



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico*

*Não passível de alteração*

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS		
EVENTO: Reunião Ordinária	Nº: 0213/13	DATA: 03/04/2013
INÍCIO: 15h14min	TÉRMINO: 16h09min	DURAÇÃO: 00h55min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 00h55min	PÁGINAS: 19	QUARTOS: 11

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

PAULO DE SENA MARTINS - Consultor Legislativo.

SUMÁRIO: Apresentação sobre o tema *Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis*.

OBSERVAÇÕES

Reunião do Centro de Estudos e Debates Estratégicos.  
Houve exibição de imagens.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Declaro abertos os trabalhos desta primeira reunião do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados.

Boa tarde a todas e a todos.

Eu queria saudar os ilustres Deputados Pedro Uczai e José Humberto.

Estamos aguardando os demais Parlamentares para que a gente possa cada vez mais fortalecer este Centro de Estudos e Debates Estratégicos, que faz sua primeira reunião depois que fui designado para o cargo de Presidente.

Gostaria de dizer que esperamos que o Centro de Estudos e Debates Estratégicos tenha uma amplitude muito maior do que o Centro de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, sobretudo porque esperamos não só que seja este um fórum de debates sobre os grandes problemas nacionais, mas principalmente se torne indutor do processo de desenvolvimento brasileiro.

Estudaremos os temas mais importantes. Continuaremos, depois de 10 anos de funcionamento do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, com os projetos já em andamento.

Futuramente, em maio próximo, haverá uma publicação com o primeiro desses temas aos quais chamamos assuntos estratégicos, qual seja *Inovação Tecnológica, Propriedade Intelectual e Lei de Patentes*. Acho que será uma contribuição muito importante que o Centro de Estudos e Debates Estratégicos dará ao País, sobretudo em uma área tão importante.

Em 21 de maio vamos promover um seminário sobre terras raras e minerais estratégicos. Esperamos concluir os trabalhos para que também possamos dar uma contribuição importante.

A China, por exemplo, hoje é detentora da maioria desses minerais estratégicos e dessas terras raras, adotando até cotas para atender todas as buscas.

Também estamos estudando o aproveitamento dos recursos hídricos, trabalho sob a relatoria do Deputado Felix Mendonça Júnior, que aqui haverá de chegar para participar da nossa reunião.



Gostaria de propor que, em outra reunião e com mais amplitude, o debate sobre um estudo que é tão importante, mas tem sido pouco divulgado no Brasil: a nanotecnologia.

O estudo do “nano” começou quando um pesquisador britânico escreveu toda a Enciclopédia Britânica em um *chip* do tamanho da cabeça de um alfinete — 13 volumes daquela publicação foram armazenados em um *chip* do tamanho da cabeça de um alfinete. O tamanho do “*nano*” é 1 milionésimo do milímetro.

Qual é a importância disso? É porque determinados materiais que hoje são condutores podem ser isolantes, através da nanotecnologia. Assim também os fármacos, que às vezes mudam suas funções por meio do “nano”, poderão manter suas funções intactas, as suas aplicações intactas.

Por isso acredito que a nanotecnologia será um estudo muito importante para que a gente possa mostrar a capacidade deste novo Centro de Estudos e Debates Estratégicos.

Dando continuidade aos nossos trabalhos preliminares — e começamos ouvindo sobre a reforma política e a reforma tributária — hoje vamos ouvir um tema importante: *Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis*.

Teremos como convidado o Dr. Paulo de Sena Martins, Consultor Legislativo e autor da tese *Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis. Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados*.

O tema será objeto de apresentação do especialista aos Parlamentares, a quem entrego o recentemente criado Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados.

Por isso quero passar a palavra ao ilustre Consultor Dr. Paulo de Sena Martins.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Eu queria começar agradecendo ao Centro de Estudos Estratégicos, na pessoa do Presidente, Deputado Inocêncio Oliveira. Agradeço, também, à equipe Paulo Motta e ao Secretário Luiz Henrique Cascelli.

Quero expor o que foi o resultado da minha tese, defendida em minha pós-graduação, que fiz de 2006 a 2009. A tese foi defendida em 2009.



Na verdade, só foi possível fazer essa tese porque ela tem muito a ver com o universo deste Centro. Trata-se de um debate estratégico que, de alguma maneira, estava inserido dentro do meu objeto. Na verdade, o objeto é uma política pública produzida aqui no Congresso Nacional com uma participação destacada da Câmara dos Deputados. Então, na verdade, este era o meu objeto de pesquisa.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

O título do debate — e não é o da minha tese, que atende aos requisitos e rituais acadêmicos — vem exatamente para mostrar que a ideia é, embora não tenhamos como fugir totalmente do acadêmico, fazer uma exposição um pouco mais leve do que a exigida pela academia.

Portanto, o título da tese — *O Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, Autonomia e Regime de Colaboração entre os Entes Federados* — atendeu a um requisito acadêmico, mas houve o interesse de uma editora, de um programa de pós-graduação da UnB, pois a tese foi defendida aqui na Universidade de Brasília, de editar um livro. E esse livro já trouxe um título mais amigável: *FUNDEB – Federalismo e Regime de Colaboração*.

Na verdade, foi isso o que o estudo discutiu. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação— FUNDEB é um fundo contábil. Então, a pesquisa discutiu não só o FUNDEB, mas as suas origens, incluindo a experiência anterior do FUNDEF e toda a história. Isso desde o Império, do financiamento da educação, da proposição de recursos para a educação, da criação de fundos. E tudo isso foi desaguar na criação do FUNDEF, nos anos 90, e depois do FUNDEB.

Então, qual é o problema? Discute-se se os fundos contábeis, FUNDEB e FUNDEF, podem ser considerados instrumentos adequados para o financiamento da educação. Essa era a grande pergunta.

E foi a isso que me dediquei na pesquisa, considerando todo o contexto. Quer dizer, a estrutura federativa é muito importante para essa discussão, pois estamos em um País federativo, com diferentes competências para a União, Estados e Municípios. Temos um federalismo atípico, uma experiência internacional única, tridimensional, pois o Brasil é um país onde o Município é um ente federativo.



Então, o objetivo geral era esse: compreender se os fundos contábeis constituíam instrumentos adequados para o regime de colaboração — quer dizer, a convivência entre esses entes federativos —; a autonomia federativa — ou seja, como é possível respeitar a autonomia dentro desse ambiente —; e os objetivos relacionados propriamente à educação: se esses fundos permitem que se atinja o padrão de equidade; se eles vão ter transparência e controle social para que possa haver um acompanhamento dessa política de financiamento.

Bom, então, por que foi relevante essa pesquisa? Em primeiro lugar, porque o FUNDEB hoje é o principal mecanismo de financiamento da educação pública, com uma ordem de grandeza de 100 bilhões de reais.

Claro que há outros recursos vinculados, a exemplo dos recursos para a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino, que chamamos MDE, que vieram com a Emenda Calmon. Mas o FUNDEB é uma subvinculação desses recursos.

E há outros recursos importantes, que são os recursos do salário-educação. Mas o principal mecanismo de financiamento é o FUNDEB, que passou a envolver todas as etapas da educação básica, desde a educação infantil, passando pelo ensino médio e ensino fundamental.

E o FUNDEB e o FUNDEF foram objeto de estudos compartimentados, ou seja, estudos muito direcionados à realidade de um ou outro Município, com abordagem sobre aspectos particularistas dos referidos fundos, sem levar em consideração esse contexto mais amplo de uma política pública e de uma convivência federativa.

Eu percebi, também, a necessidade de uma abordagem multidisciplinar. Muitas vezes as teses elaboradas nas faculdades de educação acabam se fechando naquele círculo. Como estratégia até do próprio curso, fiz disciplina na Educação — lógico —, mas também circulei na Ciência Política e na Economia. Não propriamente na Economia, mas tive a orientação de um economista do IPEA, Prof. Jorge Abrão, que também foi meu professor e membro da minha banca de qualificação.

Então, eu abri a tese tanto para um diálogo com os economistas — e há produção importante dos economistas com respeito tanto ao FUNDEF como ao FUNDEB —, como aos cientistas políticos.



E havia, também, uma tendência muito presente — agora isso já melhorou, porque houve modificação na abordagem —, quando se discutia o financiamento da educação, de tratar o Estado brasileiro como se fosse um Estado unitário.

Por exemplo, nesse debate atual sobre se vamos atingir ou não 10% do PIB no financiamento da educação. A primeira tentação é ter uma leitura de que isso será bancado pela União. E até acho que tem que ser a União que deve bancar a maior parte, porque ela arrecada mais, mas a discussão deve envolver todo o conjunto dos entes federativos.

Mas havia uma tendência de desconsiderar a realidade federativa. E, por outro lado, superdimensionava-se alguns aspectos administrativos, quer dizer, discutir se era ou não importante a centralização — e havia diferentes correntes que defendiam uma posição ou outra, mais descentralização ou mais centralização. Enfim, eram aspectos importantes, mas que tinham muito mais a ver com discussões na seara do Direito Administrativo ou de outros aspectos importantes, mas fragmentados, da política pública, mas não havia uma visão de conjunto.

Então, era importante discutir a dimensão política, a dimensão de poder, a dimensão das relações federativas, porque isso foi importante na discussão desses fundos.

A partir das pesquisas preliminares — a partir dos objetos, documentos e textos analisados — identifiquei algumas categorias.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Dr. Paulo Sena, gostaria de interrompê-lo apenas para registrar a agradecer a presença ao editor da revista *Gestão Pública*, jornalista Francisco Amorim, que em breve publicará matéria sobre o Centro de Estudos.

Gostaria de dizer, meu caro Francisco Amorim, que estamos em uma fase preliminar, porque ainda não foram indicados os onze titulares deste Colegiado. Até agora só foram indicados três Parlamentares: Deputados Jaime Martins, José Humberto e Pedro Uczai.

Então, gostaria que V.Sa. se sentasse aqui para assistir a esta nossa reunião preliminar.

Devolvo a palavra ao ilustre palestrante.



**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Todas essas categorias foram desenvolvidas a partir da leitura desses textos e de aspectos que constituíram e ainda constituem agendas do Legislativo. Então, há valores educacionais e aspectos federativos.

Então, com relação aos valores educacionais e ao regime de colaboração, está lá na Constituição o art. 211, que prevê o regime de colaboração. E hoje se discute a regulamentação do art. 23 da Constituição, para que se viabilize esse regime de colaboração entre os entes federativos em matéria de educação.

O art. 23 foi modificado a partir de uma discussão na seara da educação. Quer dizer, a mesma emenda que aprovou o FUNDEB, a Emenda nº 53, trouxe uma alteração sutil, mas muito importante, que foi o acréscimo de um “esse”, ou seja, o acréscimo da letra “s” no texto do parágrafo único do art. 23 da Constituição. E o que acarretou tal acréscimo? Ele permitiu e indicou que fossem elaboradas “*leis complementares*” — portanto, no plural — prevendo a cooperação entre os entes federativos: União, Estados e Municípios.

Isso abriu a possibilidade de que cada setor no campo social — meio ambiente, saúde, educação, que têm evolução histórica, realidades e demandas diferentes — pudessem discutir os seus aspectos de cooperação sem precisar fazer uma discussão mais ampla, o que poderia demorar anos.

Então, isso já gerou a agenda.

Com um padrão mínimo de qualidade, transparência e controle social, alterações legislativas recentes tocaram nisso também, tanto na Emenda Constitucional nº 53, quanto na Emenda Constitucional nº 59.

E cada vez mais se tem atenção para esses aspectos federativos: autonomia, equilíbrio federativo, necessidade de coordenação — que se atribui à União, por um lado. Mas como se dará uma coordenação que não invada, que não iniba a autonomia federativa de outros entes e que, de alguma maneira, possibilite a mediação dos conflitos federativos que surgem? E é claro, principalmente quando envolve recursos, que surgem conflitos entre Estados e Municípios, ou entre Estados, Municípios e União. Por fim, como atingir a solidariedade federativa? Quer dizer, como esses fundos podem contribuir para que esse objetivo seja alcançado?



Bom. Quais foram as condições contextuais em que esses fundos passaram a funcionar? A primeira delas é importante. É que tanto o FUNDEB quando o FUNDEF está no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, são previstos como política provisória e têm prazo para acabar. Pelas regras de hoje, o FUNDEB — e a emenda é de 2006 — terá 14 anos de duração e acabará em 2020.

Eu não concebo o fim do FUNDEB, porque acho que isso, realmente, causaria um caos no financiamento da educação e das relações federativas no setor. Mas isso passa a ser uma agenda do Congresso. O que fazer diante da lei que está vigor? Ou seja, o fundo vai acabar. E então? Vai haver uma nova prorrogação ou vai haver uma transposição das regras do FUNDEB para o corpo permanente da Constituição? Quer dizer, essas são decisões que o legislador vai ter de tomar.

O funcionamento dos fundos se dá nesse contexto da forma federativa do Estado. E a história do financiamento da educação remonta ao século XIX, desde o Ato Adicional na Constituição do Império já havia esse conflito federativo, ou seja, quem financia a educação.

Então, desde o século XIX se refletem as práticas patrimonialistas, passando pelo começo da República Velha, com o “Pacto Coronelista” e tudo o mais, o que acaba, de alguma maneira, refletindo em todas as políticas da educação e de seu financiamento.

Então, como os fundos eventualmente podem também contribuir para lidar com os resquícios dessas práticas patrimonialistas? É que eles foram instituídos — a discussão foi em 1995, e o FUNDEF foi instituído em 1996 — em um contexto de discussão influenciada por um debate de descentralização ou centralização. Era um contexto de reforma do Estado, e à frente do Ministério estava o Ministro Bresser. Tudo isso também influenciou, em um primeiro momento, o debate sobre a criação e funcionamento dos fundos.

O objetivo específico do trabalho, mantendo esse diálogo entre as áreas, é identificar, principalmente nos autores da Educação, do Direito — e uma autora a quem muito recorri foi a Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, que tem um livro clássico sobre a forma federativa do Estado e essa relação entre os entes federativos — da Ciência Política e como esses autores e essas áreas lidam





com essa questão do federalismo. E também era objetivo identificar como, na visão desses autores, lidar com essas práticas patrimonialistas ao longo da história do Brasil.

Então, passamos a analisar o financiamento educacional desde o período em que o Brasil era Estado unitário. O Brasil passou a ser uma federação com a Proclamação da República — aliás, a República e a Federação foram proclamadas simultaneamente no mesmo ato. Tanto assim que a Federação... É engraçado. A gente teve até um plebiscito com a nova Constituição, para optar entre monarquia e república, entre presidencialismo e parlamentarismo, mas não se cogitou a possibilidade de mudar a forma do Estado, de extinguir a forma federativa do Estado, a cláusula pétrea. Qualquer emenda tendente a eliminar a Federação é inconstitucional. Isso também vai se refletir no debate dos fundos, como a gente vai ver adiante. Porque “tendente” também pode ter uma certa interpretação.

O Prof. José Afonso da Silva, grande jurista, interpreta em seu livro *Comentário Contextual à Constituição*, defende a ideia de que o FUNDEB é inconstitucional porque viola o princípio federativo. Essa é uma posição respeitável, de um grande jurista, como há posições, às quais eu me filio, de que não. O que deve predominar, no caso, é o princípio da solidariedade federativa. Por isso os fundos têm perfeita convivência com os princípios constitucionais. Mas é um debate importante.

Um dos objetivos também foi analisar as discussões aqui na Câmara, tanto no Plenário como nas Comissões responsáveis pela tramitação dos fundos. No caso do FUNDEF, ele tramitou pela Comissão de Educação, depois foi levado a plenário, com parecer das outras Comissões. A regulamentação foi uma emenda constitucional, a primeira. O Relator era o então Deputado José Jorge, Proposta de Emenda à Constituição nº 233. O FUNDEB também foi emenda constitucional, Relatora Deputada Iara Bernardi. E a regulamentação veio por uma medida provisória que foi convertida na atual Lei do FUNDEB, relatada pela Deputada Fátima Bezerra. Então era preciso verificar como se deu a participação no âmbito legislativo, a ação do Executivo e dos movimentos sociais, que foi um pouco diferente nos dois processos. Essa diferença de 10 anos foi significativa em relação



principalmente à participação dos movimentos sociais, no caso do FUNDEF, num primeiro momento, e depois do FUNDEB.

Com relação ao contexto político, o FUNDEF deu-se naquele ambiente de discussão de centralização e descentralização, naquele período do Bresser, e tudo mais. E também com muita influência na discussão do ajuste fiscal. Não que isso tenha desaparecido na discussão do FUNDEB, tanto é que a proposta inicial do Executivo, no caso do FUNDEB, previa a redução permanente de despesas — isso é interessante resgatar —, dispositivo esse que foi derrubado aqui na Câmara dos Deputados pela Comissão de Constituição e Justiça, que entendeu que não era caso de reduzir despesas na educação, de deixar essa janela. Então havia uma essa preocupação com ajuste fiscal também. Mas em um contexto também de maior inclusão social.

Quais foram os documentos que indicaram essas duas... Não foi uma questão de afinidade ou de não afinidade. Os documentos que fundamentaram esses comentários foram os PPAs encaminhados pelos respectivos Executivos nas suas respectivas épocas. Então o PPA lhe dá alguma orientação conceitual sobre diretrizes gerais, que foi um dos documentos analisados. Documentos executivos são importantes para que a gente analise as políticas. Refiro-me aos documentos referentes ao PPA, às mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional, às mensagens que acompanham as proposições legislativas, de autoria do Executivo — todos esses documentos compuseram aí os documentos pesquisados.

Então a tese foi construída com base em estudos conceituais e empíricos sobre financiamento da educação, relativos à importância e à execução do FUNDEF, tanto na concepção inicial do FUNDEF, que foi uma novidade, porque mexeu com recursos e com relacionamentos federativos. Houve grande transferência de responsabilidades e de recursos mesmo. E teve suas falhas, mas falhas que permitiram o aperfeiçoamento do Fundo que se seguiu.

As obras teóricas, referentes ao campo da educação, que também discutiam federalismo, patrimonialismo, incluindo autores dos campos da Educação, das Ciências Políticas, do Direito, da Economia e da História também. E os documentos encaminhados tanto pelo Executivo como pelo Legislativo, como pelos movimentos sociais.



Era muito comum o Poder Executivo encaminhar, mesmo antes da proposição um documento que eu chamei na tese de “documento de orientação”. Isso aconteceu tanto no FUNDEF como no FUNDEB. Era um documento inicial produzido pelo MEC. O do FUNDEF chama-se assim: Pontos centrais que vão orientar a criação do FUNDEF. O FUNDEB teve também um documento inicial, com aquilo que é a estratégia do Governo, de realizar colóquios nos Estados. Então, todas essas discussões tinham como base um documento produzido pelo Executivo, mesmo antes do documento mais formal, que era a mensagem que acompanhava a proposição.

Uma coisa que eu utilizei e defendi muito na própria discussão preliminar, no exame de qualificação, foi a utilização das notas taquigráficas como documento importante de pesquisa, e a academia não costuma ter um olhar para isso. As notas taquigráficas dão até um clima do debate mais acalorado e das eventuais divergências do que uma entrevista com a pessoa, onde a pessoa está lá tomando seu cafezinho com calma, e ela se autoedita. Quer dizer, as notas taquigráficas demonstram muito mais quais são as posições discordantes no debate. Então, de alguma maneira, elas acabam sendo esclarecedoras. E elas permitem... Eu fiz muita propaganda do *site* da Câmara pelas minhas andanças, exatamente para isso: *“Olhem, as notas taquigráficas estão lá. Elas são documentos públicos, disponíveis. É só entrar no site”*.

Quais são alguns autores que eu utilizei, só para a gente ter ideia? No campo da História, Miriam, e Pedro Calmon, para ver essas relações do pacto federativo. A Profa. Miriam discute isso desde o Império. A Federação começou com a República, mas, desde a Constituinte de 1922, havia intenso debate sobre a questão federativa. A gente teve até a Confederação do Equador. A gente teve a própria discussão do ato adicional. Havia intelectuais importantes, como Tavares Bastos, que discutia a questão da Federação, e aqui, do Congresso, o Teófilo Otoni, importante Parlamentar que levantava dentro do Congresso a bandeira federativa. E também Ruy Barbosa, no final. Então esse debate veio mesmo antes da República.

No campo da educação, o Prof. Ediroaldo de Melo, que foi Consultor Legislativo desta Casa, tem importância nesse debate, e eu vou explicitar mais à frente, com algumas transparências.



O Prof. José Carlos de Araújo Melchior foi, talvez, um dos intelectuais que mais se envolveu naquele momento, juntamente com o Senador João Calmon, com o debate sobre a vinculação das receitas públicas, das receitas de impostos à educação. O Prof. José Marcelino de Rezende Pinto; João Monlevade, Consultor do Senador Federal; alguns textos eu havia produzido, e os pioneiros da Educação Nova, para a gente destacar que a ideia de fundos, na verdade, não é uma ideia nova. Ela já vinha de uma concepção daquele grupo de intelectuais que, nos anos 30, lançou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São 26 signatários, entre eles Anísio Teixeira, da Bahia; Fernando Azevedo, de São Paulo. Mas a gente teve outros signatários, como a poetisa Cecília Meireles, e eles já defendiam a ideia dos fundos.

Nas Ciências Políticas, Marta Arretche, Luciana Souza, José Murilo de Carvalho e o Abrucio. Na Economia, Prof. Jorge Abraão, do IPEA; Daniel Vasques, que tem uma dissertação muito importante. Daniel Vasques é da UNICAMP. Ele analisou o FUNDEF e destacou uma coisa muito interessante. O FUNDEF começou a reduzir as desigualdades. Houve muitas críticas com relação a isso no momento do FUNDEF. É claro que houve uma interrupção a partir do momento de que se congelou o valor mínimo naquela época do FUNDEF.

Mas, num primeiro momento, o que o Vasques demonstra: haveria uma tendência à redução se fosse respeitado o critério legal estabelecido no FUNDEF que não foi respeitado e até hoje temos uma ação no Supremo Tribunal Federal, uma arguição de descumprimento de preceito fundamental — DPF, que não foi julgada. Mas o FUNDEF é uma página virada, que foi importante para que se reconfigurassem os elementos para a experiência do FUNDEB.

Com relação ao patrimonialismo, o clássico do Vitor Nunes Leal, Raimundo Faoro e Horácio Mendonça, Professor da UNB.

Os pioneiros. Destaquei isso. Acho que não é caso de ler, mas o material está disponível.

O que era importante no *Manifesto dos Pioneiros*, de 1932? Primeiro, eles defendiam a aplicação da doutrina federativa. Então, esse debate da importância da federação para a discussão do financiamento da educação e da educação financeira como um todo já era uma percepção dos pioneiros da escola nova. Isso está lá no



*manifesto*. Eles defendiam uma coordenação, uma coordenação por parte da União, mas que respeitasse as autonomias, a partir de um plano comum. Um plano comum, na verdade, é um embrião, é o Plano Nacional de Educação. Então, eles já tocavam naquele manifesto de 1932, num regime de colaboração, na coordenação federativa e no Plano Nacional de Educação.

No manifesto também ele destaca que a educação é função eminentemente pública e defende — esse trecho é importante — a instituição de um fundo especial escolar constituído por patrimônios, impostos e rendas próprias. Quer dizer, a defesa da vinculação de recursos de educação e da constituição de fundos já estava lá no manifesto. E mais, a educação estava numa concepção em que essas duas coisas eram associadas, como foram no FUNDEF e no FUNDEB. Então, já eram uma percepção naquela época que não foi vitoriosa do ponto de vista político na Constituição de 1934.

Os pioneiros estavam também, na verdade, apresentando um conjunto de propostas para a nova Constituição de 1934. Daí a importância do *manifesto*, que era na verdade um programa para interferir no debate da Constituição de 1934, que foi a primeira a estabelecer a vinculação dos recursos para a educação e estabeleceu também a criação de um fundo. Só que ela fez essas duas coisas de forma dissociada. Em dispositivos diferentes ela vinculou aos fundos patrimônios públicos e vinculou as despesas da educação aos impostos. Quer dizer, nessa constituição não foram feitas as duas coisas como os fundos atuais, FUNDEF e FUNDEB, fazem. Quer dizer, eles associam a ideia do fundo à ideia da vinculação.

Bom. Este *slide* é só para termos uma noção do que mudou. Tínhamos a experiência do FUNDEF e do FUNDEB. A imagem aí não está colorida, mas, quanto ao que foi acrescentado no caso do FUNDEB, o que é diferente em relação ao FUNDEF.

Então, no FUNDEB foram acrescentados como fontes IPVA e ITCM, que não faziam parte daquela chamada “cesta de recursos do FUNDEF” e da “cesta de recursos do FUNDEB”. No caso do FUNDEF, era 15% da cesta de recursos do FUNDEF. No FUNDEB esse patamar foi elevado a 20% da cesta de recursos do FUNDEM. Houve acréscimo, no caso do FUNDEB, de outros impostos não tão



significativos, como o ITR. Os outros impostos são mais ou menos os mesmos do FUNDEF.

O FUNDEB se beneficiou da experiência do FUNDEF, tanto é que eles têm muitas características iguais ou semelhantes.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Peço a V.Sa. que se apresse, para passarmos à fase de debates.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - O.k.

O FUNDEB se beneficiou da experiência do FUNDEF. Isso é importante. Foram três tensões entre o Legislativo, os movimentos sociais e o Governo: por causa da exclusão da creche do FUNDEB, em um primeiro momento; uma segunda entre os gestores das esferas estadual e federal, para ver quais eram os recursos e quais eram as matrículas; e uma terceira tensão interna no Governo, entre o Ministério da Educação e o Ministério da Fazenda.

As Relatoras foram as Deputadas Iara e Fátima. Os temas importantes: a complementação da União e a inclusão das creches; os aperfeiçoamentos com relação ao FUNDEF, que foram vários, tanto do ponto de vista da participação como da consolidação de conceitos; a fixação de ponderações e limites de apropriação; e a regra mais importante é a fixação da regra de complementação da União, que passou a ser de 10% do valor dos fundos.

Isso deu mais credibilidade, mais estabilidade. Se considerarmos como de 90 a 100 bilhões o total do FUNDEB, a União contribui em uma ordem de 9 a 10 bilhões. Parte dos recursos vem dos Estados e Municípios. E há alguns aspectos polêmicos na execução da lei do FUNDEB.

Então, a conclusão é que os fundos, sim, se constituíram em um instrumento válido para contribuir com a economia interativa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Eu gostaria de ver mais sobre o item 3, resultados.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Aperfeiçoamentos.

Primeiro: o FUNDEB passou a considerar todas as etapas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Não. Aquele que fala na incorporação da educação básica privada.



**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - A educação básica privada veio na regulamentação. Algumas matrículas foram admitidas mediante alguns requisitos, algumas até por período limitado. Por exemplo: as pré-escolas, em um primeiro momento, eram só por 4 anos. Isso foi atualizado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - O texto 2 dizia apenas eminentemente pública, quando a realidade era outra, quando o Brasil já tinha escolas particulares que funcionavam muito melhor que as escolas públicas. Inclusive, os resultados que têm sido feitos através de avaliações pelo ENEM e por outros instrumentos têm mostrado que o setor privado está muito à frente do setor público, infelizmente, infelizmente.

A concepção de qualquer tese ou de qualquer programa não se consubstancia se não for baseada na prática. A prática é que vai orientar. Tanto é assim que o FUNDEB aproveitou muitos recursos, muita experiência do FUNDEF.

A Constituição de 1988, promulgada no dia 5 de outubro daquele ano, da qual fui um dos constituintes e um dos que encaminhei praticamente todas as propostas — quero também saudar o nosso Deputado Felix Mendonça Júnior —, dividiu as responsabilidades públicas em três áreas. O ensino superior seria responsabilidade do Governo Federal; o ensino básico seria responsabilidade dos Governos Estaduais; e o FUNDEF seria responsabilidade dos Governos Municipais.

A maior parte das escolas municipais, sobretudo as de Municípios menores, era de responsabilidade dos Governos Estaduais. Tanto é verdade que, quando veio o FUNDEF, os Prefeitos procuraram — e aqui já há um que foi Prefeito, mas de uma cidade grande, que não vai mostrar a realidade —, cada vez mais, pedir que essas escolas passassem a ficar sob a responsabilidade do Município, para que pudessem receber mais recursos do FUNDEF.

O que se verifica é que ainda há muita escola de ensino básico sob a responsabilidade dos Municípios. Havia uma fusão, uma intercalação muito grande entre o ensino fundamental, o ensino básico e o ensino superior. E também, quanto ao ensino superior, foram criadas várias autarquias municipais para criar cursos de formação de professores nos Municípios, porque os Estados não eram capazes de prover isto: a formação profissional de professores.



Eu mesmo, quando entrei na política, em 1974 — tomei posse em 1975 —, já criei, em 1976, uma escola de formação de professores em Serra Talhada, com os cursos de estudos sociais, ciências, matemática, física, história geral, geografia e assim por diante, para formar professores para o nosso mercado de trabalho.

Então, acho que o FUNDEB, na concepção em que foi feito, deveria se basear também na prática, na realidade que existe nos Municípios brasileiros, porque o que se faz aqui é baseado muitas vezes em Brasília, que é completamente diferente.

Brasília é uma ilha da fantasia. Ainda hoje vi policiais civis fazendo protesto por aumento de salário, quando têm o maior salário do Brasil, superior a qualquer Estado, até de São Paulo, porque quem paga é o Governo Federal. Então, é fácil trabalhar com a pólvora dos outros. Diz-se que, com a pólvora dos outros, você atira na caça — quando se caçava, porque hoje não se pode mais caçar, senão os ecologistas lhe prendem.

Vou contar uma história. Em uma seca dessas, um pequeno agricultor, com uma espingardazinha daquela, matou uma rolinha para comer e foi preso, passou não sei quanto tempo preso por causa de uma rolinha.

Então, é preciso que este País siga a realidade de cada localidade.

Por isso, agradeço a V.Exa. e digo que nós precisamos, cada vez mais, aprofundar os estudos sobre esse fundos, precisamos, cada vez mais, aperfeiçoar esses fundos, e, sobretudo, o Brasil precisa cumprir as leis, o que não faz. Quando não se cumprem as leis, fica difícil para o legislador.

O Brasil tem uma mania de leis que é uma coisa horrorosa. Quando fui Presidente da Câmara, procurei fazer uma legislação de maneira que não se usasse tantas leis. Uma parte morreria logo na Mesa. Leis, por exemplo, pelas quais se utiliza a Câmara para dar nome a rodovias. É um absurdo isso! É uma coisa absurda essas leis que não têm sentido. Dia de tal. Já há tanto dia no ano que não precisa mais. Parece que vai ter que se criar um dia só para dez profissões: Dia do Biólogo, Dia do Educador, Dia do Médico, Dia da Enfermeira, Dia da Atendente de Enfermagem, Dia do Operador de Raios-X, dia disso e daquilo.





Nós precisamos, cada vez mais, ter menos leis e cumpri-las. Por isso, acho que o FUNDEB deve ser um fundo prático, um fundo que seja bem executado. Eu sou um crítico muito grande.

Por exemplo, fazer uma lei e colocar embaixo: *“Esta lei entra em vigor na data da sua publicação. Revogam-se as disposições em contrário.”* O que quer dizer isso? O que quer dizer isso? Deveria ser: revoga-se o artigo tal da lei tal, o parágrafo tal da lei tal, e assim por diante, porque aqueles que utilizam a elisão fiscal, para não pagar impostos, usam leis que já foram revogadas e que não foram colocadas no dispositivo legal, para burlar o Fisco. E assim outras áreas também. Por isso, eu sou um crítico muito grande a esta ânsia de fazer leis no Poder Legislativo.

Antigamente, julgava-se um Parlamentar pela quantidade de leis que aprovava por ano. Eu tinha até um colega chamado Nilson Gibson que fazia 150 projetos. E havia até gente que andava com 10 projetos debaixo do braço pelos corredores, vendendo projetos. Um absurdo! Depois, graças a Deus, a imprensa foi vendo que isso não era muito certo, mas, sim, a importância da lei. Se a lei que se vai fazer muda a vida das pessoas, se contribui, de alguma maneira, para o sucesso e para o bem-estar do povo brasileiro. Isso é que é uma lei, mas lei só para dizer que fez lei, é muito fácil. Agora, com que essa lei está contribuindo para o desenvolvimento do Município, do Estado ou da União?

Queria saber se V.Exa. tem alguma coisa a acrescentar.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Acho melhor ouvir, mas a preocupação foi exatamente esta, quer dizer, de alguma maneira, identificar como essa legislação pôde contribuir na vida das pessoas e na organização da educação. Porque é um aprendizado. A gente vai acumulando experiências e aprendizados e vai aperfeiçoando mais. Então, a ideia foi tentar identificar esses aperfeiçoamentos e deixar as questões, para que venham novos aperfeiçoamentos. É isso.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Muito obrigado.

Agradecemos ao Dr. Paulo de Sena a apresentação desse tema tão importante. Gostaria de saber do Deputado Félix Mendonça se tem alguma pergunta a fazer?

**O SR. DEPUTADO FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR** - Não.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Quería saber do Dr. Francisco Amorim se gostaria de fazer alguma intervenção.

**O SR. FRANCISCO AMORIM** - Bem, o tema é realmente atual. Eu pergunto: existe alguma relação entre este debate que está havendo agora com o pré-sal, com este fundo do pré-sal? Existe alguma coisa?

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Tudo está relacionado. Quanto ao pré-sal, na verdade, existe uma expectativa — a própria Presidente Dilma colocou — de destinação de recursos para a educação, embora essa, na minha opinião, deva ser uma questão que tem a ver com a dimensão federativa, com o pacto federativo. Portanto, isso deve ser definido no âmbito de uma discussão constitucional, de PEC. Não é uma medida provisória, como é a MP 592, que vai resolver um enorme conflito, que está no Supremo Tribunal Federal, entre diferentes Estados ditos produtores ou confrontantes e outros Estados da Federação. E a educação não adquiriu centralidade, porque mesmos nos Estados que recebem hoje recursos de petróleo, como o Município de Campos dos Goytacazes, que recebe uma grande quantia de recursos do petróleo, isso não se traduziu num aprimoramento proporcional das políticas sociais, da educação. Quer dizer, os Estados produtores, ao fazerem a defesa dos recursos para si, não colocam na agenda, por exemplo, uma vinculação de parcelas desses recursos a objetivos educacionais, como propôs a Presidente Dilma.

Na questão que a Presidente Dilma propôs, se mantida a regra atual, os recursos direcionados para a educação demorariam um horizonte de um PNE, isto é, se considerarmos apenas os contratos novos, a partir de 2012, até obter a comercialidade desses poços, isso demanda tempo. Quer dizer, esses recursos não são imediatos, e muitas entidades educacionais e movimentos sociais têm esta expectativa de que são recursos que podem vir já. Não é bem assim.

Mas existe uma expectativa de que esses recursos possam fortalecer o financiamento, principalmente pela via dos recursos da União. Mas esses recursos poderiam eventualmente... Há PECs já tramitando, existe uma PEC do Deputado Angelo Vanhoni e outra do Deputado Newton Lima, que propõem a destinação de parcela desses recursos, uma delas, inclusive, injeta esses recursos no FUNDEB, que é uma estratégia de aproveitar uma estrutura já consolidada e injetar alguns



recursos do pré-sal para aumentar os recursos do FUNDEB nos Municípios, nos Estados e na União.

Então, em alguma medida, sempre tem a ver, porque tem a ver com uma discussão federativa — e aí há conflitos e a necessidade de mediação pelo Congresso Nacional e por instâncias de negociação entre União, Estados e Municípios — e de como isso combina com outras políticas existentes, como é o caso do FUNDEB. Acho que os recursos do pré-sal podem auxiliar no financiamento da educação.

**O SR. FRANCISCO AMORIM** - Eu quero cumprimentá-lo e dizer, Sr. Presidente, que colocasse à disposição um resumo da apresentação para ser publicado na revista do mês de abril.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Está certo. Pediria ao Dr. Paulo de Sena que providenciasse um resumo para publicá-lo na revista.

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - As transparências já estão à disposição.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Queria fazer uma pergunta: o repasse do FUNDEB é feito diretamente ao Município?

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Ele vai diretamente para as contas de Estados e Municípios, de acordo com as matrículas. O que valem são as matrículas, quem está sendo responsável por aquele aluno. Quer dizer, na verdade, coloca-se um critério educacional de distribuição.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - O Município e o Estado ainda têm de colocar recursos próprios para suprir o FUNDEB?

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - Na verdade, a maior parte dos recursos do FUNDEB são recursos de Estados e Municípios. A União só contribui com 10% do valor, e foi uma regra colocada pelo Congresso Nacional. Não fazia parte da proposta do Executivo. Foi o Congresso quem modificou isso.

Na época, nós tivemos um debate muito intenso com o Ministério da Fazenda. O Ministro Palocci esteve aqui e os Deputados estiveram no Ministério da Fazenda. O Ministro Palocci, à época, argumentava que essa era uma política anticíclica, que não fazia sentido vincular a contribuição da União ao valor do Fundo, que era contribuição dos Estados. Os Parlamentares entenderam que não; que o ambiente



econômico era o mesmo e se havia um crescimento ou não, caberia à União, a maior arrecadadora...

**O SR. FRANCISCO AMORIM** - Ganharia também, não é?

**O SR. PAULO DE SENA MARTINS** - ...colaborar um pouco, com 10%. Então, 90% dos recursos do FUNDEB são de Estados e Municípios. A União contribui com 10%.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Inocêncio Oliveira) - Muito obrigado.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada esta reunião.