



A PEC N°15/2015 E O NOVO FUNDEB

PAULO DE SENA

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia

OUTUBRO/2015

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. O FUNDEB E A PEC Nº 15/2015.....	3
2. O FUNDEB COMO INSTRUMENTO PERMANENTE DE FINANCIAMENTO	5
3. A PEC Nº15/15 E O PLANEJAMENTO.....	6
4. A PEC Nº 15/15 E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO	7
5. A PEC Nº 15/15: O NOVO FUNDEB	7
5.1 PEC Nº 15/15: APRIMORAMENTOS PONTUAIS AO FUNDEB.....	8
5.2 DISPOSITIVO QUE REQUER ALTERAÇÃO	8
5.3 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA PEC Nº 15/15	10
5.4 POSSÍVEIS INOVAÇÕES NO DECORRER DO DEBATE.....	11
6. A PEC DO NOVO FUNDEB E SUA COMPATIBILIDADE COM O CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ)	11
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	13
ANEXO.....	15

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

A PEC Nº15/2015 E O NOVO FUNDEB

Paulo Sena

1. O FUNDEB E A PEC Nº 15/2015

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ingressou na agenda parlamentar, com o objetivo de substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tendo incorporado vários de seus elementos e procedido a aprimoramentos, como ocorre em todo processo cumulativo de aprendizado nas políticas públicas, a partir da experiência e do enfrentamento e solução de problemas concretos que revelam seus avanços e insuficiências.

O antigo Plano Nacional de Educação (PNE, 2001-2010) fazia referência expressa à adoção, “no futuro”, de um fundo único, que não seria outro senão o Fundeb.

Os estudos produzidos no campo educacional, sobretudo a partir da implementação do Fundef, apontam, como aspecto positivo dos fundos para os sistemas estaduais e municipais, o fato de possibilitarem o fluxo regular de recursos e a adoção de critério educacional para sua distribuição, de modo a induzir a co-responsabilidade pelo atendimento entre Estados e Municípios. Este critério tem como vantagem adicional a sua objetividade, em contraste com o julgamento subjetivo e sujeito à influência política que marcava os convênios – instrumentos que se ajustam a políticas definidas pela instância federativa de maior abrangência (União em relação a estados e municípios e estados em relação a municípios). A União, ao repassar os recursos e eventualmente prestar assistência técnica, estabelece condições, cuja verificação é mais suscetível a injunções político-partidárias, afastadas pelo estabelecimento do critério objetivo e automático do número de matrículas. A própria celebração do convênio envolve uma relação de poder, na qual a instância mais centralizada pode impor seus objetivos.

Uma das principais inovações do Fundeb foi a extensão do fundo contábil redistributivo a todas as etapas e modalidades da **educação básica**, antes limitado ao ensino fundamental, na vigência do Fundef. Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade.

A complementação da União constituiu um fator importante para a obtenção do regime de colaboração, na medida em que deu credibilidade ao compromisso da União, o que ocorreria com a nova regra aprovada: complementação de, no mínimo, dez por cento do valor dos fundos.

Outros avanços concretos podem ser destacados:

- o equacionamento razoável da questão da complementação da União (considerando-se que os valores são mínimos e podem e devem ser ampliados até, ao menos, o patamar de gastos praticado pela União em 1995, no que se refere a seu esforço federativo ou segundo parâmetros referentes à aproximação da média nacional investida por aluno, ou do custo-aluno-qualidade);

- o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial para o magistério por lei (o que se deu por meio da Lei nº 11.738/08);

- a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado (o que valoriza o cumprimento da função própria e organiza o regime de colaboração);

- a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões (mais uma dimensão inserida no jogo federativo) nas esferas municipal e estadual, além da representação da União.

O Fundeb tem prazo para terminar: 2020, a meio caminho do recém-aprovado Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Destaque-se que seria estabelecido o caos no financiamento da educação em caso do fim puro e simples do Fundeb, com o retorno à situação pré-Fundef – sem redistribuição horizontal e sem complementação da União.

O financiamento da educação atingiu um ponto sem retorno. Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade.

Para promover a equidade e a qualidade é necessário um “salto institucional” para que, conservando os aspectos positivos, seja o Fundeb um instrumento mais poderoso.

A PEC nº 15, de 2015, tem por escopo principal transformar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

Nos termos do caput do art. 60 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, o Fundeb foi instituído por catorze anos, a partir da aprovação da emenda (2006). Assim, em 2020, o Fundeb deixará de ter suporte jurídico, hipoteticamente havendo retorno à situação anterior ao Fundeb e ao próprio Fundef – deixaria de haver o mecanismo redistributivo dos fundos contábeis.

2. O FUNDEB COMO INSTRUMENTO PERMANENTE DE FINANCIAMENTO

A inserção do Fundeb no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não foi uma localização adequada. Este aspecto estava mais bem encaminhado na PEC nº 112/99, que trazia a reforma do financiamento da Educação para o corpo permanente da Constituição.

Já tivemos oportunidade de nos manifestar sobre esta questão (MARTINS, 2011), grifos nossos:

De fato, como opina o jurista José Afonso da Silva (2009, p. 931) “não é usual – e nem tem cabimento – emendar disposições transitórias, por isso é que são transitórias, situadas, pois, em um contexto de transição de um regime constitucional para outro. Senão, de emenda em emenda, elas acabariam virando disposições permanentes”. Trata-se de normas de transição e adaptação ao novo texto constitucional, à nova ordem jurídica inaugurada pela Constituição (MELO 2001). Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999) admite a reformabilidade do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mas observa que, além dos limites expressos (cláusulas pétreas) e implícitos ao poder constituinte derivado, há, no que atine ao ADCT, outro limite: a compatibilidade da modificação com a finalidade do regramento do ADCT (estabelecer exceções precárias e transitórias às regras permanentes). Caso contrário, haveria inconstitucionalidade por “desvio de finalidade”. Assim, há que se avaliar se pode ser considerado como transitório o caráter do Fundef (e do Fundeb).

Também Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 18) entende que a alteração do ADCT constitui um “expediente bastante discutível do ponto de vista da técnica constitucional”.

Para a Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmen Lúcia Rocha, enquanto as normas constitucionais do corpo permanente voltam-se para o presente e o futuro, as disposições constitucionais transitórias são voltadas para o passado, com repercussões no presente:

[...] Aquelas são, pela sua própria função e característica da Constituição, sujeitas parcialmente a reformas e mutações, o que decorre da própria dinâmica das instituições e da ebulição social a que se sujeitam, enquanto as disposições transitórias subtraem-se da possibilidade de reformas e emendas (particularmente de emendas aditivas), porque seria tornar perene o que transitório é, e não apenas no nome, senão que também, e especialmente, em sua função precípua e singular (ROCHA, 2001, p. 394-395).

Para a autora, a prática de emendar o ADCT torna o que seria uma regulamentação de passagem em “instabilidade institucional permanente” (ROCHA, 2001, p. 400-401).

3. A PEC N°15/15 E O PLANEJAMENTO

A PEC n° 15, de 2015, a exemplo de outras cujo objeto central foi o financiamento, (como a que resultou na EC n° 53/06, que instituiu o Fundeb e tratou, além do Fundeb, previsto no art. 60 do ADCT, de temas importantes, promovendo alterações nos arts. 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição) cuidou de assuntos que compõem o cenário no qual deve se dar este financiamento, por meio do novo Fundeb. Assim, tocou na questão do planejamento.

A partir da Constituição de 1988, o planejamento deixou de ser um processo dependente da mera vontade dos governantes. Passou a ser, como assinalou José Afonso da Silva, “uma previsão constitucional e uma previsão legal” (SILVA, 2009, p. 722).

O jurista refere-se a dispositivo que está inserido na Carta Magna, no capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica, nos seguintes termos:

Art.174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Seu § 1º menciona os planos nacionais e setoriais de desenvolvimento, também referidos no art.48, inciso IV.

A previsão do planejamento ficou limitada à ordem econômica, não sendo tratada como princípio na ordem social, embora, no caso da Educação seja expressamente previsto, no art. 214 da Carta Magna, o Plano Nacional de Educação (PNE), que é a referência para o planejamento de um setor da ordem social: o setor educacional.

A cultura de planejamento no setor público tem sido marcada pelo domínio normativo da ciência econômica (TONI, 2002). Esta visão “contaminou” todos os setores (FREITAG, 2005).

A PEC nº 15, de 2015, corrige esta lacuna, ao trazer a previsão do planejamento, também, para a ordem social. A proposta da deputada Raquel Muniz contém importante avanço, ao estabelecer que o planejamento, como processo, deve prever a participação da sociedade na formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica das políticas sociais.

4. A PEC Nº 15/15 E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO

Além de propor a adoção do planejamento como princípio de toda a ordem social, e não apenas da ordem econômica, a PEC nº 15, de 2015, insere novo princípio, especificamente para orientar a Educação.

Trata-se da chamada “proibição do retrocesso”, entendida, como sugere a PEC, como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.

Conforme esclarece o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Barroso (apud SARLET, 2004, p.65), “se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”.

Segundo Maliska (2001, p.145), uma vez concretizados, os direitos sociais não podem deixar de ser fornecidos pelo Estado nem, tampouco, terem sua quantidade de serviço diminuída. Os cidadãos podem recorrer ao judiciário para reclamar a manutenção do nível de realização”.

Eventualmente, a redação proposta pode ser aprimorada, para deixar claro que não se trata apenas do aspecto quantitativo, mas do nível de realização, que envolve a dimensão qualitativa.

5. A PEC Nº 15/15: O NOVO FUNDEB

O grande mérito da proposta é tornar o Fundeb um mecanismo contínuo e estável, trazendo-o para o corpo permanente da Constituição.

Mencionamos a inadequação, do ponto de vista jurídico, de estabelecer emendas constitucionais pela via do ADCT, quando não se tratar mais de regra de transição para outra ordem constitucional, mas de tema de mérito que deve passar a integrar a Constituição.

Ao analisar a distribuição do Fundeb, por Estado, segundo dados do FNDE, verifica-se que, em 2014, os estados transferiram aos municípios 21,5 bilhões de reais. Segundo Vander Borges, em audiência pública no Senado Federal, em 08/04/2015, este montante (transferência de estados para municípios) ultrapassa 25 bilhões de reais. Com a complementação da União aos Fundeb de âmbito estadual, no valor de 10,8 bilhões de reais, as contas-Fundeb de estados e municípios receberam mais estes recursos adicionais.

Segundo a Profª Mariza Abreu, representando a CNM, em audiência pública no Senado Federal, em 08/04/2015,

“Estados contribuem, grosso modo – isso aqui são as últimas estimativas, os colegas técnicos da CNM que fizeram –, com o que corresponde, mais ou menos, a 61%; os Municípios, a 30 %; a União, a 9 % do bolo total dos recursos do Fundeb; e, na distribuição, os Municípios ficam com cerca de 55% e os Estados com 45%”.

Embora ainda persistam conflitos federativos, o fim do Fundeb traria um potencial de maior eclosão destes e o risco do retorno ao “balcão”, ao invés da distribuição de recursos segundo o critério objetivo das matrículas.

5.1 PEC nº 15/15: aprimoramentos pontuais ao Fundeb

A proposta da PEC traz alguns aprimoramentos no texto atual:

- O inciso III do art. 212-A da PEC substitui a expressão do inciso III do art 60 do ADCT – “educação básica”, por “educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade”;
- na alínea “a” deste inciso III, para efeito de fixação das ponderações, além da previsão de etapas, modalidades, acrescenta-se a “jornada da educação”;
- na alínea “c”, a expressão “controle” é substituída por “controle interno, externo e social”;
- na alínea “d”, ao invés de prever prazo para a fixação do piso (finalmente definido pela Lei nº 11.738/08), o dispositivo passa a prever que a lei disporá sobre o piso.

5.2 Dispositivo que requer alteração

- o inciso VI mantém a atual redação do ADCT, no que se refere à complementação da União: “ a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo 10% (dez por cento).

É a complementação da União que permite que seja assegurado um valor por aluno/ano mais expressivo. Daí a necessidade de majorar este patamar. A opção da

nobre autora parece ter levado em consideração que, historicamente, estes patamares são alterados no decorrer da tramitação e, naquele momento, pode ter sido estratégico evitar oposição ferrenha por parte do Ministério da Fazenda - como ocorreu mesmo no caso da implantação do Fundeb, por meio da PEC nº 53/06, sendo a proposta inicial do executivo definida em valores fixos a serem corrigidos pela inflação. Foi no Congresso Nacional que se estabeleceu a regra da complementação – mínimo de 10% do valor dos fundos. Trata-se de patamar que defendemos em julho de 2004, em reunião que participamos a convite do Consed e em janeiro de 2005 (MARTINS, 2005, p. 46):

Propomos que se discuta a complementação da União a partir de um esforço financeiro, isto é, o compromisso com um percentual do próprio fundo. Monlevade (2004) lembra que, por ocasião dos debates da PEC 233, o executivo fez circular no congresso Nacional planilha que indicava uma complementação de 871 milhões de reais (sendo beneficiados 15 Estados) e “isto significaria um aporte da União de quase 10% da receita total do fundo”.

Nos Estados Unidos o aporte de recursos do governo federal para o programa K-12 (do jardim da infância até o 12º grau, equivalente ao último ano do ensino médio) corresponde a cerca de 8,2 %, segundo o U.S. Department of Education (2004).

[...] A determinação de que a União sustente 10% das despesas dos fundos da educação Básica pode ser uma alternativa [...] Não seria o ideal, mas seria um grande passo.

Destacamos alhures (MARTINS, 2011) que para que o Fundeb constitua um instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública que garanta a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social efetivo cumpre assegurar, entre outros aspectos,

a utilização da complementação da União como instrumento para promover a equalização, o que deverá requerer que ao patamar mínimo, correspondente a dez por cento do valor do fundo, seja somado um adicional que atenda a critérios como a aproximação das médias de gasto por aluno entre os Fundeb's de diferentes âmbitos estaduais, além do custo-aluno-qualidade;

Em audiência pública no Senado Federal, em 08/04/2015, o Prof. Vander Borges acentuou que, com o aumento da complementação da União de, no mínimo, 10% para 20%, haveria um aumento de 8,3% no Fundeb, mantidas constantes as demais variáveis (matrículas, ponderações e percentual de aporte de estados e municípios). O Prof. Vander observou que este exercício não considerou a tendência decrescente de matrículas. Neste cenário, ao invés dos atuais 10 Estados, seriam 16 os Estados a receber a complementação da União.

Recorde-se que, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2019, deve ser atingido o patamar de 7% do PIB em investimento na Educação e, ao final de sua vigência, 10% do PIB. O crescimento da complementação da União ao Fundeb seria um excelente caminho para atingir este objetivo.

Para que a educação brasileira atinja as metas colocadas no PNE, é preciso que a complementação da União seja efetivamente um instrumento para promover a equalização, o que deverá requerer patamar mínimo, maior que os 10% hoje previstos. Propomos que o novo mínimo seja de valor maior ou igual a 20%.

5.3 Inovações trazidas pela PEC nº 15/15

Entre as propostas da PEC destacam-se:

- o § 1º passa a dispor que, além de assegurar a melhoria da qualidade, o financiamento deve assegurar a equidade;

- o § 2º traz inovações: Observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total dos recursos, referido no inciso VI, a União complementará, com recursos adicionais, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, a partir da consideração de:

- a) recursos constitucionalmente vinculados à educação;
- b) esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação,;
- c) estruturação da carreira;

- conforme o § 3º, poderão ser integrados, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais, às contas únicas e específicas do Fundeb, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Como consequência da transformação do Fundeb em mecanismo permanente, o art. 60 do ADCT é revogado.

Em suma, a PEC nº 15, de 2015 é um excelente ponto de partida para a discussão, mas por sua própria natureza e pelo novo contexto, de busca do aprimoramento do regime de colaboração e da cooperação federativa, além da construção do sistema nacional de educação (SNE), requer mudanças mais profundas com a maior participação financeira da União.

5.4 Possíveis inovações no decorrer do debate

Na audiência pública do Senado Federal, em 08/04/2015, o Prof. José Marcelino Rezende Pinto suscitou o tema da simplificação das ponderações, com o que concordaram os demais expositores. Vislumbrou-se a simplificação com a adoção de fator 1(um) para todas etapas e modalidades, com a utilização de ponderações somente para considerar como categorias para efeito de captação de recursos adicionais, a creche em tempo integral e a educação do campo. De nossa parte, acrescentamos a eventual ponderação para matrícula associada a menor nível socioeconômico dos alunos ou das escolas. Entendemos que este caminho é preferível a outro sugerido recentemente pelos secretários de educação dos estados da região Norte: o chamado “fator amazônico” ou “fator Norte”. A consideração do nível socioeconômico atingirá, em tese, de forma mais precisa os alunos e escolas mais vulneráveis. Em tese, porque a distribuição dos recursos do Fundeb é para as contas–Fundeb, que são dos sistemas, e não das escolas. Mas a razão da captação dos recursos torna os agentes sociais mais “empoderados” para reivindicar a garantia dos repasses para, afinal, atender aos alunos e escolas cujas matrículas geraram a captação dos recursos do Fundeb.

6. A PEC DO NOVO FUNDEB E SUA COMPATIBILIDADE COM O CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ)

Com a aprovação do PNE, que prevê (estratégia 20.6) a implantação do custo aluno qualidade inicial em dois anos (junho de 2016) e a definição do custo aluno qualidade(CAQ) em três anos(estratégia 20.8), levanta-se a questão da compatibilidade entre o CAQ e o Fundeb, que seria eventualmente substituição pelo CAQ.

Em nossa opinião trata-se de diferentes conceitos, embora interligados. Há várias siglas importantes para o financiamento à Educação: o Fundeb, o PIB e o CAQ.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo contábil, que contribuiu para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo. Do ponto de vista de política educacional, embora não se comuniquem recursos para distribuição em distintos âmbitos estaduais, trata-se de uma política nacional. Do ponto de vista operacional, é uma fonte. Mas não é a única fonte de recursos no sistema de financiamento da educação básica. Convive, por exemplo, com a contribuição social do salário-educação, ao lado da qual compõe os pilares do financiamento da educação.

O financiamento do ensino obrigatório é indissociável de três objetivos (universalização, qualidade e equidade). A partir da EC nº 59/2009, com a alteração da redação do art. 212, § 3º, cabe ao PNE orientar a distribuição dos recursos públicos de forma a assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório.

No que toca à qualidade, a equidade dá-se em relação à equivalência dos insumos. No que se refere ao aspecto da distribuição, há de ser fundada no novo conceito operacional de custo aluno qualidade.

O Custo Aluno Qualidade (CAQ), como instrumento para atingir os fins mencionados, posicionou-se no centro da interpretação desse dispositivo constitucional.

Enquanto o Fundeb e o salário-educação são fontes, o CAQ é um critério de alocação de recursos.

Já o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado - é um indicador ex post daquilo que se investiu.

O estabelecimento de percentual do PIB, embora importante como indicador, não traz a garantia de fontes. E, observado de maneira isolada, pode levar a distorções para orientação da política educacional: não se pode considerar o PIB, sem registrar qual o tamanho do PIB, quais as necessidades educacionais (a chamada dívida social, de um país que tardou a incluir os cidadãos no sistema educacional) e qual a aplicação de recursos por aluno.

O Fundeb - política que certamente requer aprimoramentos – já tem grau de institucionalização, é de conhecimento dos atores institucionais e sociais e tem status constitucional. Neste sentido, consideramos que o Fundeb é o “escudo” do CAQ. Será uma de suas principais fontes – não a única, porque o custo aluno qualidade deve considerar todos os recursos destinados à educação. Mas a aprovação do novo Fundeb é o maior passo para que se alcance o CAQ.

Neste sentido é bem vinda a PEC nº 15/15, cuja discussão deve agregar aprimoramentos até sua redação final.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundeb). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out.2015.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out.2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out.2015.

_____. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Audiência pública sessão de 08/04/2015. Brasília, 2015. Notas Taquigráficas.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 05.10.1988. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 26, p. 54-68, jan./mar. 1999.

FREITAG, Bárbara, Escola, estado & Sociedade. 7ª ed. São Paulo: Centauro Editora, 2005.

MALISKA, Marcos Augusto. O Direito à Educação e a Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria José Rocha (Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). FUNDEB: dilemas e perspectivas. Brasília: Edição Independente, 2005a.

_____. Fundeb: federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Assoc., 2011.

MELO, Carlos Antônio de Almeida. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: proposta de um critério objetivo para o estabelecimento de referencial temporal implícito. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 152, p. 49-53, out./dez. 2001.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Princípio da proibição de retrocesso nos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1998. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez. Justiça Social: uma questão de direito. Rio de Janeiro: Fase/DP&A Editora, 2004, p.47-80.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TONI, Jackson de. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do Orçamento participativo ao planejamento estratégico. Ensaio, Porto Alegre, v. 23, nº 2, p. 949-976, 2002.

ANEXO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15, DE 2015**(Da Sra. RAQUEL MUNIZ e outros)**

Inserir parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É inserido o seguinte parágrafo único no art. 193 da Constituição Federal:

“Art. 193.....

Parágrafo único. O Estado exercerá, na forma da lei, o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.”

Art.2º É acrescentado o seguinte inciso IX ao art. 206 da Constituição Federal:

“Art. 206.....

IX - proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.”

Art. 3º É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades e jornada da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos;

d) o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo;

VII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VI do *caput* deste artigo;

VIII - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

IX - o não cumprimento do disposto nos incisos V e VI do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XI - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º Observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total dos recursos, referido no inciso VI, a União complementarará, com recursos adicionais, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, a partir da consideração de:

- a) recursos constitucionalmente vinculados à educação;
- b) esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação,;
- c) estruturação da carreira.

§ 3º Poderão ser integrados, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais, às contas únicas e específicas do Fundeb, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.”

Art. 4º É revogado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A ideia não é nova – já tramitou recentemente como PEC nº 191/12, cujo primeiro signatário era o nobre Deputado Francisco Escórcio, mas que contava com várias assinaturas, entre as quais as dos nobres Deputados integrantes da Mesa nesta sessão legislativa, Alex Canziani e Felipe Bornier. A proposição foi arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 2015.

Torna-se cada vez mais urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020), nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT.

Pode se perseguir este objetivo pela mera prorrogação do Fundeb, no ADCT ou pela transformação deste instrumento em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal.

Optamos pelo segundo caminho.

Registre-se que a primeira proposição que tratou do Fundeb nesta Casa, a PEC n° 112/99, apresentada pela bancada do PT, quando na oposição, já trazia a reforma do financiamento da Educação para o corpo permanente da Carta Magna.

Disposições transitórias lidam com ajustes de situações passadas. Não é o caso do Fundeb. Não vemos o Fundeb como um programa provisório. Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. O efeito redistributivo do fundo é seu grande mérito.

Este risco deve ser afastado, sobretudo porque a supressão do Fundeb, em pleno decorrer do período do Plano Nacional de Educação-PNE, recém-aprovado e que tem vigência até 2024, traria um cenário de perplexidades.

O Fundeb representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil.

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação.

Assim, temos a responsabilidade de tomar esta importante decisão: transformar o Fundeb em instrumento permanente em favor da educação pública brasileira.

Sala das Sessões, em de de 2015.

DEPUTADA RAQUEL MUNIZ