

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , 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, conseqüentemente, 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**
