



Carta nº 041/2004 SE/CONSED

Brasília, 15 de setembro de 2004.

A Sua Excelência o Senhor
TARSO GENRO
MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Senhor Ministro,

Em nome do Conselho Nacional de Secretários de Educação, tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência, em primeiro lugar, para apresentar nossos cumprimentos pelo interesse e empenho dedicado por esse Ministério na construção de novo mecanismo de financiamento que, além de substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, venha responder de maneira eficaz às novas necessidades e demandas colocadas pela educação básica.

Tendo participado de todas as reuniões e colóquios convocados por Vossa Excelência com o objetivo de avançar no estabelecimento das novas regras de financiamento da educação básica, o CONSED vem destinando parte importante da sua pauta de trabalho ao estudo dessa matéria, tendo em vista sua premência para a melhoria e desenvolvimento dos sistemas de ensino.

A divulgação pelo MEC das diretrizes sobre o Fundeb e, mais recentemente, da minuta de proposta de Emenda Constitucional, permitiu a esse Conselho, por ocasião da sua III Reunião Ordinária/2004 (Costa do Saúpe, BA – 26 e 27 de agosto), aprofundar os debates, com a participação de qualificada representação desse Ministério, e chegar a posicionamentos concretos sobre pontos centrais da proposta do MEC.

Tais posicionamentos, Senhor Ministro, partem do reconhecimento da urgente necessidade de criação de mecanismo que solucione a questão do financiamento da educação básica, a exemplo da recente experiência do Fundef. Com efeito, esse fundo revelou-se extremamente positivo não só porque cumpriu importante papel no alcance das metas de busca da universalização do ensino obrigatório neste país, mas também porque trouxe impactos sobre salários dos professores e até sobre a renda de municípios

das regiões mais desfavorecidas. O modelo de redistribuição de recursos garantiu a muitos municípios meios para uma melhor organização da oferta do ensino fundamental, assim como, para uma ação mais eficaz visando ao incremento das matrículas no ensino fundamental.

De acordo com os Censos Escolares, no período compreendido entre 1996 a 2003, a matrícula do ensino fundamental nos municípios cresceu 63,5%, enquanto nos estados a matrícula nesse mesmo nível diminuiu 39%. O expressivo crescimento das matrículas municipais deveu-se, em grande medida, ao Fundef, que propiciou a redistribuição de encargos e responsabilidades entre essas instâncias, resultando, na sua maioria, em transferências de receitas estaduais aos municípios. Tomando-se como referência a receita consolidada do Fundef de 2003 da ordem de R\$ 25,2 bilhões, verifica-se que os municípios, em seu conjunto, se beneficiaram com R\$ 5,2 bilhões.

Tais transferências asseguraram, sem dúvida, maior equalização educacional no âmbito dos estados, reduzindo desigualdades na oferta do ensino obrigatório, tendo por referência o valor por aluno/ano definido nacionalmente. Todavia, como é do conhecimento de Vossa Excelência, a participação insuficiente da União e a indefinição do padrão de qualidade a ser alcançado no período, não permitiram o registro de avanços significativos na qualidade do ensino e na redução das disparidades regionais. Sabe Vossa Excelência que o fundamento central da proposta repousa em um regime de colaboração no qual os vários entes teriam participação vital, em conformidade com suas funções federadas.

Desse modo, sem que se descure do muito ainda a realizar e a alcançar no ensino fundamental, particularmente quanto aos necessários avanços na qualidade do ensino, é imperioso o enfrentamento dos outros desafios da educação básica. Entre eles está o do ensino médio, responsabilidade exclusiva dos sistemas estaduais de ensino. Os números dos últimos Censos Escolares são reveladores do enorme desafio que representa ofertar ensino médio de qualidade a uma demanda em vertiginoso crescimento. Enquanto a matrícula total de ensino médio, no período compreendido entre 1996 e 2003, cresceu 58%, a matrícula correspondente nos sistemas estaduais aumentou 85%, valendo destacar que em 2003 estavam matriculados em escolas estaduais 84,5% dos alunos de ensino médio. Dois grandes números constituem uma síntese reveladora da imensa tarefa: em 2003, a matrícula total no ensino fundamental alcançou 34,4 milhões de alunos, enquanto a do ensino médio foi de 9 milhões.

Senhor Ministro, à luz das considerações anteriores e com o espírito construtivo que tem caracterizado a relação entre o CONSED e o seu Ministério, apresento à elevada consideração de Vossa Excelência as seguintes propostas dos Secretários Estaduais de Educação a respeito do Fundeb:

Participação anual da União no montante correspondente ao mínimo de dez por cento do valor total das receitas estaduais e municipais vinculadas ao Fundeb

Vossa Excelência tem reiterado que o novo mecanismo de financiamento da educação básica só será viável com a contrapartida de recursos federais em montantes superiores aos até agora consignados a esse fim. A minuta da PEC estabelece que a participação da União no Fundeb dar-se-á, a título de complementação, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. É a mesma regra estabelecida para o Fundef e essa experiência, como se sabe, não surtiu o efeito esperado em relação aos objetivos propostos, sobretudo, em face do descumprimento da Lei pelo Governo Federal. O CONSED defende que a PEC estabeleça a participação da União mediante a contribuição anual no montante correspondente a um mínimo de dez por cento do total das receitas estaduais e municipais vinculadas ao Fundeb do exercício respectivo. Esse dispositivo garantirá maior segurança e transparência à participação federal e assegurará a consignação dos recursos devidos no orçamento do MEC.

No entendimento do CONSED, a redistribuição desses recursos deveria ser realizada de acordo com dois critérios. O primeiro, a título de complementação, com o objetivo de assegurar um padrão de qualidade desejável para os vários segmentos da educação básica se destinaria aos fundos estaduais cujas receitas se mostrarem insuficientes para alcançar o valor mínimo definido nacionalmente. Os Secretários não concordam, entretanto, com a diretriz que pretende adotar, como piso para o ensino fundamental, o valor praticado pelo FUNDEF, claramente reconhecido como insuficiente, inclusive pelo MEC. O segundo critério de redistribuição dos recursos teria como objetivo amenizar perdas e evitar eventuais desequilíbrios fiscais, garantindo compensação aos entes estaduais e municipais cuja diferença entre a contribuição e o recebimento do fundo ficasse acima de determinado percentual a ser definido na Lei.

Vinculação de vinte por cento das receitas de impostos arrecadados e transferidos.

O Ministério propõe vincular ao novo fundo vinte e cinco por cento das receitas estaduais de impostos arrecadados e transferidos, ou seja, toda a parcela que pela Constituição Federal deve destinar-se à manutenção e desenvolvimento do ensino. O CONSED propõe que a vinculação ao Fundeb seja da ordem de vinte por cento do total dos recursos comprometidos com MDE, de modo a oferecer um mínimo de flexibilidade aos estados e municípios no uso de seus recursos. Como é sabido, parcela significativa dos estados tem encargos com o ensino superior, com a educação profissional - pós-ensino médio, com programas especiais, a exemplo da alfabetização de adultos, cujos gastos, no entendimento dos Secretários, não devem ser atendidos no âmbito do Fundeb. Cabe lembrar ainda que boa parte dos

estados, pelo menos durante algum tempo ainda, necessitará apropriar em MDE encargos com inativos e pensionistas; igualmente nesse caso tais despesas não deveriam correr à conta do novo fundo.

Níveis e modalidades da educação básica abrangidos pelo Fundeb

É indiscutível que a quase universalização do ensino fundamental induz à necessidade de ampliação das metas de atendimento à totalidade da educação básica. Entretanto, a escassez de recursos, os déficits de qualidade e permanência ainda persistentes no próprio ensino obrigatório e a explosiva demanda por ensino médio que se estenderá ainda por toda a década, recomendam uma ação eficaz e gradual no alcance desses resultados, em conformidade com o proposto pelo PNE.

Desse modo, o CONSED entende que para os próximos dez anos o Fundeb deveria abranger da Pré-escola ao Ensino Médio nos níveis regulares e suas modalidades, avançando progressivamente na universalização da educação básica, por intermédio do atendimento à população de 4 a 17 anos de idade. Tal proposta não isentaria os municípios do atendimento à população de 0 a 3 anos em creches, servindo-se dos 5% de MDE desvinculados do Fundeb, de suas receitas próprias (IPTU, ISS), bem como de parcerias com outras áreas complementares de assistência social.

Subvinculação de sessenta por cento dos recursos do fundo com o pagamento dos profissionais em exercício no magistério.

O anteprojeto de PEC propõe que uma proporção não inferior a oitenta por cento dos recursos de cada Fundeb será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica. Neste aspecto há que levar em conta o estabelecido pela Constituição Federal que, no art. 169, *caput*, delega à lei complementar estabelecer limites para as despesas com pessoal. Como se sabe, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101, de 2000 – estabelece para os estados o limite de sessenta por cento da Receita Corrente Líquida para gastos nesse segmento. Posto que as despesas com ativos e inativos vinculadas à educação constituem nos estados o montante mais expressivo de gastos com pessoal, a subvinculação proposta de oitenta por cento é irreal. Propomos que, para o novo fundo, seja mantida a regra em vigor no Fundeb, qual seja, a subvinculação de sessenta por cento dos recursos para o pagamento dos profissionais em exercício no magistério, dentro de um projeto de elevação da qualidade da educação básica.

O Fundeb não deveria incluir despesas estaduais com a educação superior

O anteprojeto de PEC prevê a possibilidade de que os encargos estaduais com a manutenção e desenvolvimento da educação superior possam ser acolhidos no âmbito do Fundeb. O CONSED entende que a

medida não é apropriada seja por motivos de natureza conceitual, seja por motivos de natureza operacional. O grande objetivo do fundo é mobilizar recursos para atender à educação básica.

Assim, é recomendável que o novo fundo não acolha despesas com a educação superior, as quais seriam atendidas com o limite de gastos dos estados além dos vinte por cento vinculados ao Fundeb.

Fatores de diferenciação entre etapas e modalidades de educação

Preocupa-nos sobremaneira a questão da fixação dos fatores de diferenciação entre as etapas e as modalidades de educação. Concordamos, em princípio, com a ponderação feita pelo Secretário-Executivo do MEC de que, na transição entre os dois fundos, ao lado dos fatores de diferenciação, dever-se-ia valorizar o fator de equilíbrio de tal maneira a evitar fortes alterações na discriminação dos recursos entre os entes. De qualquer maneira, os fatores não devem ser diferenciados artificialmente, já que, efetivamente, há importantes diferenças de custos entre as etapas e modalidades. Encarecemos a necessidade de que a definição sobre os fatores só seja tomada depois de aprofundadas avaliações com a participação dos setores diretamente envolvidos. Só com a definição desses fatores é que será possível uma avaliação mais adequada do futuro mecanismo de financiamento da educação básica.

Extensão da aplicação da Contribuição Social do Salário Educação à educação básica

Quando a Contribuição do Salário-Educação foi instituída justificava-se a destinação dos recursos especificamente ao ensino fundamental. A partir dos resultados já obtidos pelo Fundef, é recomendável que se possa estender a sua aplicação a outras etapas da educação básica, em função das novas necessidades e demandas. Essa pretensão, constante do anteprojeto de PEC, vem sendo defendida pelos Secretários Estaduais de Educação que, entretanto, não concordam com a inclusão dos recursos na base do Fundeb. A exemplo da União que mantém importantes programas de reforço à qualidade e equidade do sistema educacional, esses recursos cobririam a idênticas finalidades no âmbito dos sistemas estaduais e municipais, assumindo caráter complementar ao financiamento da educação básica, de modo a atender às diversidades locais na implementação das políticas educacionais.

Retirar os efeitos da DRU sobre a receita de impostos da União para efeito do cálculo da vinculação de 18% para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta proposta que o MEC fez incluir no anteprojeto de PEC é defendida por todos os setores comprometidos com a educação. O Consed saúda a disposição de Vossa Excelência em lutar por essa justa medida e coloca-se

ao seu lado para apoiar no que for necessário, em especial, quando a matéria estiver em apreciação no Congresso Nacional.

Tramitação concomitante no Congresso Nacional da PEC e da lei do Fundeb

Como é de se esperar, a Emenda Constitucional abordará apenas os pontos que necessitam da atenção da Lei Maior. Tudo o mais será disciplinado em lei, conforme, aliás, prevê o futuro inciso III do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Este Conselho tem a firme convicção de que facilitaria sobremaneira a agilização do processo de apreciação e de aprovação do novo fundo no Congresso Nacional se a PEC e a lei de instituição e de organização dos fundos fossem encaminhadas e tramitassem conjuntamente. Não é possível aos diretamente envolvidos na implementação do Fundeb, bem como aos parlamentares do Congresso Nacional, compreenderem todas as implicações envolvidas nessa importante inovação apenas com os elementos fornecidos pela PEC. Mais do que a Emenda, será a lei reguladora que disciplinará os pontos centrais da operacionalidade do fundo, daí a necessidade de que estes sejam suficientemente conhecidos.

Senhor Ministro, na expectativa de contar com o elevado apoio de Vossa Excelência, colocamo-nos a sua disposição para aprofundamento dos debates sobre as referidas propostas, com a certeza de que estaremos construindo novas bases para o financiamento da educação brasileira.

Atenciosamente,



Gabriel Chalita

Presidente do CONSED