



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO ESPECIAL - PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB/EDUCAÇÃO			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 1658/17	DATA: 07/11/2017	
LOCAL: Plenário 9 das Comissões	INÍCIO: 10h46min	TÉRMINO: 11h44min	PÁGINAS: 21

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

GILDA CARDOSO ARAUJO - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo — UFES. DANIEL BREGMAN - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.

SUMÁRIO

Discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação — FUNDEB Educação.
--

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Declaro aberta a 25ª 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.

Fica dispensada a leitura da ata da 24ª reunião, realizada no dia 31 de outubro de 2017, por ter sido disponibilizada.

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

Aprovada a ata.

Comunico que estão disponíveis para V.Exas. listas com a sinopse do expediente recebido.

Ordem do dia.

Darei início à audiência pública de hoje agradecendo a todos a presença e convidando para tomar assento à mesa a Sra. Gilda Cardoso Araújo, Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo — UFES, e o Sr. Daniel Bregman, Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.

Informo que esta audiência atende aos Requerimentos nºs 9, de 2016, e 29, de 2017, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, subscritos pela Deputada Raquel Muniz, e tem como tema a discussão da PEC nº 15, de 2015, análise do texto e sugestões para seu aprimoramento.

Vamos dar início às exposições.

Passo a palavra, por 20 minutos, à Sra. Gilda Cardoso Araújo, Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

Obrigado, Profa. Gilda, pela presença. V.Sa. tem a palavra por 20 minutos.

Se preferir, há um microfone sem fio. Acho que é melhor para sua apresentação.

A SRA. GILDA CARDOSO ARAÚJO - Bom dia a todas e a todos!

Eu gostaria de agradecer o convite e cumprimentar o Deputado Thiago Peixoto, a Relatora da Comissão, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, a Deputada Raquel Muniz, aqui presentes.



Quero destacar meus agradecimentos pela atenção especial que recebi da Sra. Roberta, que viabilizou todo o suporte logístico para que eu estivesse aqui esta manhã.

Eu acredito que eu tenha sido convidada a estar aqui com os senhores porque tenho uma trajetória de pesquisa no que se refere ao federalismo educacional e às dimensões do federalismo quanto ao direito à educação. Eu não sou estudiosa do financiamento da educação especificamente, mas da relação do financiamento da educação com a dimensão federativa. Eu vou pautar minha exposição a partir desses eixos, entendendo que esta Comissão já tem uma trajetória, já assistiu a muitas apresentações, inclusive de colegas nossos.

O percurso analítico vai ser mais ou menos o seguinte: eu vou fazer uma relação entre custo e gasto com educação no Brasil. Vou discutir também — o que tem sido bastante debatido nesta Comissão — a possibilidade de um maior aporte de recursos financeiros por parte da União. E vou discutir o papel dos insumos na definição da qualidade da educação no Brasil.

Uma das questões que me chamou bastante a atenção na proposta — e quando cheguei aqui, já me perguntaram se eu achava interessante e defendia a proposta de um FUNDEB permanente, e eu disse que sim — é a primeira coisa que quero afirmar aqui: acabar no Brasil com esse clima de instabilidade jurídica, institucional e política de um FUNDEB que tem que ser rediscutido a cada 10 anos ou a cada 14 anos, já é um grande ganho na política educacional.

Nesse sentido, só temos a louvar a iniciativa de uma PEC que torna o FUNDEB um mecanismo de financiamento permanente. O fato de não ser permanente gera muita insegurança e muita instabilidade para os gestores públicos, de forma geral. Portanto, esta iniciativa já traz, em si mesma, este ganho.

Agora, há outra questão: a proposta precisa de aperfeiçoamento.

Este conjunto de audiências públicas e a escuta atenta a diferentes movimentos e diferentes especialistas vão qualificar esta proposta e torná-la muito interessante do ponto de vista de ser uma política que incida efetivamente sobre a questão da equalização das ofertas educacionais no País.



Nesse sentido, eu acho que a Comissão está de parabéns. Acho que é uma iniciativa louvável. E não conheço quem seja contra a ideia de um FUNDEB permanente. Nós estamos aqui para discutir o aperfeiçoamento da proposta.

Vou terminar discutindo o papel dos insumos, papel ligado a um princípio que a emenda traz e sobre o qual não vejo debate. Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso. Acho que o princípio só vai ter eficácia se começarmos a discutir, neste País, o custo aluno ligado à dimensão da qualidade e a um maior aporte de recursos por parte da União.

(Segue-se exibição de imagens.)

Vou começar uma discussão que parece óbvia, mas é introdutória. Eu sou um pouco professorinha! Como os senhores podem ver, eu estou até de pé! *(Riso.)*

O federalismo fiscal — acho que é nesta base que nós vamos discutir hoje, e o meu colega é até mais qualificado do que eu, porque vai discutir uma temática importante para nós, a questão do ICMS —, o federalismo fiscal é ancorado nas dimensões das relações intergovernamentais e na arrecadação, transferência e gasto de receita tributária entre os entes federados.

No Brasil, nós temos uma federação com um caráter bastante complexo. Para alguns autores, a Federação tem três níveis, para outros tem quatro níveis. Enfim, inclui 5.700 Municípios com capacidades financeiras, fiscais, institucionais e de gestão muito distintas.

Do ponto de vista do desenho tributário, que diria respeito ao segundo aspecto, nós temos também necessidade de aprimoramento. Acho que esta Casa já tentou fazer, várias vezes, reforma tributária. Não se define principalmente no que diz respeito à questão do ICMS — na origem ou no destino —, porque esse é um imposto estadual. Nós temos uma federação que, não obstante o caráter cooperativo inscrito na Constituição, ainda é, na prática, predatória. E nós temos questões político-partidárias. Enfim, trata-se de questão muito complexa de se resolver, o desenho tributário, o marco desse desenho federativo, constitucional e tributário que nós temos hoje.



E nós estamos discutindo o financiamento da educação e o repasse de recursos, transferências, etc., entre os entes federados, nesse contexto macro da não reforma tributária, da inexistência de uma reforma tributária.

Quanto ao equilíbrio federativo, do ponto de vista típico ideal, nós temos dois modelos, o dual e o cooperativo. O dual é praticamente inexistente. Trata-se daquela dimensão das duas soberanias, que surgiu lá nos Estados Unidos. No fundo, a partir da Segunda Guerra Mundial, em certa medida, todas as federações passaram, de certa forma, a concentrar recursos no governo central. Esse não é, digamos assim, um caso típico do Governo brasileiro, porque nós vemos muito uma concentração de tributos, de contribuições, de impostos, na União. Na verdade, essa é a regra. Se olharmos o conjunto das federações do mundo, essa é a regra. E nós temos mecanismos de redistribuição, via sistema de equalização ou fluxos redistributivos, para os governos subnacionais.

A nossa Carta indica que nós temos, tipicamente, manifestações de um federalismo cooperativo: o art. 23, parágrafo único, que não está regulamentado por lei complementar ainda, fala da primazia do equilíbrio entre os entes federados; o art. 43 indica a questão da redução das desigualdades regionais; o inciso I do art. 151 veda as preferências da União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; o art. 170 enuncia como princípio a redução das desigualdades regionais e sociais, e por aí vai. A Carta toda é permeada por princípios, por dispositivos que indicam um federalismo de cooperação e não um federalismo dual.

Dito isso, se é cooperativo, logo nós temos como perspectiva uma relação simétrica entre os entes federados. E a literatura, muitas vezes, faz com que nós acreditemos que haja uma oposição entre simetria e assimetria e que, na verdade, se a federação é assimétrica, é preciso corrigi-la. Nós vamos nessa direção, mas, no fundo, todas as federações têm um relativo grau de assimetria, pelo grau de heterogeneidade social, cultural, econômica.

A equalização, então, é um conceito que diz respeito à redução das disparidades na capacidade de gastos efetivos entre Estados e Municípios de uma mesma federação, porque nós partimos do princípio de que o nível de arrecadação entre os entes federados é distinto.



Em relação à questão da equalização, sobre a qual eu estava falando antes, uma das questões que está sendo discutida nesta Comissão com colegas que me antecederam, e com outros que para cá vieram, é que, se nós não temos a possibilidade de promover equalização via reforma tributária, talvez, quando discutimos a dimensão do custo aluno-qualidade, talvez possamos promovê-la via discussão do financiamento da educação, e talvez com a distribuição dos recursos via FUNDEB permanente, via fundo permanente. Eu não sei se é fundo da educação, mas um fundo permanente.

O que estamos buscando aqui, quando discutimos a questão da ênfase nos insumos, a ênfase na dimensão do custo aluno-qualidade, é uma perspectiva de equalização da oferta educacional no País

E quando falamos também da possibilidade de maior aporte de recursos por parte da União, a busca é também por essa perspectiva de equalização, até porque, como nós estamos vendo ali (*mostra imagem*), e os senhores já sabem, há uma assimetria entre as responsabilidades de gastos e a capacidade de mobilizar recursos. E isso é particularmente marcante no caso dos Governos Municipais, que dependem fortemente de transferências, como o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

Isso faz com que existam desequilíbrios ou brechas verticais. Na literatura do federalismo fiscal há autores que falam de desequilíbrios ou brechas verticais e horizontais. Enfim, há desequilíbrios marcantes na nossa Federação.

Neste ponto, uma discussão conceitual muito importante é que, no nosso sistema tributário, nós não temos nem o Fundo de Participação dos Estados, nem o Fundo de Participação dos Municípios, nem qualquer outro fundo. É um sistema de equalização, porque um sistema de equalização é diferente de um fluxo redistributivo. Um sistema de equalização, digamos assim, está atento para dispositivos que analisam de forma abrangente e inclusiva receitas e gastos de Governos subnacionais para realizar transferência. Nós não temos, nós não desenhemos essa forma abrangente de redistribuição de recursos.

Já o fluxo redistributivo realiza — como o FUNDEB, como o Fundo de Participação dos Estados, como o Fundo de Participação dos Municípios — a



distribuição, mas ignora as demais fontes de recursos dos entes subnacionais, dos Governos receptores.

Nós podemos classificar o FUNDEB como um fluxo redistributivo, o FUNDEB atual. Ainda que de maneira precária, ele realiza alguma redistribuição entre o Estado e seus Municípios, em menor escala, embora isso não seja bem o objetivo dele.

Nós já falamos que Governos municipais têm uma marcante assimetria entre as responsabilidades de gastos e a capacidade de mobilizar recursos.

A política de fundos, na minha avaliação — eu já mencionei isto, vou reiterar —, incidiu sobre a assimetria dentro dos Municípios em um mesmo Estado. E, do meu ponto de vista, para falarmos de cooperação ou colaboração federativa, nós temos duas perspectivas. A primeira é a do art. 23, que não está regulamentado e segue nesta Casa via Projeto de Lei nº 413, de 2014, que, se não me engano, até onde eu acompanho, não está tramitando. Regulamenta o Sistema Nacional de Educação e como vai se dar a regulamentação da cooperação entre os entes federados. A outra perspectiva é a do art. 211, que indica que os sistemas devam atuar em regime de colaboração, e configurar formas de colaboração para organizar o seu financiamento, organizar a sua gestão, organizar as suas políticas de pessoal.

Eu acredito que o FUNDEB incida sobre o que está disposto no art. 211, mas, dependendo do trabalho desta Comissão, pode se tornar um mecanismo de cooperação federativa, incidindo inclusive na normatização do Sistema Nacional de Educação. Ele pode ser um pilar importante do Sistema Nacional de Educação, dependendo de como ele for configurado no âmbito desta Comissão.

O Fundo incidiu, então, nas assimetrias dentro do Estado, mas não nas desigualdades entre os Estados e as Regiões. E os senhores já devem ter ouvido muito que esta é a grande crítica e preocupação que nós da área temos com a questão da redistribuição dos recursos.

Os senhores também devem ter discutido aqui a possibilidade ou impossibilidade de um fundo único. Se pegarmos os escritos de Anísio Teixeira, veremos que desde Anísio Teixeira é o que vislumbramos para este País como uma forma de promover a equalização da oferta. Esta discussão não é nova. O Anísio



Teixeira defende isso em uma tese, no Congresso Nacional de Municipalidades, em 1957, ou seja, está fazendo 60 anos que debatemos essa questão da criação de um fundo único para a equalização da oferta educacional no País. Nessa dimensão, eu acho que avançar na proposição é interessante.

E vou trazer outra dimensão, que considero a cereja do bolo desta Comissão. Chamou-me bastante atenção. Há uma proposta: o art. 206. É este, tal qual está posto na Constituição (*mostra imagem*). Nós temos oito incisos que são os princípios que regem a organização da educação nacional. O ensino vai ser ministrado com base nesses princípios.

Eu quero chamar a atenção para a garantia do padrão de qualidade, estabelecido pelo inciso VII, ali colocado, que nós não temos ainda positivado. Nós já temos um acúmulo do que seria esse padrão de qualidade, pelo menos o mínimo, que é o CAQi, mas ele não está positivado em nenhuma legislação ainda.

O que esta Comissão traz, e que me chamou muito a atenção, é outro princípio: o da proibição do retrocesso. Trata-se de um inciso que seria adicionado ao art. 206. Esse princípio me parece fundamental, mas só vai deixar de ser um princípio se ele tiver alguma amarra, digamos assim, alguma questão mais concreta para que ele tenha exigibilidade jurídica.

Digo isso porque, por exemplo, nós temos a garantia do padrão de qualidade — e eu já discutia isto com o Prof. Romualdo num artigo de 2005 —, mas nenhum cidadão brasileiro pode apelar para o Judiciário caso acredite que a sua escola não tenha qualidade. Como é que o juiz vai decidir se há qualidade ou não? Nós não temos insumos, não temos definido o que é um processo de qualidade. O que nós temos, lá na ponta, é a aferição, a medição final via testes em larga escala.

O que a Comissão está propondo e que considero muito importante? A proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.

Por que eu considero importante na dimensão federativa e na dimensão do financiamento da educação, na dimensão da qualidade da educação? No art. 60 da Constituição nós temos as cláusulas pétreas, aquilo que não pode ser objeto de deliberação, aquilo que não está em jogo na República Federativa do Brasil. Não



será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado, não se discute isso; o voto; a separação dos poderes; e o inciso IV, os direitos e as garantias individuais.

Isso gera uma polêmica que eu gostaria de ressaltar aqui, porque nós temos, do ponto de vista da discussão jurídica, três correntes. Este é um debate muito sério, há inclusive ações no Supremo Tribunal Federal. Os direitos sociais não são cláusulas pétreas e, portanto, podem ser abolidos; ou os direitos sociais são todos cláusulas pétreas; ou os direitos sociais de titularidade individual (art. 7º, art. 205) seriam cláusulas pétreas, mas os direitos sociais coletivos (art. 8º, direito de organização dos trabalhadores) poderiam ser abolidos.

Em relação à educação — e acho que algumas pessoas já estiveram aqui e falaram isso —, talvez a educação estivesse fora.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Prof. Gilda, será que em 5 minutos a senhora consegue concluir? É o tempo que nós temos.

A SRA. GILDA CARDOSO ARAÚJO - Creio que sim, vou tentar.

(Segue-se exibição de imagens.)

Em relação à educação, algumas pessoas vieram aqui e disseram que é um direito público subjetivo e, portanto, individual; que essa questão da proibição do retrocesso é uma bobagem, porque, na verdade, já está positivado na Constituição.

Eu não acredito que seja assim, porque nós também temos, em oposição ao princípio da proibição do retrocesso, a questão da reserva do possível, que incide exatamente sobre a discussão que está sendo feita nesta Comissão.

A reserva do possível à brasileira relaciona os direitos sociais à ditadura dos cofres vazios, à questão orçamentária, conforme a definição do constitucionalista Canotilho. E aí eu poderia falar mais da crise fiscal e financeira. O IPEA fez um seminário internacional muito interessante em 2015 falando da questão das regras fiscais, da responsabilidade fiscal, da flexibilidade no cumprimento destas e também da necessidade do cumprimento das exigências mínimas, no que diz respeito aos direitos sociais. Posso falar depois também do FUNDEB em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas vou ao meu ponto principal, por causa do tempo.



O que eu quero defender aqui é que os insumos adequados são condições necessárias para a garantia do direito à educação, com base no princípio da proibição do retrocesso, senão ele vai ser mais um princípio como padrão de qualidade sem definição; enfim, vai ser mais um princípio, digamos assim, de ordem retórica e não de ordem prática.

E nós não o temos positivado, mas nós já temos esse acúmulo no próprio Plano Nacional de Educação — PNE.

Estas são as metas. Eu não vou garantir fontes de financiamento. Não está sendo dito exclusivamente, em especial, as decorrentes, então significa que podemos discutir a dimensão do custo aluno-qualidade — nós não fizemos ainda o CAQi — custo aluno-qualidade inicial, fazendo uma dimensão numa perspectiva progressiva, referenciado num conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional, e depois o CAQ — custo aluno-qualidade, que também nós temos que fazer.

E sobre a questão da regulamentação, eu acho que essa questão do FUNDEB permanente tem que tocar na dimensão do art. 23 da Constituição, principalmente se nós conseguirmos vincular a dimensão dos insumos nesse debate, até porque há uma dimensão importante no item 20.9, sobre a questão do combate às desigualdades educacionais e regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste. Esse artigo da regulamentação do sistema está levando em conta também a organização federativa e como é que esse sistema vai ser financiado para o combate das desigualdades regionais.

Cabe à União a regulamentação desses valores e a regulamentação desses insumos, como vão funcionar. Então, nós temos dois desafios do ponto de vista do federalismo educacional — e é o que evidencia o trabalho desta Comissão. O primeiro é a equidade, como é que promovemos a equalização da oferta educacional. E eu acho que a proposta do FUNDEB permanente traz essa possibilidade, principalmente se for incorporado o debate dos insumos, o debate do custo aluno-qualidade. Eu acho que há uma grande possibilidade aí.

E há a questão de como é que vão se dar os mecanismos de cooperação entre os entes federados, porque é preciso — existe uma portaria, mas eu não sei



como anda, se está funcionando — a criação de espaços de cooperação federativa para discutirmos políticas de fundo, e, se esse fundo se torna permanente, mais ainda, na dimensão de um sistema nacional de educação.

Pessoas que estiveram aqui já disseram que a oportunidade está dada, até porque a complementação está fora da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, do teto dos gastos públicos.

Eu defendo que o Fundo se constitua num fundo único, de caráter nacional, e os valores do CAQi e CAQ deveriam ser as referências para definição dos fatores de ponderação. É claro que eu não sei se, de imediato, nós poderíamos definir como a campanha defende, mas nós deveríamos caminhar na dimensão dos insumos.

Obrigada. Meu tempo está esgotado. Peço perdão por extrapolá-lo. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Muito obrigado, Profa. Gilda Cardoso Araújo.

Passo a palavra agora, por 20 minutos, ao Sr. Daniel Bregman, Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.

O SR. DANIEL BREGMAN - Bom dia, Deputado Thiago Peixoto. Bom dia, Profa. Gilda. Bom dia aos membros da Comissão.

Eu queria, em primeiro lugar, agradecer a oportunidade de estar aqui discutindo este tema tão importante, o financiamento à educação básica.

E queria agradecer à Roberta Mascarenhas o auxílio, e à Isabel e ao Vítor, meus colegas do BNDES do escritório de Brasília, o apoio.

Vou pedir licença para apresentar em pé.

(Segue-se exibição de imagens.)

Em primeiro lugar, sou funcionário do BNDES, mas eu queria deixar claro que eu fui chamado pela Comissão pelos meus artigos sobre federalismo fiscal, que escrevi há alguns anos. O BNDES tem uma política de porta-vozes, e eu não fui designado a falar pelo BNDES sobre o FUNDEB.

Rapidamente, vão aparecer alguns dados gerais. Um artigo que fiz há alguns anos, e acho que pode subsidiar essa discussão do FUNDEB, é sobre os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS.



A cota-parte do ICMS, a parcela dos ICMS que é arrecada no Estado e que vai para os seus Municípios, é a principal fonte agregada de financiamento dos Municípios brasileiros. Esses dados são de 2015. Foram mais de 97 bilhões de reais de cota-parte do ICMS. O Fundo de Participação dos Municípios — FPM girou em torno de 85 bilhões de reais, e as duas principais fontes de arrecadação própria — ISS e IPTU — estavam na ordem de 80 bilhões de reais. Esses são dados do *Anuário Multi Cidades*.

E como essa cota-parte do ICMS é distribuída atualmente? Vinte por cento são distribuídos pelos critérios do FUNDEB, pelos fatores de ponderação do FUNDEB; outros 20% são por legislação estadual, cada Estado define as suas próprias regras; e 60% dos recursos são pelo Valor Adicionado Fiscal — VAF. O Valor Adicionado Fiscal é uma *proxy* do PIB, são as entradas menos as saídas. Esse critério acaba por favorecer muito os Estados com grandes unidades industriais, com refinarias, com economia que tem um valor adicionado muito grande no Município.

O artigo argumenta — eu não vou entrar em detalhes aqui, acho que não é o fórum mais adequado para isso — que a migração da cobrança do ICMS para o destino é incompatível com a manutenção do valor adicionado fiscal como critério de distribuição para os Municípios, no conceito de devolução tributária. Na devolução tributária, devolve-se para o Município exatamente o imposto que foi arrecadado nele — o artigo argumentava isso, mas era um outro fórum de discussão sobre reforma tributária.

Aqui há alguns casos, eu peguei alguns dados de 2015, que são dados mais extremos de concentração da cota-parte do ICMS. A média do Brasil, dos Municípios brasileiros, foi de 480 reais *per capita* no ano. Esses são os dez Municípios que mais receberam. Temos São Gonçalo do Rio Abaixo, em Minas Gerais, com mais de 11 mil reais. Lá há uma mina, é uma economia no setor de mineração. Em todos esses dez Municípios, há mais de 4 mil reais *per capita*/ano de cota-parte do ICMS. Se pegarmos os cem maiores, será mais de 3 mil reais. Essa é uma realidade muito diferente da média dos Municípios brasileiros.



Na época, em 2008, as associações municipalistas, a Associação Brasileira de Municípios — ABM, a Frente Nacional de Prefeitos — FNP, e a Confederação Nacional de Municípios — CNM, propuseram um sistema de pisos e tetos *per capita* dentro dos Estados, ou seja, teríamos uma média estadual da cota-parte do ICMS. Depois de um período de transição, nenhum Município poderia ganhar mais de quatro vezes desse teto. Havia uma discussão sobre a colocação de um piso de metade da média para alguns Municípios, eventualmente com a complementação federal, a exemplo do FUNDEB. O piso era uma maximização do mínimo, o que é um mecanismo muito parecido com o que ocorre na complementação federal do FUNDEB. À medida que entrasse dinheiro, numa dotação fixa, ele seria destinado aos Municípios menos favorecidos, até que a dotação acabasse.

Caso esses mecanismos tivessem sido aplicados em 2007 — esses foram os dados que eu utilizei para o estudo —, haveria redistribuição da cota-parte do ICMS em todos os Estados, exceto no Acre. Isso porque na Capital do Acre, Rio Branco, havia 80% do valor adicionado fiscal, e ela voluntariamente se dispôs a redistribuir aos Municípios do interior. Mas, ainda assim, a concentração de atividade industrial e de arrecadação de ICMS entre os Municípios é uma realidade no Brasil.

É importante destacar que nenhuma capital estadual estaria acima do teto ou abaixo do piso nesse exercício de 2007. Seria importante refazer o exercício para saber se, 10 anos depois, a situação é a mesma.

O perfil dos Municípios do piso é de cidades dormitório de regiões metropolitanas e Municípios muito pequenos, com economia muito pouco dinâmica. A arrecadação de ICMS nesses Municípios era muito pequena.

Há só uma curiosidade: na conclusão do artigo, eu fiz um indicador de dispersão, de forma a comparar todos os Estados da Federação. O efeito redistributivo, ou seja, os Municípios que mais desceram para o teto ou subiram ao piso pertenciam à Bahia, a Sergipe, a Pernambuco e ao Maranhão.

E como esse debate da cota-parte do ICMS entra no FUNDEB?

Eu tenho acompanhado os trabalhos desta Comissão e queria parabenizar os expositores. Os debates têm sido muito ricos. Marca que tem definido as exposições é a questão da eficiência de alocação de recursos na educação. Nós vivemos uma



crise econômica que rebate uma crise fiscal muito forte. E a equidade também, nos trabalhos desta Comissão, tem sido um tema bastante debatido.

Já foi muito elogiado, inclusive internacionalmente, o critério de o FUNDEB destinar recursos aos Estados e Municípios de acordo com as matrículas escolares. Focar em matrículas escolares e olhar isoladamente o FUNDEB faz os recursos serem destinados de uma maneira muito justa.

Com um olhar um pouco mais amplo sobre federalismo fiscal, vendo essa experiência da cota-parte do ICMS — e existem outras transferências que acabam beneficiando, sobremaneira, alguns Municípios —, eu queria trazer a este debate se é conveniente adotar algum ajuste para os Municípios menos carentes de investimentos em educação.

Se olharmos a tabela, esses 10 Municípios recebem a mesma quantia por aluno que os Municípios que estão ganhando menos de 400 reais de ICMS. Então, é um questionamento que eu faço a esta Comissão, é uma contribuição que eu queria dar.

Em sua palestra, François Bremaeker veio com uma proposta de redução da contribuição decorrente do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, porque alguns Municípios muito pequenos acabavam sendo doadores líquidos para o FUNDEB, e de uma composição com parte da arrecadação própria dos Municípios grandes, que têm capacidade de arrecadar ISS e IPTU. Ele sugeriu uma contribuição maior desses Municípios.

O que eu queria trazer para esta Comissão é a possibilidade de aplicar o sistema de pisos e tetos na distribuição de recursos do FUNDEB, não no aporte. Uma vantagem é que, nessa linha de eficiência e equidade, poderia haver a migração de recursos de Municípios que já são mais abastados, que já têm uma receita orçamentária maior por conta de outras fontes, para Municípios mais carentes. Isso eventualmente teria efeitos nos indicadores de educação do País.

Uma questão que precisaria ser observada, caso se utilizasse algum mecanismo, alguma suavização do critério de matrículas, seria a estrutura de incentivos.



Na palestra que fez aqui, Luciano Oliva Patrício, do Ministério da Educação, apontou a importância das matrículas para o desenho de estrutura de incentivos. Antes do FUNDEF, quando não havia essa questão das matrículas, causavam-se distorções. Algumas Prefeituras não buscavam o aluno. Então, a manutenção da matrícula é muito importante.

A solução que eu proporia seria manter o critério das matrículas para todos os Municípios do Brasil. Quanto mais matrículas um Município tivesse nos fatores de ponderação do FUNDEB, mais recursos receberia. Talvez fosse necessário adotar um redutor global para esse Município. Qual seria o problema disso? Já se falou aqui, em outras audiências, da questão do excesso dos fatores de ponderação, da complexidade do FUNDEB. Adotar um redutor significa adicionar complexidade. Eventualmente, melhora-se a questão da eficiência e da equidade, mas talvez se dificulte a operacionalização do fundo, trazendo um problema novo.

De qualquer maneira, eu procurei levantar esses pontos para contribuir com a discussão. Vindo a esta audiência pública, pensei em mais uma questão que acabou não ficando na apresentação. Tem se falado muito no volume de recursos para a educação, o que se discutiu muito nesta Comissão. Acho que todo mundo concorda que, desde a Constituição de 88, houve um grande aumento de recursos para a educação básica. Isso foi muito importante para a universalização e a melhoria da qualidade da educação do País. Hoje existem pessoas que defendem aumento ainda maior de recursos e há pessoas que focam mais a gestão, o debate.

Nós poderíamos observar os indicadores de educação dos Municípios que já têm uma receita orçamentária maior. Consequentemente, têm menos dificuldades de pagar bons salários para os professores, de ter boas estruturas de educação. Também poderíamos ver como andam os indicadores educacionais deles. Isso seria uma boa *proxy*, um bom indicador do que aconteceria com os Municípios do País, caso se tomasse a decisão política de aumentar os recursos para a educação.

Espero ter contribuído para o debate. Agradeço novamente o convite.

Bom dia. (*Palmas*)

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



Vou passar a palavra à nossa Relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, para que faça as suas observações.

A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE - Bom dia, Sr. Presidente, Deputada Raquel Muniz, Deputada Pollyana Gama.

Eu gostaria de agradecer à Profa. Gilda e ao Sr. Daniel, representante do BNDES, a contribuição.

Na verdade, eu já cheguei ao final da exposição do Sr. Daniel. Muitos dos temas apresentados são preocupações que estão presentes. Eu queria só reforçar a nossa ideia em termos de andamento. Pelo que vi ao final da apresentação, algumas das nossas preocupações são recorrentes. Nós temos um grande desafio.

Eu não consigo lidar com a ideia de que temos dinheiro suficiente, porque, quando distribuímos e olhamos a diversidade, temos uma renda *per capita* muito baixa na grande maioria dos Municípios e Estados. A comparação feita em avaliações internacionais mostra o quanto o Brasil, na educação básica, está longe desse investimento.

Também acho que é uma das nossas preocupações na discussão do FUNDEB — não vamos tratar disso, mas não temos como não fazer referência — a questão do custo aluno-qualidade, o enfrentamento à definição de padrões. Quando eu falo em padrão, não me refiro só ao físico. São padrões de estrutura de pessoal, de políticas garantidas para a melhoria da qualidade. Acho que isso vai servir de norte para que tenhamos um olhar em relação ao que ainda é necessário fazer na busca do equilíbrio num país em que há números *per capita* tão diferentes, tão desiguais.

O Sr. Daniel fez uma menção, mas não sei se existe algum estudo mais detalhado. A nossa preocupação é que há 19 fatores diferentes de ponderação, que, efetivamente, não têm nenhuma vinculação prática com o trabalho da educação. Eles são usados para referência na captação do recurso, mas não têm nem vinculação com a área de atuação. Um Município pode receber o recurso porque presta um grande atendimento no campo, o que tem um custo diferenciado, mas não há garantia nenhuma de que esse dinheiro vai ser aplicado na educação do campo, no ensino especial e assim por diante. As escolas conveniadas, do mesmo jeito,



apropriam-se do fator de ponderação, mas o convênio pode dizer que o Município pode passar um terço daquele valor para as escolas. Não sei se há algum estudo mais concreto sobre isso.

É lógico que esse não é um tema da PEC, e sim da lei de regulamentação, mas há uma preocupação com essa questão dos fatores, embora a nossa ideia seja elencar que, na organização estadual, é preciso ter esse olhar em relação aos fatores locais, como o índice de ruralidade e a cobertura de atendimento.

Há preocupação em relação aos Municípios que ainda têm muitos alunos que não estão na escola. Ficou muito claro que muitos Municípios hoje não têm nem incentivo à busca ativa desses alunos, porque não dão conta da questão do transporte, da estrutura física e da organização. Mas nós não podemos esquecer que ainda há um percentual significativo de alunos não atendidos.

Eu queria ouvir também, se possível — não sei se houve algum tipo de estudo e abordagem nesse sentido —, sobre uma preocupação que temos com a situação da carreira e do piso, embora entenda que, no formato em que está a lei que trata do FUNDEB, isso não tem como entrar. Existe uma lei específica para o piso e a carreira, mas há uma preocupação nossa, como sinalização, que deve ser tratada de maneira verdadeira, e não como foi colocado na antiga lei. Os 10% dos 10%, efetivamente, nunca foram levados em consideração em relação ao piso.

Não sei se o IPEA tem algum estudo consistente em relação à questão da remuneração docente. A nossa ideia não é entrar, mas ter uma referência. Logicamente, dentro do percentual de aplicação para o pagamento de profissionais da educação, nós temos que ter uma referência, embora a complementação não.

Talvez o Presidente tenha mais questões a fazer, porque ouviu todas as apresentações.

No mais, eu gostaria de me colocar à disposição. Assim que tivermos um texto um pouco maduro, gostaria de enviá-lo, para que os senhores pudessem, a partir dessa proposta, também ajudar nesse processo de construção.

Muito obrigada.

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



Tem a palavra a Deputada Raquel Muniz.

A SRA. DEPUTADA RAQUEL MUNIZ - Como autora dessa PEC que visa tornar permanente o FUNDEB, eu quero, mais uma vez, agradecer aos painelistas desta manhã, o Sr. Daniel e a Sra. Gilda.

Agradeço ao nosso Presidente, ao Deputado Thiago Peixoto, à Deputada Pollyana Gama, que é superexperiente na área de educação, e à Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, Relatora desta PEC.

Quero dizer que as questões que tratam do financiamento e da qualidade do ensino, bem como a ideia de tornar o FUNDEB permanente, têm sido uma constante aqui. Há diversas sugestões de aprimoramento com relação ao FUNDEB, e os senhores trazem essa contribuição aqui, mas, de certa maneira, todos concordam com a importância de tornar o FUNDEB permanente, para garantir a educação na nossa Constituição.

O ano de 2020 já se aproxima. É necessário acelerarmos esse processo. Esta Comissão tem realizado várias audiências públicas — já foram mais de 20 até agora — com a participação dos nossos consultores, que têm se debruçado sobre essa temática não só para tornar o FUNDEB permanente, mas especialmente para tratar do financiamento e da redistribuição dos recursos. Acho que a Comissão tem cumprido o seu papel.

Quero agradecer, mais uma vez, ao Sr. Daniel e à Sra. Gilda as contribuições que deram.

Como a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende disse, é importante que o nosso Presidente, os Consultores e os Assessores desta Comissão possam repassar esse texto, assim que estiver pronto, para que os que contribuíram também possam opinar sobre o texto final.

Agradeço, mais uma vez, a colaboração.

Esses eram os meus registros. Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Deputada Raquel Muniz.

A Deputada Pollyana Gama está inscrita? (*Pausa.*)



Passo a palavra ao Sr. Paulo de Sena Martins, que está inscrito como Consultor.

Depois, vamos ouvir os nossos convidados.

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

Eu queria parabenizar os expositores. Acho que as duas exposições foram muito interessantes, casaram muito bem, dialogaram.

Quando a Profa. Gilda fala que o FUNDEB hoje é mais um fluxo de redistribuição, eu acho que a trajetória desta Comissão — e esta tem sido a orientação da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende — é a de transformá-lo na direção de um sistema de equalização.

A exposição do Sr. Daniel toca em alguns mecanismos operacionais de transformar isso num sistema de equalização. Dentro do trabalho da Comissão, isso está um pouco sintetizado no estudo do nosso colega Cláudio Tanno, que já aponta um pouco na direção, primeiro, de reforçar a solidariedade. É claro que, por ser o ente mais forte, todo mundo olha só para a União, mas há a necessidade de se criar um mecanismo de solidariedade entre todos os entes. É preciso olhar para esse sistema de pisos e tetos para ver que também pode haver distribuição horizontal e solidariedade horizontal.

Acho que as duas exposições se completaram muito.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Agora passo a palavra aos nossos expositores. Primeiro falará a Profa. Gilda Cardoso de Araújo, por 3 minutos.

A SRA. GILDA CARDOSO DE ARAÚJO - Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, eu acho que já deve ter sido falada aqui, e é do conhecimento dos senhores e das senhoras, uma questão muito séria, muito grave no Brasil, que é a questão da baixa — eu diria quase nula — atratividade da carreira docente. Além da remuneração, há o desprestígio social e as condições de trabalho, que têm a ver com a questão dos insumos também. Isso é muito preocupante.

O Plano Nacional de Educação, como é do conhecimento dos senhores e das senhoras, estabelece que a remuneração condigna para o pessoal do magistério seria aquela equivalente à de um graduado no mesmo nível, porque a remuneração



é duas ou três vezes menor. Com essa consideração do Plano, de que precisaríamos? Obviamente, nós não podemos ter os mesmos aportes de recursos e o mesmo plano de carreira que temos hoje nos Estados e Municípios. Isso é pouco atrativo. A maioria não faz concurso, e o trabalho fica precarizado para esse requisito que está no Plano Nacional de Educação.

O que eu estou indicando é o seguinte. Acho que o critério já está posto no Plano como o mínimo. Um professor não pode receber menos do que um profissional graduado. Trata-se do equivalente, não do mesmo. Ele não vai receber como um médico ou um advogado, vai receber menos. Então, eu acho que a referência já está dada, não precisa ser inventada. Eu acho que é preciso fazer uma média de quanto os graduados recebem, para que se dê o mínimo de dignidade aos docentes deste País.

Além da remuneração, também é necessário haver uma carreira. Carreira significa formação inicial e continuada, que também é recurso. Carreira significa condição de trabalho. Carreira significa atualização constante. Carreira significa prestígio social. Carreira significa incentivo para a compra de livros e materiais. Carreira significa atualização, ida a museus. Enfim, carreira significa um conjunto de aportes além do salário.

Quanto às considerações do Sr. Paulo, espero que tenham sido, sim, complementares.

Eu gostei muito das considerações do Sr. Daniel. Acho que nós temos que repensar essa questão do ICMS, que é um dos impostos que compõe a cesta do FUNDEB com maior impacto. Eu só não sei como seria essa questão do ponto de vista da guerra federativa, se a entrada dos Municípios que têm uma capacidade fiscal maior faria com que contribuíssem mais com o Fundo. Eu acho que seria uma guerra, uma cruzada com as associações municipalistas. Isso daria pano para manga, mas é uma proposta interessante. Se nós tivéssemos uma instância federativa ou algo equivalente, acho que valeria a pena ver como isso poderia ser pactuado. Isso necessita de um pacto.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Profa. Gilda Cardoso Araújo.



Com a palavra agora o Sr. Daniel Bregman.

O SR. DANIEL BREGMAN - Eu queria agradecer à Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e à Deputada Raquel Muniz as manifestações.

A Profa. Gilda foi perfeita, foi impecável na questão da carreira do magistério. Acho que esse tema tem sido bastante discutido nesta Comissão, o que não teria como ser de outra maneira. Nós não vamos conseguir melhorar os indicadores de educação do País sem olhar para o profissional que está trabalhando no dia a dia.

Sobre a questão do federalismo fiscal, eu queria tocar mais nesse ponto. Essa é a minha área de especialidade. Em primeiro lugar, concordo com a Profa. Gilda. Essa questão política no federalismo fiscal é muito sensível. Nós teríamos que revisitar um debate sobre federalismo fiscal, o que, na verdade, não se faz no Brasil desde a Constituição de 1988. Esse debate é adiado, como outras grandes questões nacionais.

Eu só queria complementar a minha fala e, na verdade, fazer o *link* da questão do profissional, do professor que está ali na ponta, que é o responsável por transmitir os conhecimentos e melhorar a educação básica nacional, com a questão do federalismo fiscal.

Se nós tivermos um federalismo fiscal — e isso extrapola o FUNDEB —, se tivermos um desenho federativo correto, uma alocação correta de alçadas tributárias e de competências de gastos, mesmo nesse cenário tão dramático de restrição de recursos fiscais, vai ficar um pouco mais fácil levar uma remuneração condizente para o professor e, por conseguinte, melhorar os indicadores de educação.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Sr. Daniel Bregman.

Agradeço aos dois convidados, à Profa. Gilda e ao Sr. Daniel, a participação.

Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, V.Exa. tem alguma observação a fazer? (*Pausa.*)

Ao encerrar esta audiência pública, quero agradecer aos convidados a participação e a contribuição — suas presenças muito nos honraram —, assim como agradeço a todos os demais presentes.



Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião. Antes, porém, convoco Reunião Ordinária para o dia 21 de novembro, às 10h30min, conforme pauta a ser divulgada.

Muito obrigado a todos.