



Campanha NACIONAL
pelo **DIREITO à
EDUCAÇÃO**

NOTA TÉCNICA

“NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO”

1. POSICIONAMENTO PÚBLICO
2. ANÁLISE ACERCA DA PRIMEIRA MINUTA DE SUBSTITUTIVO À PEC 15-A/2015, DAS EMENDAS AVULSAS E DAS SUGESTÕES DO MEC
3. ANÁLISE CRÍTICA DAS EMENDAS VOLTADAS PARA GESTÃO E BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS E *VOUCHER* NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

APRESENTAÇÃO

Este documento, **dividido em três partes**, apresenta análises e traz recomendações sobre o que está em debate na tramitação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) na Câmara dos Deputados. **Ele busca tanto informar a sociedade brasileira sobre o tema quanto pretende auxiliar a decisão dos parlamentares. De forma transparente, também exprime a posição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.**

A **primeira parte** do documento é composta pelo posicionamento público da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que faz um gesto em busca do consenso. A **segunda parte** traz um quadro que analisa o texto original da PEC 15-A/2015, a primeira minuta de substitutivo apresentada em 2019 à PEC 15-A/2015, as 5 emendas parlamentares à PEC 15-A/2015 e, enfim, analisa a posição do Ministério da Educação do governo Bolsonaro, materializada por meio de Ofício encaminhado à relatora da matéria - deputada Prof.^a Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). A **terceira e última parte**, pela gravidade do tema, traz uma análise mais aprofundada de emendas que buscam constitucionalizar o gerencialismo e possibilidades de privatização da educação, o que fere os princípios da Constituição Federal de 1988, bem como contradiz a bibliografia consolidada sobre a gestão educacional.

Vale dizer que este documento é resultado de um esforço coletivo. A primeira parte é assinada pelo Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, após sugestão da Coordenação Geral. A segunda e terceira partes são fruto de um criterioso trabalho empreendido por Andréia Mello Lacé, Andressa Pellanda, Catarina de Almeida Santos, Fernanda Vick Sena, Salomão Ximenes e eu.

O que está em jogo no novo e permanente Fundeb?

O modelo atual do Fundeb (2007-2020) subsidia mais de 40 milhões de matrículas de redes estaduais e municipais, por meio de R\$ 156,4 bilhões. Embora seja um avanço em relação ao sistema anterior¹ - o antigo Fundef (1998-2006), restrito ao ensino fundamental -, o modelo em vigor não tem sido capaz de universalizar a educação básica obrigatória (para a população de 4 a 17 anos), zerar a demanda manifesta de matrículas em creches (para a população de 0 a 3 anos), alicerçar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e garantir um padrão mínimo de qualidade para todas as matrículas ofertadas nas escolas públicas.

Dessa forma, o novo Fundeb, que deverá ser permanente, deve ter a capacidade de criar matrículas e universalizar um padrão de qualidade capaz de garantir o processo de ensino-aprendizagem. Contudo,

¹ Ver análise comparada sobre a efetividade da política no artigo “Entre a garantia legal e a do direito: um panorama de três políticas públicas de educação no Brasil nos últimos dez anos”, Alacip 2017, disponível em: <https://bit.ly/301N8xJ> .

analisando os textos supracitados da tramitação, dispostos nas partes II e III desse documento, essa não é a tendência da matéria. Felizmente, com vontade política, isso é reversível.

Embora seja a política educacional mais estruturante do país, a renovação do Fundeb tem sido um tema secundarizado. Apresentada em 2015 na Câmara dos Deputados, por iniciativa da deputada Raquel Muniz (PSC-MG), a Proposta de Emenda à Constituição 15-A teve sua tramitação prejudicada pelo processo de *impeachment* (2016), pela intervenção militar no Rio de Janeiro (2017), pelo calendário eleitoral (2018) e, agora, pela prioridade dada na Casa à Reforma da Previdência (2019).

Em que pese o escanteamento, a tramitação não ficou parada graças ao empenho da Consultoria Legislativa e de muitos parlamentares comprometidos com a área. Foram realizadas audiências públicas e foram produzidos estudos sobre o tema.

No entanto, ainda é fato que não há conclusões seguras sobre questões cruciais, tais como: qual o impacto concreto de substituir o VAA (Valor Aluno Ano) atual pelo VAAT (Valor Aluno Ano Total), qual deve ser a cesta de receitas do Fundeb e qual deve ser o percentual mínimo de despesas com os profissionais da educação.

Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta soluções, como o modelo híbrido VAA-VAAT, além de recomendações sobre o encaminhamento de emendas. Portanto, a iniciativa deste documento reafirma a tradição da rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação de cooperar qualitativamente com o processo legislativo a partir de argumentos técnicos. O objetivo é colaborar com a consagração do direito à educação para todas e todos residentes no país, conforme determina nossa missão institucional.

Foi assim que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi decisiva na construção do atual Fundeb (Emenda à Constituição - EC - 53/2006 e da Lei 11.494/2007), na Lei do Piso do Magistério (Lei 11.738/2008), na elaboração da EC 59/2009, na Lei das Cotas Sociais e Raciais (Lei 12.711/2012), na Lei dos Recursos Petrolíferos para a Educação e Saúde – Lei dos Royalties – (Lei 12.858/2013) e na Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

Este documento, inclusive, é pautado em estudo equivalente apresentado em 2017, materializado com a elaboração de Salomão Ximenes e apresentada por mim em audiência pública na Câmara dos Deputados.

Sempre disposta ao debate, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação deseja boa leitura.

Daniel Cara

Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

PARTE I

Posicionamento Público

NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO

Brasil, 24 de junho de 2019.

Neste ano, desde a Semana de Ação Mundial 2019 (SAM 2019), a rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação direciona seus esforços para incidir na construção do novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), que tramita em paralelo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Ocorrida de 2 a 9 de junho no Brasil, a SAM 2019 mobilizou mais de 190 mil pessoas que participaram de atividades pedagógicas e audiências públicas em Casas Legislativas de todos os estados, Distrito Federal e municípios do país, além do Congresso Nacional. O tema desta edição da SAM foi “Educação: já tenho um Plano! Precisamos falar do Plano Nacional de Educação (PNE)”. Mesmo sendo um instrumento legal importantíssimo, o cumprimento do PNE está estagnado. Diante desse triste fato, e como não poderia ser diferente, todos os eventos da SAM 2019 debateram também o Fundeb, na perspectiva de que ele seja um sistema de financiamento educacional capaz de colaborar com a consagração do direito à educação básica no país e favorecer o cumprimento do Plano.

No curso da SAM 2019, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação participou de quatro audiências públicas no Congresso Nacional, sendo três na Câmara dos Deputados e uma no Senado Federal. Em todas elas, foi solicitada pelos parlamentares – de todos os partidos e matizes ideológicos – a construção de um entendimento entre as duas principais propostas de Fundeb em debate: 1) a PEC 65/2019, que tramita no Senado; e 2) a PEC 15-A/2015, que tramita na Câmara dos Deputados.

Entre outros fatores relacionados ao compromisso democrático, **a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem sido chamada a elaborar esse consenso, pois foi o principal ator da sociedade civil na construção do atual modelo de Fundeb.** Por esse motivo, inclusive, nossa rede foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional. Parte dessa história está retratada no livro do consultor legislativo Paulo de Sena Martins, intitulado “Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração” – fruto de tese de Doutorado defendida por ele na Universidade de Brasília (UnB).

Diante da demanda de entendimento entre os dois textos, solicitada especialmente pela deputada Prof.^a Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), relatora da matéria na Câmara dos Deputados, a rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação propõe um caminho de convergência entre a PEC 65/2019 (cujo mérito foi aprovado com emendas pelo Parecer do senador Flávio Arns (REDE-PR)) e

a primeira minuta de substitutivo de 2019, apresentada pela Prof.^a Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) à PEC 15-A/2015:

1. **O Fundeb deve ser capaz de expandir matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica e garantir um padrão mínimo de qualidade**, como direito e princípio constitucional. Apesar de boa parte dos atores que buscam incidir no novo Fundeb não abordarem esse tópico, ele é o mais importante;
2. É consenso que o **Fundeb se torne permanente**. Portanto, o sistema deve ser seguro, impedindo a desestruturação de redes públicas estaduais e municipais;
3. **O novo e permanente Fundeb não pode desconsiderar os mais de 20 anos de sistema de fundos públicos na educação** (Fundef, 1998-2006; Fundeb, 2007-2020). Esse sistema é definidor da elaboração e implantação de planos de carreira e políticas de manutenção de escolas, entre outros aspectos das políticas educacionais municipais e estaduais;
4. O Fundeb deve ser um instrumento capaz de **garantir a valorização dos profissionais da educação**, fator essencial para a garantia da qualidade do ensino e, conseqüentemente, do aprendizado;
5. Sob quaisquer simulações rigorosas e sensíveis à realidade educacional, **o efeito corretivo das distorções do Fundeb é melhor obtido pelo aumento da complementação da União**, questão melhor trabalhada na PEC 65/2019 e seu parecer do que na primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015. **Sem aumento substantivo da complementação da União, não há correção real e suficiente das distorções existentes do atual Fundeb – marcadamente menores do que o superado Fundef**;
6. **Os importantes efeitos do modelo distributivo do VAAT** (Valor Aluno-Ano Total), criado e proposto pela deputada Prof.^a Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) com auxílio da Consultoria Legislativa, **podem ser obtidos por meio de lei de regulamentação**. Para tanto, bastaria atribuir **dois novos fatores de ponderação adicionais ao Fundeb**: 1) um **primeiro** para distribuir recursos a redes municipais e estaduais prejudicadas pela baixa arrecadação; 2) um **segundo** para beneficiar redes públicas dirigidas por entes federados com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). **Portanto, os melhores efeitos do VAAT não dependem da constitucionalização arriscada desse mecanismo**;
7. Caso se decida estabelecer o VAAT ou mecanismo semelhante, em nome da segurança jurídica e do não prejuízo aos quase 115 milhões de brasileiros - especialmente os estudantes, professoras e professores dos 300 municípios que tributam (corretamente) no país -, **pode ser estabelecido um modelo híbrido**: 1) deve ser mantido o modelo atual do Fundeb, considerando o volume atual de recursos; 2) novos recursos de complementação da União devem ser distribuídos como forma de garantir os efeitos do VAAT - beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no Fundeb. Ou seja, seriam estabelecidos dois modelos: o atual, seguro e com mais de 20 anos de vigência, e um instrumento corretivo das distorções existentes nele;

8. O Fundeb trabalha na perspectiva do valor mínimo por aluno ao ano. Nesse sentido, as duas propostas em tramitação nas duas casas legislativas (PEC 65/2019 e parecer e a primeira minuta de substitutivo da PEC 15-A/2015) fortalecem o conceito do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial). **O CAQi é estruturalmente relevante para corrigir a principal inequidade na educação brasileira: a desigualdade entre escolas.** Hoje, todas as redes públicas têm escolas abaixo de um padrão de dignidade. As escolas públicas ofertadas para a população mais vulnerável são marcadamente mais precárias do que as unidades escolares localizadas nas regiões mais abastadas das cidades brasileiras. **Congruente com a legislação nacional, incluir o CAQi como referência do Fundeb vai evitar essa distorção por meio de condições equitativas de oferta do ensino,** em cumprimento ao primeiro princípio da educação nacional: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Art. 206, inciso I da Constituição Federal de 1988);
9. O Fundeb no Brasil não pode cometer o mesmo erro que políticas fracassadas nos Estados Unidos da América como o “Race to the top” que distribuiu recursos para redes públicas de ensino que baterem metas nas avaliações de larga escala. Essa política ampliou as desigualdades educacionais nos EUA. Nesse sentido, uma ação semelhante traria efeitos ainda mais perversos ao nosso país. A EMC 1/2019, recentemente oferecida pela deputada federal Tábata Amaral (PDT-SP) e pelo deputado federal Felipe Rigoni (PSB-ES), propõe que uma parte da participação da União no fundo seja distribuída exatamente nos moldes destas políticas equivocadas. Assim, a Campanha recomenda a sua rejeição e reafirma que **o Fundeb permanente deve ter a finalidade de zerar a demanda por creches, de universalizar a educação básica obrigatória e de assegurar as condições básicas de funcionamento das redes de ensino, de modo a garantir equidade e qualidade para efetivação do que determina o art. 205 da Constituição Federal de 1988, sob os princípios expressos no art. 206.**
10. **Os recursos do Fundeb devem ser dirigidos exclusivamente às escolas públicas e a uma política de Estado honestamente comprometida com a expansão das vagas no segmento público, como prevê o art. 213 da Constituição Federal de 1988,** que fez uma opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada, exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas no curso da implementação desta expansão. Os convênios com organizações da sociedade civil têm contribuído para a precarização da prestação dos serviços de ensino, da carreira e condições de trabalho dos profissionais do magistério e, por conseguinte, do próprio direito à educação, já que esse modelo conflita frontalmente com a diretriz de qualidade (art. 206, inciso VI da Constituição Federal de 1988). **Neste sentido, a Campanha recomenda a rejeição da EMC 3/2019, oferecida pelo deputado federal Tiago Mitraud (NOVO-MG) e pelo deputado federal Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ), que expressamente propõe o abandono da política de expansão de vagas no segmento público**

para adoção do modelo de parcerias com organizações da sociedade civil, texto cuja técnica abre o campo, inclusive, para a opção explícita pelo modelo de *vouchers*;

11. O Fundeb, como assinalado na Carta de Florianópolis, assinada pelos Presidentes e Vice-Presidentes de Comissões de Educação das Assembleias Legislativas do país, **precisa ser um indutor efetivo do regime de colaboração** entre União, Estados e Municípios, um mecanismo **equalizador das desigualdades educacionais** e de **ampliação progressiva da complementação da União, para alcançar o mínimo de 40%** da soma de todos os fundos estaduais;
12. Por fim, **o novo e permanente Fundeb deve tramitar com a necessária celeridade**, haja vista que o atual modelo se encerra em 2020, **mas não com açodamento**. Decisões equivocadas em nome da imposição de uma visão supostamente técnica, mas marcada por grave desconhecimento da realidade concreta da educação do país, resultará em enorme prejuízo para a educação nacional.

Os doze tópicos acima listados sintetizam a participação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no debate sobre o Fundeb. Eles sinalizam a disposição ao diálogo e a busca do melhor entendimento na matéria. Representam, antes de tudo, uma manifestação no sentido da busca do consenso.

Sendo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação uma das articuladoras da PEC 65/2019, mais uma vez, ela agradece o senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e o senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), bem como os demais signatários da referida PEC, por terem apresentado a proposta.

À disposição do debate,

Assina o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

1. Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação
2. ActionAid Brasil
3. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)
4. Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)
5. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE)
6. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
7. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST)
8. Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib)
9. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)
10. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

**Autores responsáveis pela análise das partes II e III
(por ordem alfabética)**

Andréia Mello Lacé

Doutora em Educação (UnB)

Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Andressa Pellanda

Mestranda em Relações Internacionais (USP)

Coordenadora Executiva da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação

Catarina de Almeida Santos

Doutora em Educação (USP)

Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Daniel Cara

Doutorando em Educação (USP)

Coordenador da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação

Fernanda Vick Sena

Mestra em Direito do Estado (USP)

Salomão Ximenes

Doutor em Direito (USP)

Prof. de Direito e Políticas Públicas da UFABC

PARTE II

Análise acerca da primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015, das Emendas Avulsas e das sugestões do MEC

Este quadro analisa a primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015, de autoria da deputada federal Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), apresentada em 2019. Também analisa as cinco emendas oferecidas à PEC 15-A/2015 e as sugestões do Ministério da Educação (MEC) encaminhadas à relatora em 10 de junho de 2019, pelo Ofício 1991/2019/ASPAR/GM/GM-MEC². Vale dizer que os referidos documentos agregaram muitos temas à proposta de um novo e permanente Fundeb. Desse modo, procuramos organizar os dispositivos emendados sob critério temático e comparativo, alinhando o conjunto de proposições.

O objetivo é propiciar uma exata compreensão da extensão das modificações propostas e uma fácil comparação entre os textos, além das proposições técnicas incorporadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Ao final de cada tópico, a Campanha exprime seu parecer técnico com o objetivo de colaborar com tramitação qualitativa da matéria.

A tabela está composta por 8 eixos principais:

1. Composição e âmbito de aplicação do Fundeb
 - 1.1. Direito público subjetivo e solidariedade federativa
 - 1.2. Solidariedade e cooperação federativa na educação básica
 - 1.3. Etapas e modalidades da educação básica contempladas no Fundeb
2. Custo Aluno-Qualidade
3. Complementação da União ao Fundeb
 - 3.1. Complementação da União e vinculação constitucional à MDE (Art. 212, caput)
 - 3.2. Recursos adicionais à complementação da União
 - 3.3. Critérios especiais de distribuição da receita tributária dos entes federados
4. Hipóteses de repasse à iniciativa privada
5. Trabalhadores da educação: definição e diretrizes
 - 5.1. Subvinculação de despesas no Fundeb e limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal
 - 5.2. Piso salarial nacional
6. Princípios da política social e educacional
7. Participação e controles do Fundeb

² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/Ofcion199119ASPARGMGMMEC.pdf/view>

8. Inativos, Fundeb e MDE

Ao final de cada item dos eixos, é apresentado parecer técnico da Campanha acerca das proposições, assim como nossa recomendação.

Nas colunas da tabela constam:

1. O texto original da PEC 15-A/2015;
2. A primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015, de autoria da deputada Prof. Dorinha (DEM-TO), apresentado em 2019;
3. As emendas apresentadas à PEC 15-A/2015;
4. As sugestões do Ministério da Educação (MEC) encaminhadas à relatora em 10 de junho de 2019, pelo Ofício 1991/2019/ASPAR/GM/GM-MEC.

1. COMPOSIÇÃO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO FUNDEB

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A. 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;</p>	<p>Art. 212-A. II - os Fundos referidos no inciso I do <i>caput</i> 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 <i>caput</i> do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do <i>caput</i> do art. 159, todos da Constituição Federal e o montante de recursos financeiros provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação desses impostos decorrente de sua desoneração; III – os recursos referidos no inciso II do caput serão distribuídos entre cada Município, Estado e Distrito Federal proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da</p>	<p>Art. 212-A - EMC 5/2019 (Bancada do PT) II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem o inciso V do art. 153, os incisos I, II e III do art. 155; os incisos I e II do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, e seus sucedâneos, todos da Constituição Federal e o montante de recursos financeiros provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação desses impostos decorrente de sua desoneração ou de sua substituição, além de percentual definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou de compensação</p>	

<p><u>§ 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.</u></p> <p>Art. 212-A</p> <p>IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do <i>caput</i> 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;</p>	<p>educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p><u>§ 2º Serão integrados, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais aos respectivos Fundos, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.</u></p> <p>Art. 212-A</p> <p>VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV 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;</p>	<p><u>financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural.</u></p> <p>III - os recursos referidos no inciso II do <i>caput</i> serão distribuídos a cada Município, Estado e Distrito Federal proporcionalmente ao número de alunos da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p>	
--	---	--	--

Comentário: As propostas incluem o Fundeb no texto constitucional permanente, deixando às disposições transitórias unicamente a regulação da implementação progressiva do Fundo. A consequência é que o “novo” Fundeb deixaria de ter um prazo de vigência, tornando-se permanente. O novo artigo – 212-A – estaria localizado em seguida ao art. 212, que estipula os dispêndios obrigatórios das receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), além da previsão constitucional da contribuição social do salário-educação. Trata-se, assim, de continuidade do regime de subvinculação, para a educação básica, de receita tributária com destinação geral à MDE. A **forma básica de operação** permanece a mesma em todas as propostas, com a distribuição entre entes federativos proporcional ao número de alunos matriculados nas redes, nas etapas e modalidades da educação presencial, observada a atuação prioritária. Para a **cesta de tributos** é mantido o patamar de 20% para as subvinculações do conjunto de receitas de impostos e transferências de impostos que compõem o Fundeb, com uma alteração: a inclusão das vinculações constitucionais do FPM inseridas por Emendas Constitucionais - alíneas “d” e “e” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal de 1988. Tanto a primeira minuta de substitutivo, que conta com o endosso do MEC, como a EMC 5/2019 incorporam ao Fundeb novas possíveis fontes de financiamento, ambas dependentes de regulamentação: i) a compensação em virtude da perda de arrecadação desses impostos decorrente de desonerações fiscais que afetem a base de incidência do Fundeb; ii) e a destinação de recursos de *royalties* e compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da primeira minuta de substitutivo, cada ente federativo deveria editar uma lei regulamentadora e tais receitas teriam caráter adicional, não sendo redistribuída aos demais entes; enquanto isso a EMC 5/2019 incorporou proposição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação³ ao definir que tais receitas integrariam a receita total do Fundo mediante regulamentação nacional, abrindo-se assim a possibilidade de estipulação na própria lei do Fundeb. A EMC 5/2019 é a mais adequada ao propósito geral do Fundeb, que é reduzir desigualdades e assegurar condições básicas de funcionamento às escolas do país. Além disso, a dependência de milhares de regulações locais tornaria o dispositivo inócuo.

Recomendação: Aprovar os incisos II e III, do art. 212-A conforme a redação da EMC 5/2019.

³ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

1.1 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO E SOLIDARIEDADE FEDERATIVA			
PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
	Art. 208(...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e será assegurado mediante responsabilidade solidária dos entes federados, nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. (NR)	EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 208(...). § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito, nos termos do inciso I , é direito público subjetivo e será assegurado mediante responsabilidade solidária dos entes federados, observados os âmbitos de ação prioritária, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do artigo 211 e da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.	Art. 208. (...). § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e será assegurado por meio do regime de colaboração entre os entes federados , na forma da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. (NR)
<p>Comentário: Seguindo recomendação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴, a primeira minuta de substitutivo incorpora o princípio da responsabilidade solidária no artigo que dispõe sobre o dever do Estado na garantia do direito à educação, referindo-se, entretanto, à lei complementar a ser editada sobre as normas de cooperação federativa. A EMC 5 especifica a referência ao direito público subjetivo, restringindo-o expressamente ao inciso I do art. 208, e restringe a solidariedade federativa aos parâmetros da ação prioritária de cada ente. Condicionar a responsabilidade solidária à sua regulação em lei, conforme propõem a primeira minuta de substitutivo e a Emenda, pode tornar inócua a previsão, além de ser incompatível com a própria regulação constitucional do Fundeb, em si um instrumento de solidariedade que se pretende fortalecer e que será regulamentado em Lei própria. Por sua vez, a proposta do MEC de substituir “responsabilidade solidária” por “regime de colaboração” denota uma estratégia de esvaziamento da primeira minuta de substitutivo, além de ser tecnicamente falha na medida que é redundante reiterar que tal tarefa deva se realizar pelo regime de colaboração, já inscrito no art. 211, <i>caput</i> e §1º. Atrelar o direito público subjetivo ao regime jurídico da responsabilidade solidária representa a concreta possibilidade de</p>			

⁴ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

exigir da União o cumprimento de suas obrigações constitucionais quanto à manutenção e o desenvolvimento da educação básica, proposta no Fundeb. A proposta do MEC vai na contramão do que os defensores do direito à educação propõem, desde a década de 1940. Anísio Teixeira, ao debater a Lei Orgânica da Educação do Estado da Bahia, em 1947, afirmou que, sendo a educação um direito do cidadão brasileiro, o Estado deveria assumir sua plena responsabilidade, nos termos da Constituição, para garantia desse direito. A responsabilidade, segundo ele, “em virtude do caráter federativo do Estado no Brasil, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três ordens de poder público: a União, os estados e os municípios” (TEIXEIRA, 2009, p. 100).

Recomendação: Aprovar parcialmente a redação da primeira minuta de substitutivo, eliminando a segunda parte, conforme sugerimos: “*Art. 208 (...). § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e será assegurado mediante responsabilidade solidária dos entes federados*”.

1.2 SOLIDARIEDADE E COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
	<p>Art. 211 (...)</p> <p>§4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório, dever solidário dos entes federados nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. (NR)</p> <p>§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas.</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 211 (...)</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade da Educação Básica, dever solidário dos entes federados nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.</p>	<p>§4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório, dever solidário dos entes federados nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. (NR)</p>

Comentário: A EMC 5/2019 incorpora a proposição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁵ quanto à necessidade de se ajustar a previsão constitucional do §4º do art. 211 ao rol de deveres do Estado quanto aos diversos níveis, etapas e modalidades da educação básica inscritos na norma do art. 208 da Constituição Federal de 1988. Isso ganha ainda maior relevo no âmbito do Fundeb, uma vez que este visa tanto universalizar o acesso à escolaridade obrigatória como generalizar o acesso nas etapas e faixas

⁵ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

etárias não-obrigatórias da educação básica pública, como creches, ensino médio para os maiores de 18 anos completos e educação de jovens e adultos (EJA). Além disso, o referido § 4º também propõe incorporar o dever de solidariedade federativa a ser regulado em Lei. Neste caso, diferentemente das emendas que visam alterar o §1º do art. 208, a previsão de lei regulamentadora não produz o efeito negativo de subordinação do direito público subjetivo à regulamentação legal. A proposta do MEC quer a retirada da expressão “dever solidário dos entes federados” incorporada à primeira minuta de substitutivo, corroborando a estratégia da sugestão feita ao art. 208, §1º, por retirar o regime de responsabilidade solidária do dever de organizar o sistema, esvaziando a exigibilidade das obrigações da União. Deve, portanto, ser rejeitada.

Recomendação: Aprovar as alterações propostas na EMC 5/2019.

1.3 ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONTEMPLADAS NO FUNDEB

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A III - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação <u>básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade</u>, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p>	<p>Art. 212-A X - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica <u>obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade</u>, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 212-A VIII - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica <u>obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, a ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade e para jovens e adultos que não tenham completado a escolaridade obrigatória</u>, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p>	
<p>Comentário: A EMC 5/2019 incorpora a proposição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁶ quanto à necessidade de se ajustar a previsão constitucional do inciso VIII do art. 212-A ao rol de deveres do Estado quanto aos diversos níveis, etapas e modalidades da educação básica inscritos na norma do art. 208 da Constituição Federal de 1988. Isso ganha ainda maior relevo no âmbito do novo Fundeb, uma vez que este deve ter como objetivos tanto universalizar o acesso à escolaridade obrigatória como</p>			

⁶ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

generalizar o acesso nas etapas e faixas etárias não-obrigatórias da educação básica pública, como creches, ensino médio para os maiores de 18 anos completos e a educação de jovens e adultos (EJA).

Recomendação: Aprovar as alterações propostas na EMC 5/2019.

2. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO			
PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A. (...)</p> <p>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;</p>	<p>Art. 212-A (...)</p> <p>IV - a União, <u>vedada a utilização dos recursos de que trata o § 5º do art. 212 da Constituição Federal,</u> complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, <u>em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital,</u> sempre que o <u>valor anual total por aluno</u> não alcançar o mínimo definido nacionalmente;</p> <p>V – <u>O valor anual total por aluno será calculado com base</u> nas receitas a que se refere o inciso II do caput deste artigo, além de outras receitas vinculadas à educação, na forma da lei, consideradas as matrículas nos termos do inciso III;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212-A:</p> <p>IV - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, <u>sendo metade de seus valores</u> dada pelo <u>número de matrículas</u> devidamente ponderadas, do Distrito Federal, dos Estados e de seus Municípios e a <u>outra metade</u> pelo por todos os entes federados, segundo o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação, definido pelo crescimento do percentual de atendimento pela rede pública e pelo aumento de qualidade da Educação;</p> <p>V - <u>parcela anual da complementação da União,</u> prevista no inciso III deste</p>	<p>Art. 212-A:</p> <p>IV - a União, <u>vedada a utilização dos recursos de que trata o § 5º do art. 212 da Constituição Federal</u> complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, de modo a <u>promover a equalização das oportunidades educacionais em território nacional;</u></p> <p>V - a <u>distribuição da Complementação</u> da União será realizada em função do valor anual por aluno calculado a partir das <u>receitas próprias</u> dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p><u>VI - O cálculo do valor anual por aluno por ente governamental</u> será realizado com base</p>

<p>Art. 212-A, III - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>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 <u>e jornada</u> da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;</p>	<p>Art. 212-A, X - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, <u>jornada</u> e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino <u>e indicadores de nível socioeconômico dos</u></p>	<p>artigo, que <u>poderá ser destinada a cada rede</u> estadual ou municipal específica, com a finalidade de <u>acelerar a redução de desigualdades de oportunidades educacionais</u> levando em consideração situações de maior <u>vulnerabilidade social e econômica</u>, depois de apurado o <u>valor aluno anual total</u>, resultante da consideração de todas as receitas vinculadas à educação e o número respectivo de matrículas nos termos do inciso III;</p> <p>Art. 212-A, VIII - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, <u>jornada</u> e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino <u>e indicadores de nível socioeconômico dos</u></p>	<p>nas receitas a que se refere o inciso II do caput deste artigo, além de outras receitas vinculadas à educação, na forma da lei, consideradas as matrículas ponderadas nos termos do inciso III;</p>
--	--	---	--

<p>b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;</p>	<p><u>educandos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6º do art. 211;</u></p> <p>b) a forma de cálculo <u>dos valores por aluno</u> referidos nos incisos III e V;</p>	<p><u>educandos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6º do art. 211;</u></p> <p>b) a forma de cálculo <u>dos valores anuais por aluno</u>;</p> <p>c) os critérios referentes à distribuição dos recursos na modalidade de complementação, para cada Município, Estado e Distrito Federal de que trata o inciso V deste artigo, com vistas ao disposto no § 1º deste artigo;</p>	
<p>Comentário: A primeira minuta de substitutivo propõe mudar o critério de distribuição dos recursos do Fundeb, substituindo a atual fórmula de cálculo do valor aluno-ano (VAA) disponível em cada rede de ensino, que considera unicamente os recursos subvinculados ao Fundeb em cada ente, por uma fórmula que deveria levar em conta todas as receitas vinculadas à educação ponderadas pelo número de alunos matriculados, denominado valor aluno anual total (VAAT). Tal preocupação decorre do efeito distributivamente regressivo que pode ser provocado pela não consideração das receitas próprias dos entes federados, desenho normativo que reduziria o efeito equalizador do Fundo. Ainda que esta seja uma preocupação relevante incorporada pela relatora da primeira minuta de substitutivo, é fato que o efeito corretivo das distorções do Fundeb é efetivamente obtido pelo aumento da complementação da União e incluindo-se novos fatores de ponderação, mais sensíveis e mais seguros juridicamente quando comparados ao VAAT, conforme defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em audiências públicas nos últimos dois anos. Segundo simulações seguras do SimCAQ, sem aumento substantivo da complementação da União, não há correção real das distorções existentes do atual Fundeb, que são fruto primordialmente dos efeitos provocados pelo subfinanciamento da educação básica e não serão resolvidos com a simples redistribuição igualitária de recursos, que, globalmente, são insuficientes.</p>			

A EMC 5/2019 propõe duplo critério para distribuição dos recursos, propondo a incorporação dos resultados mensurado em um “Índice de Desenvolvimento da Educação”, composto pelo “crescimento do percentual de atendimento pela rede pública e pelo aumento de qualidade da Educação”. Não fica claro qual a relação deste índice com os indicadores de avaliação externa já existentes, como o Ideb. Considerando-se que usualmente as referências de qualidade têm se reportado a avaliações de larga escala, contudo, esta proposta se afasta da ideia de garantia de igualdade de condições de acesso e permanência e de garantia de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, direcionando-se aos resultados. A EMC 5/2019 também propõe que parcela da complementação da União seja dirigida às redes em situação de vulnerabilidade social e econômica, de forma a reduzir desigualdades de oportunidades educacionais, observando-se que, em outro tópico (art. 212-A, inciso VIII, alínea c), a EMC 5 propõe a regulamentação destes critérios por lei.

A primeira minuta de substitutivo e a EMC 5 incorporam prática já implementada no Fundeb consistente em ponderar os VAAs considerando-se o critério da jornada escolar e adiciona um novo critério de ponderação relacionado aos indicadores de nível socioeconômicos dos educandos. O MEC parece endossar a posição básica da primeira minuta de substitutivo, contudo, sob argumentos pouco consistentes na justificativa apresentada indica a substituição do termo “valor anual total por aluno” por “valor anual por aluno calculado a partir das receitas próprias”. A retirada do conceito no inciso IV, substituído por uma obrigação genérica de promoção da equalização, nesse contexto, tem como efeito possível o enfraquecimento do dever constitucional da União.

Recomendação: Considerando que há pouca segurança sobre os efeitos da implementação do VAAT, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação recomenda que sejam realizados estudos e simulações adicionais com objetivo de prognosticar os seus efeitos potencialmente negativos nos municípios com VAA relativamente elevado – ainda que insuficiente - e, assim, estabelecer um critério de esforço fiscal no sistema. Caso se decida pela aprovação do VAAT, deve-se proteger o regime atual de distribuição e não penalizar aqueles municípios que implementam um adequado esforço fiscal, pelo que recomendamos - considerando que as boas intenções do VAAT fizeram com que ele se tornasse inegociável para alguns atores, mesmo sem as devidas simulações - a adoção de um modelo híbrido: 1) deve ser mantido o modelo atual do Fundeb; 2) novos recursos de complementação da União devem ser distribuídos como forma de garantir os efeitos verdadeiramente positivos do VAAT.

2. CUSTO ALUNO-QUALIDADE			
PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A (...)</p> <p>§ 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.</p>	<p>Art. 212-A, X (...) a lei disporá sobre:</p> <p>d) a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;</p> <p>§ 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, tendo como referência o custo aluno qualidade, nos termos do inciso X, “d” do caput do art. 212-A</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212-A, VIII - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>e) a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, consideradas a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de procedimentos e insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento educacional, considerada a totalidade de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente federativo;</p>	<p>Art. 212-A, X - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>d) a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;</p> <p>§ 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, tendo como referência o custo aluno qualidade, nos termos do inciso X, “d” do caput do art. 212-A</p>

Comentários: A primeira minuta de substitutivo propõe incorporar ao texto constitucional o “custo aluno qualidade” (CAQ), conforme proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁷, atribuindo à Lei regulamentadora a definição de sua forma de cálculo e de incorporação ao mecanismo do Fundeb. A EMC 5 endossa essa posição, propondo, contudo, alterações que descaracterizam o conceito de CAQ sem que isso seja considerado ou justificado pelos autores. O MEC, por sua vez, sugere retirar a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade do escopo da Lei regulamentadora do Fundeb sob o argumento de que este responderia, apenas, por recursos vinculados, ao passo que o CAQ representaria a totalidade dos gastos com educação, contradizendo-se, neste ponto, com a defesa do VAAT (tópico acima). O CAQ é uma fórmula de quantificação nacional do custo da educação básica de qualidade por aluno e pode ser operada como parâmetro da distribuição e de monitoramento do Fundeb, dando-lhe maior relevância, eficácia, efetividade e eficiência no alcance do objetivo de promoção da qualidade educacional, garantindo escolas capazes de realizar o processo de ensino-aprendizagem. Uma vez que a primeira minuta de substitutivo e a Emenda referem-se a parâmetros mínimos, contudo, equivocam-se ao prescreverem o “custo aluno qualidade” (CAQ) e não o “Custo Aluno-Qualidade inicial” (CAQi), este sim voltado à garantias dos insumos mínimos em todo o país, conforme incorporado nas Estratégias 20.6 e 20.10 do PNE (Lei n. 13.005/2014) e quantificado nos estudos técnicos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁸, formuladora do indicador.

Recomendação: Aprovar as proposições da primeira minuta de substitutivo com ajuste de redação, substituindo-se em ambos os dispositivos o termo “custo aluno qualidade” por “Custo Aluno-Qualidade inicial”. Caso contrário, se tomará o padrão mínimo como máximo.

⁷ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

⁸ Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>

3. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A:</p> <p>VI - a complementação da União de que trata o inciso V do <i>caput</i> deste artigo será de, <u>no mínimo 10%</u> (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do <i>caput</i> deste artigo;</p>	<p>Art. 212-A:</p> <p>VI - a complementação da União <u>será equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento)</u> do total de recursos a que se refere o inciso II do <i>caput</i> deste artigo;</p> <p><u>ADCT. Art. 60.</u> Aplica-se o disposto no art. 107, § 6º, I do Ato Constitucional das Disposições Transitórias aos recursos referidos nos incisos IV e VI do <i>caput</i> do art. 212-A da Constituição Federal.</p> <p>§1º A complementação da União referida nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal será de, <u>no mínimo 15% (quinze por cento)</u> no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por <u>acréscimo de 1,5</u></p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p><u>ADCT. Art. 60.</u> Aplica-se o disposto no art. 107, § 6º, I do Ato Constitucional das Disposições Transitórias aos recursos referidos nos incisos IV e VI do <i>caput</i> do art. 212-A da Constituição Federal.</p> <p>§1º A complementação da União referida nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal será de, <u>no mínimo 20% (vinte por cento)</u> no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada</p>	<p>Art. 212-A</p> <p>§1º A complementação da União referida nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal será de, <u>no mínimo 10% (dez por cento)</u> no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por <u>acréscimo de 1 (um) ponto percentual a cada ano</u>, até alcançar o valor equivalente a, <u>no mínimo, 15% (quinze por cento)</u> do total dos recursos a que se refere o inciso II do <i>caput</i> do art. 212-A.</p>

	<p><u>(um inteiro e cinco décimos) pontos percentuais a cada ano, até</u> alcançar o valor equivalente a, no <u>mínimo, 30% (trinta por cento)</u> do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.</p>	<p>progressivamente por <u>acréscimo de 2,0 (dois) pontos percentuais a cada ano,</u> até alcançar o valor equivalente a, <u>no mínimo, 40% (quarenta por cento)</u> do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.</p> <p>EMC 2/2019 (Dep. Tábata Amaral (PDT-SP)) Art. 212-A (...).</p> <p><u>VI – a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo” (NR)</u></p>	
<p>Comentários: A primeira minuta de substitutivo propõe a elevação progressiva da complementação da União dos atuais 10%, no mínimo, para 30%, no mínimo, estipulando 10 anos de transição a partir de uma complementação de, no mínimo, 15% no primeiro ano de vigência do texto. A Emenda 5 incorpora posição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁹, disposta na PEC 65/2019, ao propor uma complementação da União de, no mínimo, 40%, partindo de 20% no primeiro ano de vigência, progressivamente, com a elevação de mais 2% de complementação a cada ano. Tanto a Emenda 2, oferecida pela deputada federal Tábata Amaral (PDT-SP) como a posição do MEC propõem a elevação da complementação a somente 15% e, no caso do MEC, progressivamente, com a elevação de 1% a cada ano. A definição sobre os patamares iniciais e finais de complementação da União ao Fundeb é o ponto central em discussão. Esse fator determina a capacidade que terá o novo fundo de dar conta dos severos desafios ainda</p>			

⁹ Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf

enfrentados pelo sistema educacional brasileiro e a consequente realização do direito à educação, tais como a precariedade das escolas, os baixos salários e milhões de estudantes que estão fora da escola. As simulações de custo do sistema educacional e de inclusão dos estudantes nos termos do PNE dão conta de demonstrar que o patamar de 15% (quinze por cento) de complementação da União, ainda que signifique algum avanço em relação ao que hoje está assegurado, é absolutamente insuficiente, fato que se agrava diante da possibilidade de tornar tal percentual permanente na Constituição. A simulação sobre o cumprimento do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), realizada pelo SimCAQ e apresentada em audiência pública em junho de 2019, indica que seria necessária uma complementação da União da ordem de 46,4% como condição de realização de um padrão mínimo de qualidade em todo o país¹⁰. A Emenda 5, contudo, não inclui a complementação da União no texto permanente da Constituição.

Recomendação: Aprovar a EMC 5/2019 com ajustes, incorporando-se a complementação da União de, no mínimo, 40% ao artigo 212-A do texto permanente da Constituição e mantendo-se no ADCT o regime de transição.

¹⁰ Ver anexo 1.

3.1 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL À MDE (ART. 212, CAPUT)

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A: 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;</p>	<p>Art. 212-A: VIII - 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 nos incisos IV e VI do <i>caput</i> deste artigo;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 212-A: VI - 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;</p>	
<p>Comentário: Todas as propostas optaram por permitir o uso de 30% das receitas vinculadas da União à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – que devem ser dirigidas a seu âmbito de atuação prioritária, nos termos do art. 211, §1º da Constituição Federal de 1988 - para efeito de complementação federativa que deve ao Fundeb. Contudo, ante as propostas de elevação desta complementação, a manutenção de tal patamar representará grave risco ao financiamento da educação no âmbito da União, praticamente eximindo a União de ampliar os investimentos em educação e de buscar novas fontes de financiamento, colocando em risco a manutenção da rede federal hoje custeada com os recursos de MDE. Caso aprovada a complementação de, no mínimo, 40%, por exemplo, o percentual a ser apropriado das receitas vinculadas à MDE deveria ser de no máximo 7,5%, como forma de manter o patamar atual.</p>			
<p>Recomendação: Alterar a proposição, ajustando o percentual à elevação da complementação da União ou proibindo o custeio da complementação da União com receitas vinculadas à MDE.</p>			

3.2 RECURSOS ADICIONAIS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
		<p>EMC 1/2019 (Dep. Tábata Amaral (PDT-SP)) Art. 212-A (...).</p> <p>VII – A União distribuirá, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% da complementação a que se referem os incisos V e VI do <i>caput</i> deste artigo aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei.</p> <p>VIII - o disposto no inciso VII do <i>caput</i> deste artigo tem sua aplicação condicionada à complementação mínima de 15% (quinze por cento) da União, nos termos do inciso VI também do <i>caput</i> deste artigo.” (NR)</p>	

Comentários: A EMC 1/2019 propõe a determinação de uma complementação adicional por parte da União, acima da complementação mínima de 15% proposta na mesma emenda, a ser distribuída sob critério de “evolução significativa em processos e resultados educacionais”. Diferentemente do proposto na EMC 5, já analisada, a EMC 1 propõe a incorporação do critério de distribuição de recursos por resultados educacionais utilizando-se parcela suplementar de recursos. Tanto o patamar de 15% de complementação como principalmente os recursos suplementares de 10% desta complementação, conforme já analisado, são insuficientes para o alcance dos objetivos de desenvolvimento e qualificação pretendidos com o Fundeb permanente. Para mais informações, vale a leitura da parte III deste documento.

Recomendação: Rejeitar a proposta.

3.3 CRITÉRIOS ESPECIAIS DE DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A:</p> <p>VIII - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;</p>	<p>Art. 212-A:</p> <p>IX - aplica-se à complementação da União o disposto no caput art. 160 da Constituição Federal;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212-A:</p> <p>VII - aplica-se à complementação da União o disposto no caput art. 160 da Constituição Federal;</p>	<p>Art. 160 (...): §1º (renumerado)</p> <p>§2º A partir de 1º de janeiro de 2021, a União reterá 10% dos recursos a que se refere o art. 159, inciso I, alínea “a”, do Distrito Federal ou do Estado que não cumprir o disposto no parágrafo 2º do art. 158</p> <p>Art. 158 (...): §1º (renumerado)</p> <p>§2º - A lei, a que se refere o inciso II do §1º deste artigo, estabelecerá que pelo menos 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) da parcela do produto da arrecadação indicada no inciso IV do caput deste artigo deverá ser distribuído em função de índice municipal que meça a qualidade educacional;</p>

Comentários: Tanto a proposta original, a primeira minuta de substitutivo e a EMC 5/2019 mantiveram a proteção dos recursos da complementação da União dirigidos ao Fundeb pela regra geral da segurança jurídica do modelo federativo de repartição de receitas: a aplicação do art. 160 da Constituição Federal de 1988, que determina a vedação de restrição à entrega e emprego dos recursos atribuídos aos Estados, DF e municípios por aquelas normas constitucionais. Entendemos que as sugestões do MEC são

inconstitucionais: a alteração ao art. 158 da Constituição Federal de 1988 acrescenta o §2º e admite que percentual dos recursos sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS) e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, devidos por Estados a seus municípios, seja distribuído proporcionalmente à índices de qualidade educacional nos municípios, a ser medido por fórmula própria. Além disso, a partir de 2021, a União poderia reter 10% dos recursos relativos à contribuição para o Fundo de Participação dos Estados para punir Estados que não cumprirem a proposta do §2º sugerido ao art. 158 da Constituição Federal. Estas sugestões não apenas ofendem cláusula pétrea do federalismo (art. 60, §4º, inciso I da Constituição Federal), mas se constituem um desvirtuamento de toda a lógica do Fundeb em discussão.

Recomendação: Aprovar o texto da primeira minuta de substitutivo e rejeitar a proposta do MEC, que é inconstitucional.

4. HIPÓTESES DE REPASSE À INICIATIVA PRIVADA

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
		<p>EMC 3/2019 (Dep. Tiago Mitraud (NOVO-MG))</p> <p>Art. 213. (...)</p> <p>§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo <u>para o ensino básico</u>, na forma da lei, <u>para os interessados inscritos e selecionados</u> que demonstrarem insuficiência de recursos, <u>quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando.</u></p> <p>EMC 3/2019 (Dep. Tiago Mitraud (NOVO-MG))</p> <p>Art. 212-A</p> <p>"§4º <u>Os estados e municípios poderão, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino</u></p>	

		<p><u>público em instituições privadas com</u> <u>ou sem fins lucrativos.</u></p>	
<p>Comentários: A experiência do Fundeb demonstra que os convênios (ou parcerias) com organizações da sociedade civil têm contribuído para a precarização da prestação dos serviços de ensino, da carreira e condições de trabalho dos profissionais do magistério e, por conseguinte, do próprio direito à educação, já que esse modelo conflita frontalmente com a diretriz de qualidade (art. 206, inciso VI da Constituição Federal). Neste sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação recomenda a rejeição total da EMC 3/2019, oferecida pelo deputado federal Tiago Mitraud (NOVO-MG), que expressamente propõe o abandono da política de expansão de vagas no segmento público para adoção do modelo de parcerias com organizações da sociedade civil, texto cuja técnica abre o campo, inclusive, para a opção explícita pelo modelo de <i>vouchers</i>. A consequência seria direcionar os recursos públicos do Fundeb à iniciativa privada em vez de investir na qualificação e ampliação do setor público.</p>			
<p>Recomendação: Rejeitar a proposta.</p>			

5. TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO: DEFINIÇÃO E DIRETRIZES

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>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 <u>dos trabalhadores da educação</u>, respeitadas as seguintes disposições;</p>	<p>Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna <u>de seus profissionais</u>, respeitadas as seguintes disposições;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 206 (...). Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica, <u>diretrizes nacionais de carreira</u> e prazo para elaboração ou adequação dos respectivos planos no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.</p> <p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) 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 <u>dos trabalhadores da educação</u>, respeitadas as seguintes disposições:</p>	

Comentários: A EMC incorpora as proposições da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ao incluir a obrigação legal de regulamentação das diretrizes nacionais de carreira docente, cuja ausência é um dos principais gargalos nas políticas de valorização do magistério. Também retoma a definição original da PEC quanto aos “trabalhadores da educação”, conceito mais amplo que a definição legal de “profissionais da educação”.

Recomendação: Aprovar as proposições da EMC 5/2019.

5.1. SUBVINCULAÇÃO DE DESPESAS NO FUNDEB E LIMITES PRUDENCIAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A</p> <p>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.</p>	<p>Art. 212-A</p> <p>XII - proporção não inferior <u>a 70% (setenta por cento)</u> de cada Fundo referido no inciso I do <i>caput</i> deste artigo será destinada ao pagamento dos <u>profissionais da educação básica</u> em efetivo exercício;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212-A</p> <p>X - proporção não inferior <u>a 75% (setenta e cinco por cento)</u> de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada, <u>ou a 60% (sessenta por cento) dos recursos totais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a que for maior,</u> será destinada ao pagamento dos <u>profissionais da educação básica</u> em efetivo exercício;</p> <p>Art. 8º Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo à PEC 15-A/2015:</p> <p>Art. <u>A lei complementar que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI desta Constituição, disporá sobre a exclusão, no cálculo do limite prudencial de despesas</u></p>	

		<p><u>com pessoal, de parte dos recursos recebidos pelo ente federado à conta do disposto no art. 212-A, para efeitos de compatibilizar a obrigação de dispêndio mínimo com o pagamento dos profissionais da educação previsto no inciso X desse dispositivo.</u></p>	
<p>Comentários: A PEC 15-A/2015 buscou repetir a fórmula que garante os recursos do fundo aos profissionais da educação básica, compreendidos apenas os profissionais do magistério, tal qual o ADCT. A primeira minuta de substitutivo propõe duas mudanças: a majoração do percentual de destinado, de 60% para 70%, e que tal política de valorização se dirija a todos os profissionais da educação básica, não apenas aos profissionais do magistério. A EMC 5 adere à sugestão da primeira minuta de substitutivo no tocante à caracterização dos profissionais da educação e propõe uma mudança importante: franqueia a referência do percentual a ser destinado aos profissionais da educação tanto a 75% dos recursos do fundo quando a 60% dos recursos totais do MDE, “a que for maior”, buscando ajustar a situação aos efeitos em grande medida desconhecidos da eventual adoção do VAAT. Destinar recursos em percentuais e bases de cálculo alternativos revela a baixa maturidade técnica da proposta.</p> <p>A EMC 5 propõe excluir do limite de despesas total com pessoal (art. 169 da Constituição Federal de 1988 e art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal) parte dos recursos do Fundeb recebidos por Estados, DF e Municípios. De fato, os recursos do Fundeb ingressam nos cofres de cada ente federativo como receita corrente líquida (art. 11, §1º da Lei nº 4.320/1964), ou seja, tornam-se base do cálculo do limite prudencial do art. 19 da LRF, o que impõe ao seu próprio montante a restrição de 60% para seu uso com a carreira do magistério. Isso esvazia, em parte, a utilidade do próprio regime de solidariedade do fundo como mecanismo de indução à valorização da carreira docente, considerando que os percentuais do Fundeb dirigidos ao pagamento dos profissionais do magistério são um patamar mínimo.</p>			
<p>Recomendação: 1) Apoiar a primeira minuta de substitutivo (inciso XII) e a EMC 5/2019 (inciso X) na parte em que incorporam profissionais da educação em geral, não apenas do magistério. 2) Quanto ao percentual de recursos do fundo a ser efetivamente destinado aos trabalhadores da educação, devem ser realizados estudos técnicos e simulações mais consistentes para uma tomada de decisão mais precisa. 3) Aprovar a redação do novo artigo proposto pela EMC 5/2019, para excluir do cálculo do limite prudencial parte dos recursos recebidos pelo ente federado à conta do disposto no art. 212-A.</p>			

5.2. PISO SALARIAL NACIONAL			
PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A § 2º 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:</p> <p>a) recursos constitucionalmente vinculados à educação;</p> <p>b) esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação;</p> <p>c) estruturação da carreira.</p>	<p>Art. 212-A XIII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional do magistério.</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 212-A XI - lei específica disporá sobre o incremento real anual do piso salarial profissional nacional do magistério e da instituição do piso salarial profissional nacional das demais categorias de profissionais da educação, de acordo com o inciso VIII do art. 206.</p>	
<p>Comentários: A PEC 15-A/2015 propõe uma política de valorização salarial através de uma complementação específica da União, com recursos adicionais, voltados aos entes federativos que não disponham de recursos para o custeio do piso, em grande medida incorporando os critérios previstos no art. 4º da Lei n. 11.738/2008. Tal proposta seria desnecessária caso fosse implementado o CAQi, já que este já incorpora o custeio do piso ao cálculo dos respectivos VAAs. A primeira minuta de substitutivo à PEC retirou esta previsão, mantendo apenas a proposta de regulamentação legal do piso nacional do magistério, que atualmente está regulado na referida Lei, de baixa aplicação no território nacional justamente em função do subfinanciamento estrutural da educação básica brasileira e da omissão da União quanto ao seu custeio. Já a EMC 5 avança neste debate em duas frentes: propõe legislação para garantir incremento real anual do piso profissional nacional do magistério (matéria também regulada na Lei n. 11.738/2008) e, além disso, propõe a instituição legal do piso salarial profissional para as demais categorias de profissionais da educação.</p>			
<p>Recomendação: Aprovar as proposições da EMC 5/2019.</p>			

6. PRINCÍPIOS DA POLÍTICA SOCIAL E EDUCACIONAL

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>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.</p>	<p>Art. 193(...). Parágrafo único. O Estado exercerá o planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.</p> <p>Art.206 ... IX - proibição do retrocesso, entendida como vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.”</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT) Art. 193 (...). Parágrafo único. O Estado exercerá o planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.</p> <p>Art.206 ... IX - proibição do retrocesso, entendida como vedação da supressão ou diminuição das garantias de direitos a prestações sociais educacionais.</p>	

Comentários: Os textos propõem a inclusão de parágrafo no art. 193 da Constituição Federal de 1988, dispositivo que abre o Título VIII – Da Ordem Social. A proposta tem o mérito de reconhecer a necessidade de maior detalhamento das disposições gerais sobre a prestação dos direitos sociais (seguridade social, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia etc.), tão empobrecida na comparação com o tratamento da Ordem Econômica e Financeira dado pela Constituição Federal de 1988 (Título VII) e seu detalhado regime de princípios gerais. A proposta é justificada pela autora da PEC com base nessa discrepância, assim propõe “a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica” (PEC 15-A/2015, Justificativa). A alteração proposta na primeira minuta de substitutivo e na EMC 5/2019, contudo, implica juridicamente em condicionar a participação da sociedade à sanção de Lei específica, quando tal participação deve ser reconhecida como um direito constitucional autoaplicável, tanto um complexo instituições e práticas participativas já foram incorporadas à linguagem jurídica do Estado na operação de diversas políticas

públicas ao longo dos últimos trinta anos. Sobre o princípio da vedação do retrocesso, entendemos também que o dispositivo merece complementação mediante emenda que adicione, além do planejamento público e da participação, os princípios gerais típicos do regime internacional de proteção aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESC) que são assegurados neste Título da Constituição Federal de 1988: progressividade na realização e proibição do retrocesso. Ainda que tais princípios se apliquem especificamente ao direito à educação, como prevê a primeira minuta de substitutivo e a Emenda 5, não podem ser tomados como exclusivos deste.

Recomendação: 1) Aprovar a redação original da PEC 15-A/2015 para o artigo 193; 2) Incluir dispositivo específico no art. 193 que reconheça a progressividade e a proibição do retrocesso como princípios aplicáveis a todo o Título VIII – Da Ordem Social, não apenas ao art. 206, conforme sugerimos: “*Art. 193. (...). §2º No planejamento e execução das políticas sociais serão observados os seguintes princípios: I - progressividade do alcance e da qualidade das políticas e serviços públicos, de acordo com a legislação, até a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais previstos na Constituição; II - proibição do retrocesso no exercício dos direitos expressos neste Título, entendida como a vedação da supressão parcial ou total de prestações sociais já asseguradas aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.*”

7. PARTICIPAÇÃO E CONTROLES DO FUNDEB.			
PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
<p>Art. 212-A</p> <p>III - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>c) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos;</p>	<p>Art. 212-A</p> <p>X - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>c) a transparência, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação;</p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212-A</p> <p>VIII - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>d) a fiscalização e o controle interno e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação;</p> <p>EMC 4/2019 (Dep. Felipe Rigoni (PSB-ES))</p> <p>Art. 212-A</p> <p>§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios informarão ao Ministério da Educação e ao respectivo tribunal de contas competente a prestação de contas detalhada dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.</p>	<p>Art. 212-A</p> <p>X - (...), a lei disporá sobre:</p> <p>c) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação;</p>

		<p>§ 4º A prestação de contas deve ser realizada por todos os entes federativos, independente da origem dos recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.</p> <p>§ 5º Os requisitos de formato e de conteúdo serão definidos na forma da lei, de modo a garantir rastreabilidade, comparabilidade e publicidade aos dados coletados.</p> <p>§ 6º A ausência de informações ou o fornecimento doloso de informações incorretas acerca dos dados referidos no § 4º, sujeitará os gestores públicos às penalidades, na forma da lei.</p>	
<p>Comentários: A PEC 15-A/2015 ampliou as qualificações constitucionais da fiscalização e do controle social dos recursos do Fundeb em relação à redação do ADCT, prevendo que a legislação regulamentadora do fundo observe a incidência de todos os controles próprios da Administração: interno, externo e social. A primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015 incorporou esta qualificação e valorizou a perspectiva do controle social, prevendo a “criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social” do Fundeb, bem como sua integração aos Conselhos de Educação. Ressalvadas as considerações feitas ao art. 193, supra – a de que a reserva de lei não pode ser interpretada como condicionante da participação e controle social -, as escolhas da primeira minuta de substitutivo parecem adequadas ao histórico de consolidação da participação social nas políticas públicas brasileiras e, sobremaneira, à necessidade de defender, fortalecer e qualificar tecnicamente os Conselhos Sociais</p>			

do Fundeb, por várias razões: 1) a complexidade da operação do fundo e o volume de recursos manejados; 2) a quantidade imensa de tarefas existentes na política educacional e de agentes responsáveis por seu cumprimento; 3) a fragilidade operacional e técnica dos atuais Conselhos, decorrente da falta de formação adequada e de autonomia política dos conselheiros; 4) o fato de ser o controle social – com a típica teia de interações socioestatais que promove na institucionalidade das políticas públicas – o mecanismo que viabiliza, valoriza e fortalece as formas de controle institucional (administrativo, legislativo e judicial). A EMC 5 propõe a exclusão do controle externo – aquele que se realiza pelos poderes legislativos com o auxílio dos tribunais de contas e, ainda, o próprio controle judicial e, por isso, não é adequada, muito embora tal restrição seja inócua dadas as previsões constitucionais relativas ao tema. A EMC 4, por sua vez, propõe a criação de quatro novos parágrafos ao art. 212-A que estabelecem, especificamente: 1) obrigação de entes federativos de informarem MEC e Tribunais de Contas sobre a prestação de contas detalhada da operação dos fundos; 2) o dever de prestar contas independente da origem dos recursos; 3) a necessidade de edição de lei para criar mecanismos próprios para garantir rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados coletados e, por fim, 4) a responsabilidade jurídica por ausência ou fornecimento doloso de informações relativas ao fundo. Quanto à obrigatoriedade de prestação de contas detalhadas aos tribunais de contas (§§3º e 4º), a norma é inócua, vez que é procedimento ordinário do controle externo realizado pelos tribunais a prestação de contas anuais dos chefes do executivo, o que inclui a verificação das despesas vinculadas à MDE (art. 212), ao qual a operação do Fundeb, lógica e juridicamente – sobremaneira quando de sua constitucionalização - está sujeita. A prestação de contas ao MEC é questão polêmica que deve ser tratada na lei de regulamentação e não na Constituição. As demais propostas são inovações procedimentais em termos de publicidade ativa e manejo da informação, certamente ligada à complexidade da análise e do controle contábil do próprio fundo. Entendemos, no entanto, que tal detalhamento procedimental não cabe no texto permanente da Constituição, devendo a proposição ser discutida no momento da regulamentação. **Sugestões do MEC:** acrescentou à versão da primeira minuta de substitutivo o “monitoramento” sob argumento de implantar o SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, tal qual ocorre na prestação dos serviços de saúde.

Recomendação: Aprovar a redação da primeira minuta de substitutivo à PEC 15-A/2015. Rejeitar a EMC 4/2019 e a EMC 5/2019.

8. INATIVOS, FUNDEB E MDE

PEC 15-A/2015	SUBST. PEC 15-A/2015 (2019)	PROPOSTAS DAS EMENDAS	MEC – OFÍCIO 191/2019
	<p>Art. 212 (...).</p> <p>§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para <u>pagamento de aposentadorias e pensões.</u></p>	<p>EMC 5/2019 (Bancada do PT)</p> <p>Art. 212 (...)</p> <p>§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e pensões.</p>	

Comentários: A primeira minuta de substitutivo e a EMC 5/2019 propõem expressamente excluir as despesas de natureza previdenciária pagas aos servidores públicos da educação (inativos e pensionistas) dos recursos vinculados à MDE (art. 212, *caput*, da Constituição Federal). A proposta responde às manobras contábeis praticadas há décadas por todos os entes federativos para desviar recursos que devem ser aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino visando cobrir seus déficits previdenciários. A prática tem sido enfrentada pelos órgãos de controle sem sucesso, em especial por uma frágil polêmica jurídica sobre a interpretação do art. 71 da LDB que, segundo sustentase, não vedaria expressamente a aplicação dos recursos da MDE nestas despesas previdenciárias. Além disso, a prática passou a ser legalizada nas próprias legislações locais que criam os fundos previdenciários, dificultando o efetivo controle desses recursos e eventualmente possibilitando a burla de uma proibição constitucional genérica. Assim, com o aprimoramento abaixo sugerido, as proposições têm o potencial de encerrar a polêmica e preservam recursos do MDE e, desta forma, do próprio Fundeb.

Recomendação: Aprovar a redação proposta na primeira minuta de substitutivo e na EMC 5/2019 com o seguinte acréscimo de redação ao §7º do art. 212: “*e para cobertura de déficit financeiro ou déficit atuarial de regime próprio de previdência social*”.

PARTE III

Análise crítica das emendas voltadas para gestão e bonificação por resultados e “voucher” na educação pública

Proposta

EMC 01- (à PEC nº 15, de 2015) Da Sra. Deputada TABATA AMARAL, Sr. Deputado FELIPE RIGONI

Art. 212-A

VII – A União distribuirá, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% da complementação a que se referem os incisos V e VI do *caput* deste artigo aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei.

Análise

A proposta de acréscimo do VII ao Art. 212-A, da PEC 15-A/2015, tem como objetivo constitucionalizar a perspectiva do gerencialismo das políticas educacionais, tendo em vista que propõe bonificar, com um adicional de 10% do montante da complementação da União ao Fundeb, as redes de ensino dos entes federados que “alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais”.

A Unesco, ao fazer o monitoramento global da educação em mais de 200 países, concluiu que o método da responsabilização está sendo utilizado de forma que não ajuda a alcançar os objetivos da educação. Defende que esta “não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes, compartilhadas” (UNESCO, 2017/18, p. 8).

O Relatório de monitoramento Global da Educação da Unesco - 2017/18, aponta que

A responsabilização com base no desempenho pode resultar em um ajuste negativo das escolas, que podem manipular o sistema e evitar sanções à exclusão de reformas de longo prazo. A reformulação do conjunto de provas, a restrição do currículo, o ensino focado na matéria da prova e fraudes foram encontrados na Austrália, no Chile, na Coreia do Sul e em outros lugares, que afetaram desproporcionalmente as escolas e os estudantes desfavorecidos (UNESCO, 2017/18, p. 27).

O Relatório aponta, ainda, que em muitas partes do mundo, é cada vez mais comum, professores e escolas serem penalizados devido a baixos resultados em avaliações, “em nome de supostas tentativas de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem”. Afirma que

Existem muitas evidências que mostram que testes altamente relevantes com base em medidas restritas de desempenho podem incentivar esforços para manipular o sistema, impactando negativamente a aprendizagem e punindo de forma desproporcional os marginalizados. É essencial coletar dados sobre os resultados da aprendizagem para ajudar a esclarecer fatores que perpetuam as desigualdades na educação. No entanto, para tirar conclusões precisas é necessário tempo, recursos e habilidades que poucos países possuem, sendo muito fácil chegar a conclusões equivocadas. (UNESCO, 2017/18, p. 7)

A professora e pesquisadora da Universidade de Nova York, Daine Ravich¹¹, ao analisar os efeitos dos testes padronizados e do modelo de mercado no sistema americano, demonstra como essa lógica vem colocando o sistema em risco, ao não garantir a formação dos estudantes e desencadear processos de segregação e exclusão. A autora afirma que os especialistas em testagem sabem que os testes têm limitações e, portanto, resultados de exames ou de avaliações de larga escala não deveriam ser usados como único dado para tomada de decisões importantes.

A autora destaca, com base na análise do sistema americano, que as propostas de bonificação por resultados têm gerado uma política de responsabilização nas escolas públicas e tem trazido grandes consequências negativas para estudantes, gestores e professores. Ela afirma que essas propostas não levam em consideração a quantidade de variáveis que compõe o processo educativo, sendo que a maioria sequer pode ser mensurada. A autora ressalta que as Associações Americana de Psicologia e a de Pesquisa Educacional “concordam que os resultados dos testes não refletem apenas o que acontece na escola, mas também as características dos testados, incluindo fatores tão elusivos como a motivação do estudante e o engajamento dos pais” (RAVITCH, 2011, p. 176)

A autora, ao avaliar décadas de implementação da lógica de mercado e de avaliação larga escala nos EUA, aponta algumas lições aprendidas. Essas lições vão na contramão do que EMC 1/2019 propõe, ao defender a constitucionalização de financiamento por resultados. Dentre estas lições estão:

- a) As políticas que estamos seguindo hoje têm poucas chances de melhorar nossas escolas. Na verdade, muito do que os nossos políticos agora demandam provavelmente fará com que as escolas sejam menos efetivas e podem degradar ainda mais a capacidade intelectual dos nossos cidadãos. As escolas certamente serão um fracasso se os estudantes se formarem

¹¹**Diane Silvers Ravitch:** Is a historian of education, an educational policy analyst, and a research professor at New York University's Steinhardt School of Culture, Education, and Human Development.

sabendo como escolher a opção correta dentre quatro afirmações em um teste de múltipla escolha, mas não estiverem preparados para viver vidas plenas, ser cidadãos responsáveis e realizar boas escolhas para si mesmos, suas famílias e para a nossa sociedade; (RAVITCH, 2011, p.250)

- b) Os fundamentos de uma boa educação serão encontrados na sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura, mas os reformadores empresariais do nosso tempo continuam a procurar por atalhos e respostas rápidas. Desvinculadas de qualquer filosofia genuína da educação, as atuais reformas irão nos desapontar, assim como fizeram outras no passado; (RAVITCH, 2011, p. 251)
- c) As nossas escolas não irão melhorar se os políticos que nos governam se meterem no território pedagógico e tomarem decisões que deveriam ser feitas por educadores profissionais. O Congresso e os legisladores estaduais não deveriam dizer aos professores como ensinar, tanto quanto eles não devem dizer aos cirurgiões como realizar operações. Tampouco o currículo das escolas deveria ser submetido a negociações políticas entre pessoas que não possuem conhecimento sobre o ensino. A pedagogia – ou seja, como ensinar – é domínio profissional dos professores. O currículo – ou seja, o que ensinar- deveria ser determinado por educadores profissionais e acadêmicos, após a devida deliberação pública, agindo com a autoridade neles investida pelas escolas, distritos e Estados. (RAVITCH, 2011, p 251)
- d) As nossas escolas não irão melhorar se nós continuarmos a focar apenas na leitura e na matemática, enquanto ignoramos os outros estudos que são elementos essenciais de uma boa educação. (RAVITCH, 2011, p. 251)
- e) As nossas escolas não melhorarão se nós valorizarmos apenas o que os testes mensuram. Os testes que nós temos hoje proporcionam informações úteis sobre o progresso dos estudantes em leitura e em matemática, mas eles não podem mensurar o que mais importa na educação. (...) a habilidade de um estudante de encontrar explicações alternativas, levantar dúvidas, buscar o conhecimento por conta própria e pensar de forma diferente. (RAVITCH, 2011, p. 252)

Proposta

EMC 02- (à PEC nº 15, de 2015) Da Sra. Deputada TABATA AMARAL, Sr. Deputado FELIPE RIGONI

Art. 212-A.....

VI – a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo” (NR)

Análise

Ao propor que a complementação da União seja de, no mínimo, 15%, a EMC 2/2019 justifica que “as evidências mostram que os municípios só aumentam seus resultados educacionais quanto maior o montante de recursos, até o limite de R\$ 4,3 mil de custo por aluno. Depois dessa marca, os recursos adicionais não apresentam impactos significativos relacionados com a melhora do desempenho”. Como R\$ 4,3 mil é o valor de custo-aluno/ano suficiente para uma complementação da União de, no mínimo, 15%, a EMC 2 infere que com esse montante é possível que o país garanta uma educação pública de qualidade.

Infelizmente, não é possível discutir o mérito do estudo atribuído à ONG Todos Pela Educação, citado na justificativa da emenda, pois o mesmo não está disponível de forma estruturada. Desse modo, não podemos proceder com a devida análise de sua metodologia, bem como compreender de que modo alcançaram seus resultados. Contudo, é possível concluir que a emenda não considera a demanda e a extensão do direito à educação.

Em primeiro lugar, é importante dizer que todos os estudos rigorosos que foram produzidos para a definição de um valor de matrícula que garanta uma educação pública de qualidade concluem por valores médios superiores a R\$ 4,3 mil. Além disso, os valores de matrículas por etapas e modalidades da educação básica também são maiores do que esse total de R\$ 4,3 mil.

Em segundo lugar, principalmente o valor do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), mecanismos demandados pela Lei nº 13.005/2014, também apontam valores médios acima de R\$ 4,3 mil/aluno ano. O tema do Custo Aluno-Qualidade é antigo na bibliografia educacional, mas a única metodologia existente de definição e de cálculo foi produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, cuja última publicação é recente e data de 2018 (CNDE, 2018).

Sempre é necessário lembrar que os valores definidos de CAQi/CAQ partem de preceitos legais, especialmente definidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei 9.394/1996). Vale ressaltar, que a Lei Maior e a LDB demandam definição de

um padrão mínimo de qualidade, que deve ser alcançado por meio de um regime de colaboração, graças a assessoria técnica e financeira da União junto a Estados e Municípios. Isso não poderá ser alcançado por uma matrícula que custa R\$ 4,3 mil por aluno/ano. A LDB determina que o padrão mínimo de qualidade deve ser alcançado com base nos insumos mínimos necessários à garantia de processo de ensino- aprendizagem, sendo essa relação o pressuposto legal para a garantia do direito à educação.

Abaixo simulação apresentada em audiências públicas na Comissão Especial do Fundeb na Câmara dos Deputados.

Tabela 1- Gasto-aluno nas redes estaduais e municipais (R\$) - 2017

Redes= 5.542

	<i>ano</i>	<i>mês</i>
Média	5.876	490
20% menores	4.179	348
Mediana	5.473	456
20% maiores	7.199	600
CAQi-médio 2019 = R\$ 7.292		608

Elaboração: Prof. Dr. Thiago Alves
Fonte: Siope, Fibra e Censo Escolar/2017

A simulação disposta acima, produzida pelo prof. Dr. Thiago Alves, utilizando dados do Siope, Fibra e Censo Escolar de 2017, por meio do Simulador de Custo-Aluno-Qualidade (**SimCAQ**), aponta que o gasto-aluno nas redes estaduais e municipais em 2017 foi de R\$ 5.876,00. Como pode ser visto na Tabela 1, o valor médio apresentado é cerca de R\$ 1.500 maior que o proposto na justificção da EMC 2/2019. Ou seja, a EMC 2/2019 é prejudicada por um equívoco técnico.

O argumento de que a complementação da União de, no mínimo, 15% do total dos recursos do Fundeb é suficiente para a garantia da qualidade da educação, além de não considerar a qualificação das matrículas atuais, fere os ditames dos arts. 205, 206, 208 e 211 da Constituição Federal de 1988, pois sua consequência impedirá a realização das matrículas atuais segundo a missão constitucional da educação (art. 205), os princípios da educação nacional (art. 206), os deveres do Estado (art. 208) e o Regime de Colaboração (art. 211). Além disso, impede o disposto no inciso IX do art. 4º da LDB, que regulamenta os deveres do Estado com a área.

De forma objetiva, também desconsidera que há crianças, adolescente e jovens fora da escola, bem como adultos e idosos analfabetos ou que não completaram a educação básica. Ocorre que no Brasil, o custo aluno-ano não apenas financia as matrículas existentes como também parte desse recurso é extraído para a construção de escolas, especialmente na educação infantil, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Não obstante, embora menor, ainda temos déficit de matrículas nos

anos finais do ensino fundamental. É por esse motivo que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende a busca ativa e é a parceira brasileira do Unicef na iniciativa global “Fora da Escola Não Pode!”.

Quando defendemos a complementação da União ao Fundeb, de no mínimo 40%, estamos defendendo o direito à educação definido na Constituição, qual seja, como direito de todos, com oferta pública, gratuita, laica e de qualidade. A complementação da União de 40% ainda é insuficiente para promover justiça social entre as redes e garantir que todas as escolas públicas do país sejam dignas e preparadas para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Como pode ser visto no anexo 1, a simulação sobre o cumprimento do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), realizada pelo SimCAQ indica que seria necessária uma complementação da União na ordem de 46,4% como condição para a realização de um padrão mínimo de qualidade em todo o país. Ou seja, essa é conta na ponta do lápis.

Assim, a defesa de que a fórmula de **cálculo do Custo Aluno-Qualidade** seja o **CAQi** é porque ele é a “**expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional**. Ou seja, abaixo desse padrão mínimo o direito à educação não pode ser efetivamente garantido” (CNDE, 2018, p.18).

Propostas

EMC 03 - (à PEC nº 15, de 2015) PEC Nº 15, DE 2015 (dos Srs. Deputados TIAGO MITRAUD e MARCELO CALERO)

Art. 3º (...);

"§ 4º Os estados e municípios poderão, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos." (NR)

“Art. 213.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando” (NR)

Análise

Ao propor que estados e municípios possam utilizar os recursos do Fundeb para financiar o ensino público obrigatório em instituições privadas com ou sem fins lucrativos, a EMC 3/2019 visa constitucionalizar a prestação terceirizada ou indireta do serviço público do ensino pelo repasse de verbas públicas para instituições privadas. Essa proposta é materialmente inconstitucional por diversas razões. A primeira e mais importante é que a Constituição Federal de 1988 fez uma opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório, exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas no curso da implementação da expansão do segmento público. Ora, essa escolha política tem e mantém sua razão de ser: como objeto de interesse público de toda a população brasileira, a prestação do ensino obrigatório foi atribuída diretamente ao Estado porque, obviamente, o caráter universalizante, igualitário e inclusivo não constitui propósito típico da iniciativa privada que, a despeito disso, tem oportunidade de explorar sua atividade regulada (art. 209).

Outras duas inconstitucionalidades estão presentes nesta proposta, diretamente ligadas aos propósitos públicos da tarefa de prestar o direito à educação e à incompatibilidade estrutural dos interesses de mercado nesta missão: atacam a vedação ao retrocesso e o princípio da qualidade da educação. A concessão do serviço público à iniciativa privada representa, concretamente, um retrocesso em termos de direitos fundamentais, conhecido que é o contexto de precarização do serviço prestado e das condições de trabalho dos educadores nas experiências de convênios para atendimento das demandas emergenciais, tolerados transitoriamente pelo art. 213 da Constituição Federal. Tal precarização

ofende, por sua vez, o princípio do art. 206, inciso VII, que consagra a prestação do direito à educação com a garantia do padrão de qualidade.

Para além destas questões de cunho jurídico-constitucional, os objetivos econômicos que sustentam a proposta precisam ser desnudados, haja vista o enorme interesse do mercado da educação nos recursos de uma das maiores fatias do orçamento público em todos os entes federativos: a ideia posta na justificativa da EMC de que quem deve ser financiado é o estudante e não a escola tergiversa sobre os verdadeiros interesses a serem financiados: na verdade, é a abertura jurídica para a implementação da política de *Vouchers* e das chamadas *charter schools*, escolhas que vêm sendo bastante criticadas por estudos realizados por pesquisadores em diferentes países, além dos levantamentos e relatórios de organismos internacionais, como a Unesco.

No relatório “*Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos*”, que fez monitoramento global da educação -2017/8, a Unesco indica que as práticas de *Voucher* e escolhas escolares devem ser vistas com cuidado, pois isoladamente não devem ser apontadas como a grande solução para os problemas educacionais, pois elas têm diferentes resultados em diferentes realidades. O relatório aponta que esses mecanismos têm favorecido os processos de exclusão e segregação, na medida em que “nos sistemas de escolha escolar, os pais baseiam sua escolha em fatores como composição demográfica, o que pode levar à diminuição da diversidade e reforçar as divisões socioeconômicas”.

No que tange aos *vouchers*, o relatório aponta que no Chile, que é geralmente usado como exemplo exitoso da *Voucherização* “tem um sistema altamente estratificado, pois seu programa de *vouchers* escolares incentivou a admissão seletiva de estudantes de renda alta ou daqueles que apresentavam melhores resultados; e, em 2008, as reformas para melhorar o direcionamento do sistema pouco contribuíram para melhorar a equidade” (UNESCO, 2018, p. 24). O relatório afirma ainda, que na Suécia, o programa de *vouchers* escolares universal foi associado ao crescimento da segregação.

O caso do Chile é, sem dúvida, um dos mais emblemáticos e significativos quando se trata do programa de *vouchers*, pois desde a década de 1980, o sistema escolar chileno foi organizado em torno da ideia de mercado educativo. Este fundamento orientou um conjunto de políticas com vistas à privatização da estrutura de financiamento do sistema escolar. Como exemplo dessas políticas pode-se destacar o programa de *vouchers* que, entre outros aspectos, apresenta 5 resultados, de acordo com o Relatório da National Education Policy Center (2018, pp. 4-5):

1. Para as famílias de classe média: “as famílias não escolhem as escolas; em vez disso, as escolas escolhem famílias e estudantes. Os pais podem escolher apenas onde enviar um pedido; se o candidato for aceito, as famílias de classe média recebem o “privilégio” de pagar mais por uma escola em alta demanda. As escolas basicamente “vendem” mais a seleção social do que a qualidade acadêmica ou instrucional. Os *vouchers* criam, assim, incentivos

para que as escolas maximizem o status social ou a posição de classe das famílias que podem atrair, dado seu nicho de mercado. Em uma dinâmica de competição e seleção universal, as famílias de classe média não têm escolha senão jogar o jogo, visando escolas de alto status e se contentar com as que concedem a aceitação. Nesta dinâmica competitiva, frequentar uma escola pública equivale a perder o jogo” (tradução nossa).

2. Para as famílias desfavorecidas: “em geral, a competição relegou os estudantes pobres a escolas de baixo desempenho e altamente segregadas. Mas mesmo nos bairros pobres, as escolas são finamente estratificadas e socialmente segregadas. Os pais desfavorecidos podem potencialmente escapar das escolas para os "mais pobres dos pobres" se trouxerem um pouco mais de capital econômico e cultural para a mesa. No entanto, as famílias mais pobres que não têm esses recursos não têm outra opção senão a escola pública local - o padrão para aqueles que não têm nada a oferecer além de seus *vouchers*” (tradução nossa).
3. Para a profissionalização dos professores: “escolas privadas que calculam orçamentos com base nos *vouchers* dos estudantes não têm interesse em melhorar as habilidades e os salários dos professores, porque as famílias que se inscrevem para as matrículas pouco ou nada prestam atenção a esses critérios. Em vez disso, os pais de classe média geralmente fazem suas escolhas com base na rede social de colegas a que desejam se conectar, enquanto os pais de classe baixa geralmente escolhem com base na proximidade, segurança e clima da escola” (tradução nossa).
4. Para a cidadania e integração social: “a evidência disponível indica que um sistema que prospera na competição e exclusão pode consistentemente produzir uma variedade de calamidades. Estes incluem: estudantes com discriminação e exclusão generalizada; baixa confiança pública; um foco em habilidades acadêmicas por resultados e uma negligência que para com a educação cívica; e um profundo desconforto estudantil como um movimento social tenaz que clama por uma opção pública mais forte e inclusiva” (tradução nossa).
5. Para a conquista da opinião pública, uma vez que a privatização e a seleção social se tornaram universais: “recapturar a opção pública depois de ter sido abandonada é extremamente difícil. Os interesses privados são poderosos e as famílias ficam presas na luta pela distinção e vantagem social. Mudar um sistema privatizado é uma luta política árdua, mas também se torna um desafio cultural quando a competição de status se torna difundida e a equidade se torna um valor aparentemente inacessível” (tradução nossa).

A partir desta experiência, pesquisadores do campo, como Stephen Ball (2013), têm apresentado propostas alternativas a este sistema, como por exemplo, um retorno aos princípios básicos e que implique em pensar qual é o sentido e os objetivos da educação e envolver a comunidade escolar nos processos de planejamento e execução de políticas educacionais, pois as proposta advindas dos

“experts” e dos representantes políticos e dos interesses econômicos se mostraram frágeis, conforme descrito acima.

Assim, os defensores do argumento de que crianças de famílias em situação de vulnerabilidade social teriam melhores vantagens e maior desempenho estudando, com bolsas, em escolas privadas, ignoram, por diferentes razões, o que Ravitch (2011) aponta ao dizer que os fundamentos de uma boa educação serão encontrados na sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura, e coaduna com sua afirmação de que os reformadores do nosso tempo continuam a procurar por atalhos e respostas rápidas. O que nos leva, mais uma vez a defender que a educação não deveria estar submetida a negociações políticas entre pessoas que não possuem conhecimento sobre o ensino.

Referências bibliográficas

BALL, Stephen (2013), Education, justice and democracy: The struggle over ignorance and opportunity, Inglaterra: Center for Labour and Social Studies. Acesso em: 09 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.bl.uk/collection-items/education-justice-and-democracy-the-struggle-over-ignorance-and-opportunity#>

CNDE- Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. O CAQi e CAQ no PNE: Quanto custa a educação de qualidade no Brasil. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 23 de jun. de 2019.

RAVITCH, Diane. (2011) Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educação é um direito. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2009.

TREVIÑO, Ernesto, MINTROP, Rick, VILLALOBOS, Cristóbal, & ORDENES, Miguel (2018). What Might Happen If School Vouchers and Privatization of Schools Were to Become Universal in the U.S.: Learning from a National Test Case—Chile. Boulder, CO: National Education Policy Center. Acesso em 9 de maio de 2019, disponível em <http://nepc.colorado.edu/publication/chilean-voucher>

UNESCO. (2017). Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos. Relatório de Monitoramento Global da Educação – Resumo. Unesco. Acesso em 9 de maio de 2019 disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>

Anexo

1

Resultado da Simulação através do SimCAQ, realizada pelos Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP/USP) e Prof. Dr. Thiago Alves (UFG)

Composição do novo Fundeb

Ente federativo	Receitas destinadas	Receitas recebidas
ESTADOS	88.160.314.933	66.555.890.555
MUNICÍPIOS	43.180.218.754	125.731.978.273
UNIÃO	60.947.335.142	
TOTAL	192.287.868.829	192.287.868.829

Cálculo da complementação da União

Base de cálculo (receitas EST + MUN):	131.340.533.687
Complementação [R\$]	60.947.335.142
	46,4%

Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2017, dados analíticos do Siope/FNDE 2017 e microdados do Finbra/STN 2017.