ou *“os professores não são bem formados”*, ou *“os gestores não têm capacidade técnica”*, eu acho que nós continuaremos batendo numa tecla sem solução.

Acho, sim, que temos um quadro de crise. E talvez a crise seja uma oportunidade para nós tratarmos seriamente de melhoria da eficiência e da eficácia. Mas acho que será muito difícil o poder público ter — vamos dizer assim — moral e legitimidade para dizer que espera isso das escolas e dos sistemas se ele participa só com o que vem participando.

Então, acho que precisaríamos — nem tanto ao mar nem tanto a terra — de um acordo em que realmente se busca mais eficiência. Não me esqueço de um texto do Carlos Lessa que para mim era seminal, minha primeira leitura com os alunos de Política Educacional, chamado *A Questão Social no Brasil*. O autor usa uma metáfora ainda extremamente válida, uma metáfora hidráulica que diz que não adianta encher uma caixa d'água se os canos estão furados. Isso é verdade.



É uma responsabilidade do poder público e do gestor público brasileiro olhar para isso, em nome do respeito e do direito dos mais pobres, como eu sei que é o seu engajamento. Mas nós precisamos nos sentar para ouvir um pouco também os professores nesse processo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Vou passar a palavra para o Cláudio.

**O SR. CLÁUDIO RIYUDI TANNO** - Obrigado, Sr. Presidente. Prof. Naercio, Sylvia, obrigado pelas exposições.

A Sylvia comentou sobre estudos no âmbito do MEC com vistas a aprimoramentos do mecanismo do FUNDEB, não é isso? (*Pausa.*)

Eu queria que você comentasse um pouco uma das distorções que existem no FUNDEB, justamente em relação à complementação, que é feita olhando-se a unidade federativa e não o Município. Então, a complementação se dá no âmbito do Estado ou do Distrito Federal. Com isso, não se consideram outras receitas que estão vinculadas à educação. Só se consideram as receitas do FUNDEB, que correspondem, aproximadamente, a 65% das receitas vinculadas à educação.

Com isso, o que ocorre? Municípios que têm valores vinculados à educação elevados em relação à média nacional recebem complementação da União, e outros, de Estados que não recebem complementação e têm um valor reduzido por aluno, não recebem complementação. À medida que a complementação aumenta, essas distorções podem aumentar também. Eu queria que você comentasse um pouco como o FNDE vê essa questão.

Prof. Naercio, quanto a essa questão do gasto e da eficiência, do gasto e do desempenho escolar, existe um conflito entre as médias por aluno e a realidade que nós observamos. Se você analisar o problema educacional somente pela média, você não pega as disparidades, porque há Municípios vulneráveis que estão muito distantes dessa média. Como equacionar a questão desse conflito? Notadamente, existem Municípios vulneráveis que não têm nenhuma infraestrutura adequada.

Outra questão é o piso salarial nacional. O piso salarial nacional é de 2.300 reais. Esse valor é suficiente para atrair profissionais qualificados para o exercício do magistério? Muitas redes municipais ou estaduais mal cumprem o piso. Talvez a maioria das redes municipais não cumpra esse piso de 2.300 reais. Existe esse



conflito entre valores médios aplicados, comparações internacionais e a realidade que nos encontramos. Queria que o senhor comentasse um pouco essa questão.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Só aproveitando as palavras do Cláudio e me intrometendo um pouquinho, vou citar uma Unidade da Federação em que essa comparação se distorce um pouco. No Distrito Federal, a remuneração do professor é muito acima da média nacional, muito acima do piso, e o desempenho é de baixíssima qualidade. Cito esse exemplo nacional de como a melhor remuneração não garante a melhor qualidade.

Antes, então, de passar para o Naercio, passo a palavra para a Sylvia.

Por favor, Sylvia.

**A SRA. SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA** - Vou iniciar pelo Paulo, que trouxe um aspecto que vem sendo discutido: a questão dos fatores de ponderação. Ele menciona a redução da ponderação também em virtude da renda, para que nós possamos ter um critério mais eficaz para o propósito da distribuição dos recursos, tendo em vista os fatores de ponderação.

Sobre esse assunto, Paulo, recentemente tive a oportunidade de discutir essa questão com a Profa. Marisa. Essa é uma discussão e um estudo que nós já vimos realizando, em virtude de projetos de alterações legislativas que objetivam estabelecer patamares mais elevados ou fatores fixos de ponderação para determinados segmentos, como é o caso da creche.

Nós temos que ter em mente que, para todos os efeitos, nós trabalhamos com uma quantidade de recursos limitada. Os fatores de ponderação vão servir para redistribuir aquela quantidade fixa de recursos que nós possuímos. A redução é pertinente e aconselhável, e isso já vem sendo discutido dentro da proposta que nós queremos aprimorar no âmbito do Ministério, para poder até trazer a nossa colaboração oficial. Esse é um aspecto que já está sendo considerado. Nós estamos aprimorando os estudos.

A questão da ponderação em virtude da renda é algo que exige um cuidado e um aprofundamento um pouco maior da questão operacional. Sabemos que os parâmetros operacionais são anuais. Então, sempre temos que ter em mente qual é o impacto de determinados critérios na dinâmica operacional do FUNDEB. Mas esse é um aspecto importante que está sendo estudado e considerado no âmbito do Ministério.



Agradeço ao Mauricio pela observação em relação aos anos iniciais do FUNDEB. Realmente, existe a questão da escala progressiva.

Passo agora à abordagem do aspecto que foi suscitado pelo Cláudio.

Ressalto que a minha colaboração aqui é extremamente técnica, dentro do que nós possuímos, porque o Ministério ainda não tem um posicionamento oficial. Isso está sendo muito bem estudado.

A situação dos Municípios é algo que nós que operacionalizamos observamos no dia a dia. De uma maneira geral, nós sabemos que, em comparação com os Estados, os Municípios recebem mais do Fundo do que contribuem. Mas existem situações peculiares, como Estados que não recebem complementação da União e que possuem Municípios com carência, Municípios em relação aos quais a complementação da União exerceria, sim, um papel importante. Isso também está sendo estudado pelo Ministério porque nós precisamos repensar um pouco a dinâmica operacional, hoje pautada na existência de 27 fundos contábeis.

Quando nós pensamos na alteração da dinâmica, temos que pensar na responsabilidade das unidades arrecadoras, que são as Secretarias de Fazenda, e também pensar na fixação de critérios sistematizáveis e de abrangência nacional. Mas isso está no âmbito dos estudos, também está sendo considerado e vai estar na nossa proposta oficial. Inclusive, se houver algum esclarecimento que seja necessário nesse sentido, dentro do que já possuímos em termos de estudos e de apuração feita pelo FNDE e pelo MEC, estou à disposição. Mas esses são aspectos importantes que estão sendo abordados, sim, na proposta oficial do Ministério.

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

Tem a palavra o Prof. Naercio.

**O SR. NAERCIO MENEZES FILHO** - Agradeço as perguntas.

Vou fazer primeiro uma abordagem geral. É óbvio que, em alguns Municípios, a situação ainda é muito difícil, e é preciso aumentar os investimentos. Agora, tenho medo de que o foco da discussão seja só o aumento de gastos e deixemos de lado a questão da eficiência, porque é mais fácil a discussão do aumento de gastos. Em educação, todo mundo quer gastar mais. A população quer, todos querem. Mas nós temos que ressaltar, no nosso papel de economista, que os recursos são escassos e que passamos por uma crise.



Há espaço para melhorar as notas através do aumento de gestão. Daí vem a ênfase em gestão. Melhorar gestão é muito mais difícil do que aumentar gastos. Aumentar gastos é relativamente fácil. Por isso dou ênfase em gestão, reconhecendo que há Municípios em que a situação ainda deixa a desejar e que devemos cuidar desses Municípios.

Ainda em relação à primeira pergunta, acho que a melhor medida que devemos usar é o gasto por aluno dividido pelo PIB *per capita*. Isso dá a dimensão exata dos nossos recursos disponíveis e de quanto nós investimos. Por essa métrica, estamos em linha um pouco acima dos países da América Latina e um pouco abaixo do que propõe a OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Então, realmente, para se igualar ao proposto pela OCDE, haveria espaço para aumento de gastos.

Agora, penso que esse aumento de gastos virá naturalmente através da redução do número de alunos no ensino fundamental. Mesmo que consigamos aumentar o número de alunos no ensino médio, o que é necessário, a desaceleração do número de alunos é tão grande, devido à transição demográfica, que, em pouco tempo, vamos conseguir aumentar bastante o gasto por aluno sem o aumento significativo dos gastos. É preciso fazer cálculos mais detalhados, mas a minha impressão é de que isso é necessário.

Quanto ao gasto que coloquei aqui, esse é o gasto real. Até peguei a tabela do INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: *Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, por Nível de Ensino — Valores Nominais*. Em 2000, o investimento em todos os níveis de ensino era de 2.300 reais; em 2014, 6.600 reais. Então, de acordo com os dados do INEP, triplicou o gasto real por aluno, mostrando que houve um grande aumento nesse período.

A próxima pergunta é sobre o piso salarial. Na verdade, o mecanismo é muito bom porque tudo depende do aumento de receita dos Municípios. Se aumenta a receita dos Estados e Municípios, aumenta o FUNDEB, que define o gasto mínimo por aluno, que é o que define o piso salarial. Então, está tudo atrelado à arrecadação de tributos. Para mim, como economista, isso faz todo o sentido, porque essa arrecadação nos dá a disponibilidade de recursos para serem aplicados em educação.



Então, grande parte desse aumento do piso reflete o aumento de arrecadação tributária que veio — penso eu — da aceleração econômica dos anos 2000. Isso faz todo o sentido.

Sinceramente, sou fã incondicional da educação, que acredito seja a variável mais importante da sociedade brasileira, mas não vejo muito espaço para aumento de gastos do Governo Federal com educação, tendo em vista as inúmeras prioridades, como a questão da Previdência, por exemplo.

Acho que podemos manter as regras do jeito que estão. Com o crescimento da economia e a diminuição do número de aluno, temos um aumento de gastos. Devemos buscar eficiência, atrelando uma parcela dessa distribuição de recursos a medidas efetivas de melhoria de gestão e aprendizado do aluno, e, em última instância, devemos focar no aprendizado do aluno.

Essa é uma batalha difícil, mas agora nós entramos na década de gestão. É isso que temos que enfrentar. Essa é a minha opinião, pelo menos. Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Sylvia; obrigado, Prof. Naercio. Acho que nós vamos consultá-los mais vezes com relação às ideias e às sugestões que foram dadas aqui, em especial quanto à criação de critérios e mecanismos que possam ter essa relação de gasto com qualidade. Esse é o principal desafio.

Quero agradecer a participação dos convidados, que muito nos honraram com as suas presenças e contribuições. Agradeço a todos os presentes.

Antes de encerrar esta audiência pública, convoco reunião ordinária para o dia 29 de agosto, às 10h30min, conforme pauta a ser divulgada.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião.