SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 20, DE 2010

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para desvincular percentual da receita de contribuições sociais, destinado à aplicação na educação básica pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 98:

"**Art. 98.** Até o 10º (décimo) ano, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, é desvinculado de órgão, fundo ou despesa, percentual da receita das contribuições sociais de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, bem como das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público a que se refere o art. 239 da Constituição Federal, com o objetivo de custear ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, no âmbito da educação básica dos Estados e dos Municípios.

§ 1º O percentual a que se refere o *caput* será alcançado gradativamente da seguinte forma:

I – no primeiro ano de vigência desta Emenda, 3% (três por cento);

II – no segundo ano de vigência desta Emenda, 6% (seis por cento);

III – do terceiro ao décimo ano de vigência desta Emenda, 10% (dez por cento).

§ 2º Dos recursos a que se refere o § 1º, metade será destinado à complementação de que trata o inciso V, do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e metade será distribuído, na forma da lei, como complementação aos governos estaduais e municipais que comprovarem insuficiência de recursos orçamentários próprios para o pagamento do piso salarial a que se refere a alínea *e*, do inciso III, do mesmo art. 60 deste ADCT.

§ 3º As despesas dos Estados e dos Municípios com recursos das fontes a que se refere esta Emenda serão consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, à semelhança das oriundas de impostos, de que trata o art. 212 da Constituição Federal.

§ 4º Os Estados e os Municípios que fizerem jus à parcela dos recursos destinada a complementar o pagamento do piso salarial a que se refere a alínea *e*, do inciso III, do art. 60 deste ADCT e o § 2º deste artigo ficam sujeitos à fiscalização e controle de seus gastos pelos órgãos competentes da União."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Tornou-se consenso na sociedade brasileira que seu desenvolvimento depende da universalização da educação escolar e da melhoria da qualidade do ensino público.

Durante todo o século XX, o País sofreu as consequências de um insuportável aumento de demanda por novas escolas e por ampliação da escolaridade, não só em razão do aumento demográfico e do deslocamento de sua população do campo para as cidades, mas, principalmente, pelas novas exigências de formação postuladas pela sociedade industrial e pelas atividades terciárias da economia.

Os progressos que fizemos estão à vista de todos, já que atingimos cobertura quase total na faixa do ensino fundamental, hoje destinada às crianças e aos adolescentes dos 6 aos 14 anos, e avançamos celeremente para índices de atendimento quase universais à demanda da pré-escola e do ensino médio, a ponto de ousarmos instituir o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade, pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Entretanto, esse esforço não se fez sem investimentos financeiros consideráveis e comprometimentos sociais gravíssimos.

As despesas públicas e das famílias de maiores posses com a educação escolar dos estudantes se multiplicaram em ritmo acima das disponibilidades orçamentárias e dos ganhos dos pais. Os padrões de atendimento das escolas públicas primárias e secundárias que vigiam nas primeiras décadas da República foram sacrificados em nome da democratização do acesso. A escola em jornada integral foi substituída pela oferta de dois, três e mesmo quatro turnos reduzidos, o que determinou a perda de qualidade, tanto do ensino, quanto da aprendizagem, principalmente para as populações mais pobres, que coincidem com as famílias menos escolarizadas. O professor e a professora que se dedicavam a uma só turma ou uma só escola foram recrutados, seja pela demanda das redes de ensino, seja pela necessidade financeira, para a multiplicação de seus turnos de trabalho, comprometendo as tarefas de preparação de aulas e de avaliação contínua dos alunos, novamente em prejuízo da qualidade da educação.

Na última década do século XX, começa a se descortinar um certo alívio para essa situação em razão da queda da natalidade e, consequentemente, da demanda por construção de mais escolas e contratação de mais professores e demais trabalhadores da educação. Registre-se que chegamos a ter, no início dos anos da década de 1990, quatro milhões de nascimentos ao ano. Hoje, não chegam a três milhões.

De outro lado, surgiram novas demandas, tanto quantitativas – como a volta dos jovens e adultos às escolas, a exigência do ensino médio para todos, incluindo o

profissionalizante, e o fascínio legítimo pela educação superior – quanto qualitativas, pela introdução, nas escolas, de novas tecnologias e novos equipamentos.

Já na década de 1980, o educador Darcy Ribeiro diagnosticava a necessidade da volta à oferta de escola em jornada integral. Lançou, em 1983, no Rio de Janeiro, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP). Durante oito anos, em dois mandatos de governador (1983-1986 e 1991-1994), Leonel Brizola gastou, em vez dos 25% prescritos pela Constituição, mais de 40% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição de 1988, em seu artigo 212, confirmou a política de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que se iniciara timidamente em 1934: 18% da União, no mínimo, e 25% dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Alguns Estados, como São Paulo, Goiás, Piauí, Paraná e Acre, aumentaram os percentuais mínimos para 30%. Aumentos substanciais de arrecadação, principalmente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e, mais recentemente, do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), possibilitaram a oferta de educação superior pelos Estados e algumas melhorias no atendimento, rumo à recuperação da antiga qualidade das escolas públicas.

Também foi determinante, para acelerar a universalização do ensino fundamental, do ensino médio e da pré-escola, a implantação, em 1998, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, em 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Pelo Fundef, 15% dos impostos estaduais e municipais se somavam e se redistribuíam, no âmbito de cada Estado, entre a rede estadual e as respectivas redes municipais, promovendo a equidade e um melhor uso dos recursos para os estudantes do ensino fundamental. Registre-se que, de 27 milhões de matrículas, chegamos a 32 milhões e voltamos, em 2006, para 29 milhões de alunos, confirmando a recessão da demanda nesta etapa da educação básica. Segundo texto da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, com o Fundeb, previsto para funcionar até 2020, 20% dos impostos estaduais e municipais se somam e se redistribuem segundo as matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Mesmo com todas essas políticas, um fato é inegável: com exceção do Distrito Federal e dos Estados do Acre, de Roraima e do Amapá (em razão de significativos aportes de recursos federais), os recursos financeiros para a educação básica são ainda insuficientes, tanto para a expansão quantitativa da oferta, quanto para assegurar maior qualidade da educação, especialmente para a implantação da jornada integral nas escolas. Basta dizer que não chegamos ainda a investir 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação (quando a meta, vetada, do Plano Nacional de Educação era de 7%) e que o custo médio anual por aluno da educação básica não atinge R$ 2.000,00.

O que fazer para sanar esta insuficiência de recursos?

As políticas de aumento de arrecadação e vinculação de impostos parecem ter-se esgotado. É geral o clamor contra a alta carga tributária, embora alguns especialistas apontem que há setores da sociedade que não pagam segundo sua capacidade contributiva. Durante a ditadura militar, a maior alíquota de imposto de renda das pessoas físicas era de 45%, contra a de 27,5% atual. E o imposto sobre heranças é cobrado, em geral, à base de 4%, enquanto nos países desenvolvidos a taxação supera os 20%.

Vincular mais de 30% dos impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino também seria temerário, pois significa sacrificar outros setores das políticas públicas.

A recente Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em Brasília de 28 de março a 2 de abril de 2010, apontou outro caminho, que esta Proposta de Emenda à Constituição pretende seguir.

Duas realidades foram intensamente debatidas na Conae. A primeira, de que, a partir de 1990, a receita da União passou a derivar mais de contribuições sociais do que de impostos, disso resultando a não inclusão de mais recursos na base da vinculação para a educação federal. A segunda, mais perversa, de que os acréscimos de receitas federais, por se darem pela maior arrecadação de contribuições, não se redistribuem para os Estados e Municípios pelo mecanismo dos Fundos de Participação, enquanto os encargos dos entes federados têm aumentado crescentemente. A única compensação a esse movimento de centralização de recursos foi a complementação da União ao Fundeb, prescrita em, no mínimo, 10% de seu valor – pelo que se prevê uma injeção de R$ 7 bilhões para dez Estados, em 2010. Daí o acerto da recomendação da Conferência: que parte da receita das contribuições sociais mais significativas seja também vinculada à educação pública.

Concomitantemente à realização da Conferência – em suas fases municipal e estadual – foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, pela qual foram resgatados 20% dos 18% de MDE da União, que tinham sido alvo da Desvinculação de Recursos da União (DRU) desde 1994. Com isso, em 2010, algo como R$ 5 bilhões e, em 2011, perto de R$ 9 bilhões se somarão ao orçamento do Ministério da Educação (MEC). Esses valores serão certamente carreados para a manutenção e desenvolvimento da rede federal de educação superior e profissional.

Observando-se o comportamento da arrecadação das contribuições sociais, temos três que se destacam. Para 2010, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas tem receita prevista de R$ 36,5 bilhões; a arrecadação da Contribuição Social para os Programas PIS/PASEP atingirá R$ 47,2 bilhões; e pela Contribuição Social para a Seguridade Social chegarão aos cofres públicos R$ 138.9 bilhões. O montante dessas contribuições, no corrente ano, será de R$ 222,6 bilhões.

Somos conhecedores de que todas essas contribuições foram criadas com destinações específicas. Sabemos também que a DRU libera 20% de suas receitas para finalidades distintas, de interesses superiores da nação, com a formação do chamado "superávit primário", responsável pelo equilíbrio fiscal que gozamos e que dá sustentabilidade ao desenvolvimento econômico. Vivemos durante alguns anos a contradição entre os objetivos da Contribuição Social sobre a Movimentação Financeira (CPMF), incluindo-se aí o financiamento da saúde pública, e o uso real de suas receitas, estranho às suas finalidades. Sabemos também do crescimento das receitas dessas contribuições, que a cada ano tem superado o da inflação.

O que a presente PEC propõe não é um reforço de caixa do MEC, propiciado já pelo fim da DRU nas receitas de MDE e, a médio e longo prazo, pelos dividendos oriundos do Fundo Social do Pré-Sal, cujo projeto de criação encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Esta PEC – pela qual gradualmente se chegará a uma vinculação de 10% da receita dessas contribuições sociais – visa fundamentalmente qualificar a educação básica pública oferecida pelos Estados e Municípios, usando dois mecanismos complementares. O primeiro trata de reforçar a complementação da União ao Fundeb, propiciando elevar o valor mínimo anual por aluno, em três anos de implantação, para aproximadamente R$ 2.000,00 – o que

incluirá mais seis Estados entre os dez contemplados por verbas federais. O segundo, e mais importante, objetiva suplementar as finanças dos Estados e dos Municípios que não suportarem, com suas receitas próprias, mediante esforço fiscal e racionalidade administrativa, o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério da Educação Básica Pública, fixado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Atualmente, a educação básica conta com cerca de R$ 80 bilhões de recursos do Fundeb, além de R$ 20 bilhões de receitas de impostos vinculados à MDE. Em valores atuais, os 10% desta PEC representariam R$ 22,2 bilhões: R$ 11,1 bilhões para elevar o valor mínimo por aluno e R$ 11,1 bilhões para assegurar o pagamento do piso salarial dos professores, com mecanismos definidos em lei. O primeiro aporte propiciará a implantação, em muitas escolas estaduais e municipais, da jornada integral, responsável por resultados excelentes, como o da rede de ensino de Apucarana, no Paraná, onde o índice de qualidade é 50% superior à média brasileira. O segundo é um passo importante para resgatar o valor social do professor e evitar que ele ou ela se sobrecarregue com dois empregos, comprometendo sua saúde e o rendimento da aprendizagem de seus alunos.

Tivemos o cuidado de situar a PEC como medida transitória que coincide com a vigência do Fundeb e do futuro Plano Nacional de Educação, porque até lá existem três variáveis que podem alterar o quadro atual do financiamento da educação básica: diminuição de algumas demandas, crescimento de receitas de MDE e entrada dos recursos do Pré-Sal. Impõe-se, portanto, fixar um limite de tempo para avaliação.

Tivemos ainda o cuidado de mitigar os efeitos da desvinculação para a educação, propondo uma gradatividade que ao mesmo tempo facilite a implantação, suavizando a subtração dos recursos para outras ações hoje financiadas pelas três contribuições, e torne significativos os ganhos dos Estados, dos Municípios, dos estudantes e dos professores.

Cuidamos, também, de incluir na PEC dois dispositivos que serão regulamentados na lei a que se refere o § 2º: o que determina a obrigatoriedade de que as despesas desta nova fonte sigam as regras do uso dos impostos vinculados à MDE e o que atribui competência aos órgãos federais para fiscalizar a repartição e os gastos dos recursos. Assim, abre-se também o caminho para ficar mais claro o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, bem como para conscientizar a sociedade e os professores sobre quem financia a educação básica e os salários dos educadores.

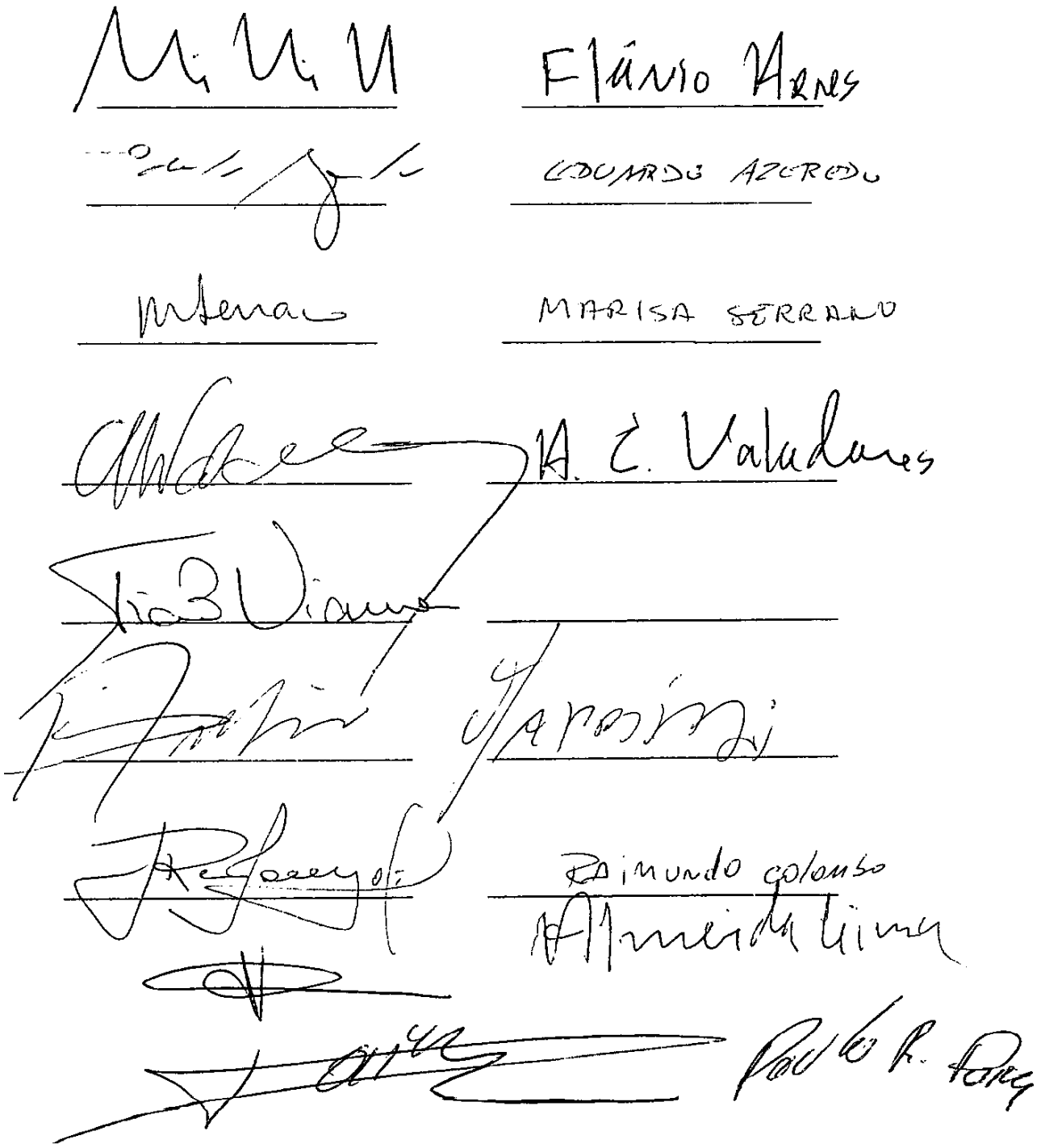
A quem pudesse parecer estranha a ausência do Distrito Federal na fruição desses recursos, lembramos que, graças ao Fundo Constitucional que recebe nossa capital, tanto o gasto por aluno quanto o valor dos salários dos professores já atingiram patamares compatíveis com a qualificação da educação e a valorização do magistério, tornando inócua sua inclusão.

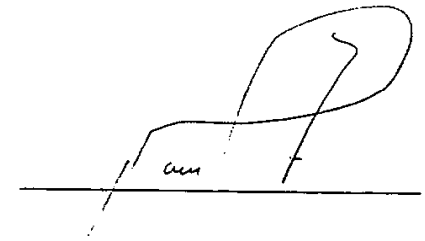
Finalmente, cremos que todo o esforço que fazemos com esta PEC se constitui numa versão institucional da vontade da sociedade brasileira, manifestada não somente na Conae como também em pronunciamentos e projetos de educadores e especialistas, e tornada dispositivo constitucional com a Emenda nº 59, de 2009. Com efeito, estamos no ano da

construção do futuro Plano Nacional de Educação e ele deve conter o percentual de gasto anual em educação em relação ao PIB. A aprovação desta PEC nos parece um pré-requisito para caminharmos com mais velocidade rumo aos patamares de 7% e 10% já almejados pela população e confirmados pela Conae.

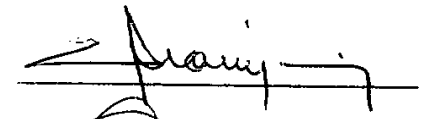
Sala das Sessões,

Senador **FLÁVIO ARNS**

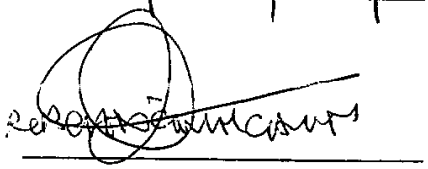




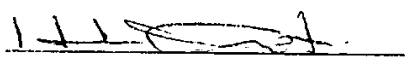
Newton de Couto



EFRAIM MORAIS



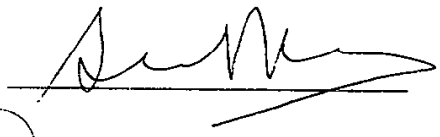
ROBERTO CAMACHO



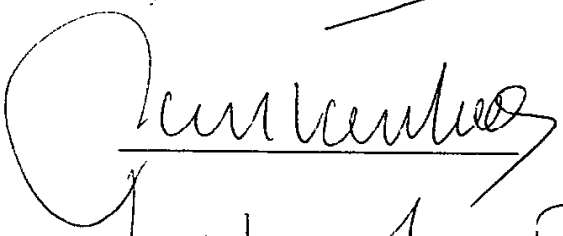
HELIO COSTA.



Cícero Lucena

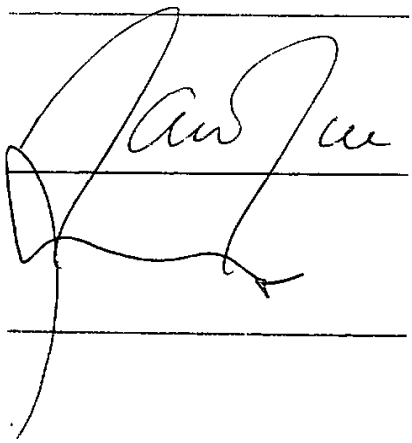


Sérgio Guerra



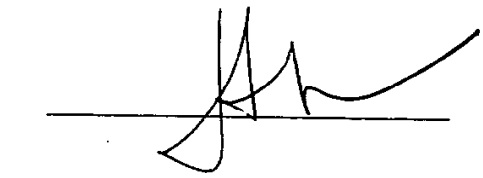
Tarcísio Vasconcelos

(MARCO MACIEL)

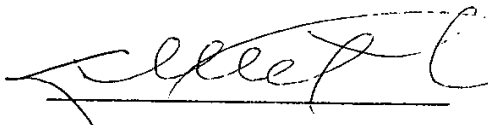


Paulo Duque

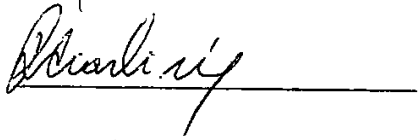
MARCELO CRIVELLA



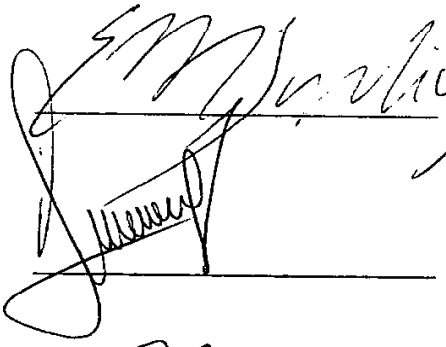
Geraldo Magela



CARIBALDI ALVES

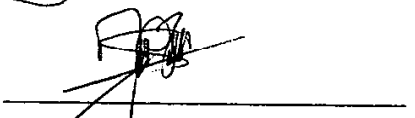


Rosalba Ciarlini · DEM

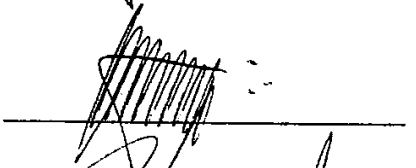


Edmundo M Sydney Fº

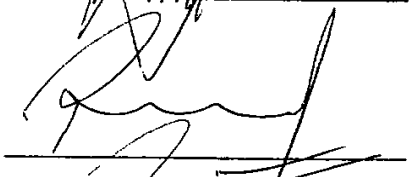
Acir Gurgacz



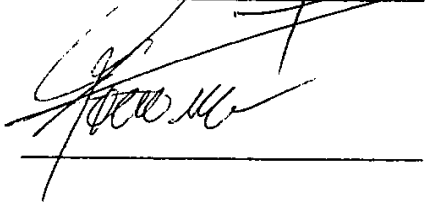
Jefferson Peres



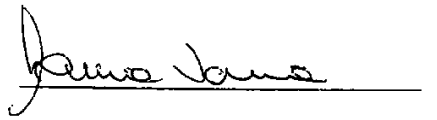
Waldir Raupp

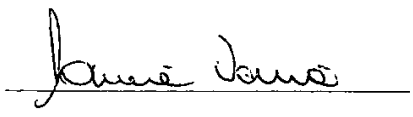


Romero Jucá



Romeu Tuma





LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição Federal

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

...

javascript:window.showMenu(window.menuID17)**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

...

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

...

Ato das disposições constitucionais transitórias

...

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

...

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

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

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

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

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

V - a União complementará 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;

...

Emenda Constitucional nº 59, de 2009

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 208 .....

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

.....

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."(NR)

...

Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R$ 950,00 (novecentos e cinqüenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

...

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no **DSF**, de 08/07/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – DF

OS:13847/2010