

NOTA TÉCNICA

PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição¹

RESUMO EXECUTIVO

1. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação) reconhecem os **avanços da EC nº 108/2020**, como:

- 1) o aumento da complementação da União;
- 2) a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ);
- 3) a incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb);
- 4) sua distribuição pelo sistema híbrido;
- 5) a destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica;
- 6) o uso de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino proibido para aposentadorias; e
- 7) uso do recurso público exclusivamente para a educação pública.

2. Pelo contrário, o **Projeto de Lei nº 4.372/2020**, aprovado em plenário no dia 10 de dezembro de 2020, é um **retrocesso, não respeita a Constituição Federal de 1988 e o pacto democrático pelo direito à educação**. Ele contém determinações que afrontam, além da EC nº 108/2020, outras normas, da própria Constituição da República e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996).

3. **O PL ampliou as possibilidades de computar matrículas de instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas** com prefeituras, governos estaduais e do Distrito Federal. O PL original admitia esta possibilidade para creche, educação do campo com formação por alternância, pré-escola e educação especial, etapas de modalidades em que, sabidamente, há falta de vagas.

O PL aprovado na Câmara acrescentou: (1) o ensino fundamental e o ensino médio (limitadas a 10% das matrículas públicas de cada ente); (2) o ensino técnico articulado; (3) o itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio; e (4) matrículas no contraturno, como complementação da jornada escolar de estudantes da rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral.

¹ Nota elaborada por: Thiago Alves, Jose Marcelino de Rezende Pinto, Andressa Pellanda, Adriana Dragone, Catarina de Almeida Santos, Daniel Cara, Fernanda Vick, Márcia Jacomini, Nalu Farenzena, Rosana Gemaque, Rubens Barbosa de Camargo e Salomão Barros Ximenes

4. Caso o texto da Câmara seja aprovado no Senado, **serão 15,9 bilhões a menos.**
Esse montante

- **equivale a 2,4% a mais do que toda a complementação da União realizada em 2019** ao Fundeb (que foi de R\$ 15,6 bilhões);
- **representa 9,5% do total do fundo em 2019** (R\$ 168,5 bilhões, considerando as contribuições de estados, municípios, DF e União);
- **corresponde a 80,4% do que seria o novo aporte da União ao Fundeb** aprovado pela EC 108/2020 que, no sexto ano, será de 23% (em valores de 2019, representaria novo aporte de R\$ 19,9 bilhões);

- é o resultado

Emenda 10 – 10% no EF e EM	+ R\$ 10,2 bi para o setor privado
Emenda 7 – contraturno	+ R\$ 4,4 bi para o setor privado
Emenda 40 – Sistema S	+ R\$ 546 mi para o setor privado
Art. 7º parágrafo 3º Inciso I alínea c – pré-escola	+ R\$ 764 mi para o setor privado

- impactaria **em perda**, por regiões:

NORTE	- R\$ 1,8 bilhão para as redes públicas
NORDESTE	- R\$ 4 bilhões para as redes públicas
SUDESTE	- R\$ 6,4 bilhões para as redes públicas
SUL	- 2,5 bilhões para as redes públicas
CENTRO-OESTE	- 1,3 bilhão para as redes públicas

- impactaria **em perda**, por redes:

Redes estaduais e DF	- R\$ 7,7 bilhões (-6,8%)
Capitais	- R\$ 1,5 bilhão
Municípios de 20 mil até 500 mil habitantes	- R\$ 5,2 bilhões

- impactaria, em uma lupa nos estados:
 - **São Paulo perderia R\$ 3,7 bilhões;**
 - **Minas Gerais perderia R\$ 1,5 bilhão;**

- **Bahia, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro**, perderiam cerca de **R\$ 1 bilhão cada**, respondendo, os cinco, por cerca da metade do total. **Em todos os estados há potencial perda de mais de 5% e, em quatro estados (AM, AP, PA, AL), superior a 7%.**
- mostra as enormes perdas que os municípios que atendem os alunos mais pobres terão. **Serão R\$ 3,9 bilhões a menos para aqueles municípios em que pelo menos 1/3 dos alunos são beneficiários do Programa Bolsa Família.**

5. Boa parte dos benefícios decorrentes da ampliação da complementação da União deixarão de ir para o setor público e poderão ir para o **setor privado, que não possui estrutura e nem capilaridade para atender os desafios postos no PNE 2014-2024.**

6. Em conjunto, as novas alíneas acrescentadas ao art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, do PL 4.372/2020 **afrontam os art. 213, §1º e o art. 206, incisos VII e VIII**, todos da Constituição Federal de 1988, atacando preceitos sobre a destinação dos recursos públicos para as escolas públicas e o correspondente dever de sua expansão, a garantia de qualidade nas condições de oferta e as garantias do magistério. A regra constitucional estabelece a destinação para o setor privado não lucrativo quando houver falta de vagas. O texto da Câmara ignora essa trava e, portanto, a proposta é inconstitucional.

7. A proposta de reservar 10% da prestação do ensino fundamental e médio à iniciativa privada indica **desmobilização das redes públicas e incentivo ao setor privado**, com sérias responsabilidades para os gestores públicos perante o sistema de controle.

8. **Não há falta de vagas na rede pública de ensino fundamental e médio.** Mais do que isso, segundo dados do censo escolar, as matrículas dos estados e municípios no ensino fundamental e médio caíram de 36,2 milhões, em 2007, para 28,1 milhões, em 2019, ou seja, **uma redução de 8,1 milhões**. Isso indica que o próprio **sistema público tem como incorporar** eventuais aumentos de atendimento **com maior rapidez e eficiência (economia de escala)** que o setor privado não lucrativo.

9. O texto de regulamentação, ainda, **tenta reabrir um debate encerrado na EC 108/2020**, quando grupos tentaram **desfigurar sentido da autorização constitucional temporária às parcerias com a iniciativa privada** no ensino obrigatório, sem êxito. A Constituição Federal de 1988 fez uma opção explícita pela prestação direta do serviço público do ensino obrigatório e pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada, exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas, obrigando os gestores expandir a oferta em suas redes de forma direta. Este entendimento é objetivo e decorre da interpretação sistemática do art. 213 e seu §1º combinado com o art. 208, §2º.

10. Mas não é só. O sentido da restrição constitucional do art. 213, §1º tem razão prática de ser e **atenta para outro dever constitucional: a garantia de padrão de qualidade do direito à educação**

(art. 206, inciso VII), que se materializa nas condições de oferta. **Autorizar de forma permanente a prestação concorrente do ensino obrigatório pelas redes públicas e pela iniciativa privada implica diferenciação nas condições de oferta**, o que causa uma discriminação intolerável entre os destinatários do serviço público de caráter universal, igualitário e inclusivo. Tal situação foi considerada aceitável apenas transitoriamente, não podendo consolidar permanente **modelo de segregação**.

11. Além disso, **o modelo de parceria não desonera da oferta de programas suplementares como os de transporte e alimentação**, já que tal atividade não pode ser assumida pela iniciativa privada porque não está compreendida no objeto de atuação de instituições educacionais.

12. **Os estados têm amplas possibilidades de expandir sua oferta de educação profissional de nível médio, uma vez que têm se desobrigado da oferta de ensino fundamental e educação infantil** (queda de 5,8 milhões de matrículas entre 2007 e 2019), ao longo das três últimas décadas.

13. **O Sistema “S” recebe mais de 21 bilhões por ano de recursos públicos, 0,3% do PIB, e nem por isso garante um sistema massivo de educação profissional**. Segundo o Censo Escolar 2019, o sistema possui 1.365 escolas distribuídas em apenas 10% dos municípios brasileiros (552 localidades). 72% são municípios com 50 mil habitantes ou mais. Ou seja, **tem pouca capilaridade no país, além de cobrar mensalidades em muitos estados**. Em 2019 o Sistema S atendia apenas 1,7 mil alunos no ensino médio profissional integrado (o que garante formação mais sólida) e 196 mil no ensino médio profissional concomitante ou subsequente. Enquanto isso, a rede estadual atendia 359 mil, na primeira modalidade, e 344 mil na segunda. **Ou seja, a rede estadual pública é mais factível e mais eficiente em termos de ampliação**. Uma ampliação de 20% no ensino médio integrado, significaria aumentar em 42,5 vezes a matrícula no Sistema S para essa modalidade.

14. A entrada dos serviços nacionais de aprendizagem no Fundeb irá reduzir ainda mais recursos para estados, DF e municípios. **A necessária expansão da rede estadual de ensino médio articulado à educação profissional, que possui qualidade comprovada, é também uma forma de equilibrar o balanço de recursos entre estados e municípios, que hoje é favorável aos municípios** em virtude do intenso processo de municipalização do ensino ocorrido desde o Fundeb.

15. **Subvenções públicas a entidades de caráter assistencial não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o Art. 71 da LDB**. O artigo 70 desta Lei arrola despesas de MDE e em tal categoria se enquadram somente aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Por estes motivos, **incluir no Fundeb instituições conveniadas que atendem estudantes das redes públicas no contraturno escolar é irregular** e, além disso, dificilmente contribuirá para ampliar a oferta de

educação em tempo integral no Brasil. É medida que, se adotada, exigirá extremo controle para verificação da oferta, ou não, da educação em tempo integral com o contraturno escolar.

16. As alterações repentinas ao texto dos incisos II e III do art. 26 do PL 4372/2020 **atacam o principal fundamento da política de fundos na educação: a valorização dos profissionais do magistério**, como fator de **indução da qualidade na oferta**. Conforme disposto no art. 212-A da Constituição da República, no mínimo 70% dos recursos do Fundeb de cada ente devem ser aplicados no pagamento dos **profissionais da educação básica em efetivo exercício**. Atendendo aos preceitos constitucionais, o art. 2º do PL nº 4.372/2020 explicita que os fundos se destinam “à manutenção e ao desenvolvimento **da educação básica pública**”; como já registrado, a inclusão de instituições conveniadas é uma excepcionalidade e deveria limitar-se em termos temporais e a segmentos em que as redes públicas ainda precisam ampliar a oferta para garantir direitos. Portanto, **o mínimo de 70% para pagamento de pessoal deve ser exclusivo dos profissionais da educação básica pública**, ou seja, as categorias definidas no art. 61 da LDB.

17. A EC nº 108/2020, **contudo, ainda representa uma grande vitória e um grande avanço para a educação brasileira**. Esta nossa vitória não será aplacada, ainda que a Câmara dos Deputados não tenha feito jus ao texto que as/os próprias/os deputados e deputadas votaram. **O Senado Federal deve impreterivelmente corrigir esses rumos inaceitáveis, respeitar a votação unânime ao texto da Emenda do Fundeb naquela Casa e garantir melhorias que sacramentem os avanços já conquistados na Constituição Federal de 1988**. Seguiremos trabalhando para o melhor texto legislativo, que possa garantir os avanços necessários para uma fiel e robusta implementação do novo Fundeb. O projeto de educação pública urge ser fortalecido pois é o sustentáculo de uma sociedade democrática e promotora de justiça social.

NOTA TÉCNICA

PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição

Manifestação da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sobre disposições do Projeto de Lei de Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprovado na Câmara dos Deputados em 10 de dezembro de 2020

O Projeto de Lei (PL) da Câmara nº 4.372/2020, aprovado em plenário no dia 10 de dezembro de 2020, é um retrocesso, não respeita a Constituição Federal de 1988 e o pacto democrático pelo direito à educação. Ele contém dispositivos prejudiciais ao fortalecimento da educação básica pública, desvirtuando linhas estruturantes do Fundeb permanente aprovado pela Emenda à Constituição (EC) nº 108/2020, quais sejam:

- 1) a sua destinação à educação básica pública;
- 2) o objetivo de valorização dos profissionais da educação básica pública;
- 3) o vínculo exclusivo à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

A Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação reconhecem os avanços da EC nº 108/2020, como

- 1) o aumento da complementação da União de 10% para 23%, com recursos novos preservando o Salário-Educação;
- 2) a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social, melhoria da gestão, segurança jurídica, fazendo avançar a justiça federativa no Brasil;
- 3) a incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como política de avaliação que inclui, mas supera as avaliações de larga escala
- 4) sua distribuição pelo sistema híbrido – por meio do valor aluno ano dos fundos (VAAF) e valor aluno ano total (VAAT) - sendo mais equitativo, mas sem desestruturar grandes redes públicas do Norte e Nordeste do país;
- 5) a destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, de forma a valorizar todos os profissionais da educação;
- 6) proibição do desvio dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o pagamento de aposentadorias; e
- 7) uso do recurso público exclusivamente para a educação pública.

Por estas e outras características, esperava-se que a lei de regulamentação estivesse à altura do que foi consagrado na Constituição Federal por ampla maioria da Câmara dos Deputados e unanimidade do Senado. Pelo contrário, o PL nº 4.372/2020, tal como aprovado na Câmara, contém determinações que afrontam, além da EC nº 108/2020, outras normas, da própria Constituição da República e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996).

É ilegítimo retirar os já parcos recursos dos alunos da rede pública!

A Figura 1 apresenta o cenário possível de perda de recursos para estados e municípios caso a regulamentação aprovada na Câmara seja aprovada em sua plenitude.

Figura 1 - Potencial de transferências para entidades privadas e redução dos recursos das escolas públicas de educação básica, Brasil 2019

R\$ 15,9 bilhões	Ens. Fundamental e Médio regulares (Emenda 10) →	R\$ 10,2 bilhões
	Atividades no contraturno (Emenda 7) →	R\$ 4,4 bilhões
	Oferta pelo Sistema "S" (Emenda 40) →	R\$ 545,9 milhões
	Pré-escola em entidades conveniadas (Art. 7º Inc. I alínea 'c') ·	R\$ 764,2 milhões

Fonte: Cálculos realizados com base nas estimativas de matrículas 2018 (Portaria Interministerial de dez/2018); dados financeiros de 2019 do Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Serão R\$ 15,9 bilhões a menos. Esse montante equivale a 2,4% a mais do que toda a complementação da União ao Fundeb realizada em 2019 que foi de R\$ 15,6 bilhões; representa 9,5% do total do fundo em 2019 (R\$ 168,5 bilhões, considerando as contribuições de estados, municípios, DF e União); e corresponde a 80,4% do que seria o novo aporte da União ao Fundeb aprovado pela EC 108/2020 que, no sexto ano, será de 23% (em valores de 2019, representaria novo aporte de R\$ 19,9 bilhões).

Ou seja, praticamente boa parte dos benefícios decorrentes da ampliação da complementação da União deixarão de ir para o setor público e poderão ir para o setor privado, que, como se mostrará, não possui estrutura e nem capilaridade para atender os desafios postos no PNE 2014-2024.

A primeira linha da Figura 1 apresenta os efeitos da integral aplicação da Emenda 10 (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL), que permite que até 10% da matrícula do ensino fundamental e médio seja atendida pelas instituições privadas não lucrativas. Só essa mudança no texto representa uma perda de 10,2 bilhões. (Veja notas metodológicas da estimativa no Anexo I).

A segunda linha da Figura 1 analisa os recursos (e respectiva matrícula) que potencialmente poderiam ser destinados ao setor privado para atividades no contraturno (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL, pela EMC 07), considerando um potencial de atendimento de 4,6 milhões de matrículas, ou seja, a participação em ¾ da expansão de vagas para atingir a meta 06 do PNE (educação em tempo integral para 25% dos alunos da educação básica). Assim, são mais R\$ 4,4 bilhões. (Veja notas metodológicas da estimativa no Anexo I).

Já a possível destinação a Sistemas 'S' que, como se verá, recebe mais de R\$ 21 bilhões de recursos públicos, sem nenhuma transparência nos gastos, considerando um potencial de expansão da oferta de 140,6 mil matrículas pelo sistema, seriam R\$ 546 milhões. (Veja notas metodológicas da estimativa no Anexo I).

Por fim, considerando que 50% da expansão de matrículas para alcançar a meta de universalização da pré-escola (4 e 5 anos) ficasse por conta do setor privado (ou seja, 203,7 mil matrículas), seriam outros R\$ 764 milhões do novo Fundo ao setor privado, e este, reconhecidamente, não oferece vagas nos estados e municípios onde a cobertura nessa faixa etária não foi universalizada. (Veja notas metodológicas da estimativa no Anexo I).

Questões constitucionais e de perfil da oferta

Em conjunto, as novas alíneas acrescidas ao art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, do PL 4.372/2020 afrontam os **art. 213, §1º e o art. 206, incisos VII e VIII**, todos da CF/88, atacando preceitos sobre a destinação dos recursos públicos para as escolas públicas e o correspondente dever de sua expansão, a garantia de qualidade nas condições de oferta e as garantias do magistério. A regra constitucional estabelece a destinação para o setor privado não lucrativo quando houver falta de vagas. O texto da Câmara ignora essa trava e, portanto, a proposta é inconstitucional.

O PL ampliou as possibilidades de computar matrículas de **instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas** com prefeituras, governos estaduais e do Distrito Federal. O PL original admitia esta possibilidade para creche, educação do campo com formação por alternância, pré-escola e educação especial, etapas de modalidades em que, sabidamente, há falta de vagas. O PL aprovado na Câmara acrescentou: (1) o ensino fundamental e o ensino médio (limitadas a 10% das matrículas públicas de cada ente); (2) o ensino técnico articulado; (3) o itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio; e (4) matrículas no contraturno, como complementação da jornada escolar de estudantes da rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral.

As quatro possibilidades representam incentivo a atendimentos pela rede privada e não medida emergencial face a demandas não atendidas. No caso do ensino fundamental e médio, num contexto em que o atendimento público está praticamente universalizado, a proposta de reservar 10% da prestação à iniciativa privada indica desmobilização das redes públicas, com sérias responsabilidades para os gestores públicos perante o sistema de controle.

Antes de tudo, a proposta é um **ataque frontal ao art. 213 da Constituição, que destina recursos públicos às escolas públicas e estabelece condicionalidades para aplicá-los em instituições privadas**. Tenta reabrir **um debate encerrado na EC 108/2020**, quando grupos privatistas tentaram **desfigurar sentido da autorização constitucional temporária às parcerias com a iniciativa privada no ensino obrigatório**, sem êxito. À época, a EMC nº 03, oferecida à PEC 15/2015 pelo Deputado Tiago Mitraud, buscava exatamente o mesmo efeito das EMPs nº 07, 10 e 40:

Propostas EMC 03 - (à PEC nº 15, de 2015)

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."

"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"

Ora, o art. 213 não foi alterado, portanto a discussão da regulamentação do Fundeb não pode contrariá-lo, o que torna as hipóteses de ampliação do convênio com a iniciativa privada (das EMPs 07, 10 e 40) claramente inconstitucionais. Reiterando o teor da Nota Técnica então oferecida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação² no debate da PEC 15/15, destacamos que a **Constituição Federal de 1988 fez uma opção explícita pela prestação direta do serviço público do ensino obrigatório e pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada**, exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas, obrigando os gestores expandir a oferta em suas redes de forma direta.

Este entendimento é objetivo e decorre da interpretação sistemática do art. 213 e seu §1º combinado com o art. 208, §2º:

Art. 213. Os **recursos públicos serão destinados às escolas públicas**, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

(...)

§ 1º Os recursos de que trata este artigo **poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio**, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, **quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública** na localidade da residência do educando, **ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.**

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - **educação básica obrigatória** e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O **não-oferecimento do ensino obrigatório** pelo Poder Público, **ou sua oferta irregular**, importa responsabilidade da autoridade competente

Ainda que se converta em lei, a inconstitucionalidade patente da proposta não livrará os gestores públicos de todo o Brasil da **responsabilização pela celebração de convênios** com a

² Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Nota Técnica: Em nome de um consenso que promova o direito à educação.** 2019. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2019/06/24/campanha-lanca-nota-tecnica-para-colaborar-com-a-tramitacao-do-novo-fundeb/>.

iniciativa privada para a prestação do ensino obrigatório. Nos poucos casos em que a universalização não foi atingida, a responsabilidade é a que decorre do art. 6º da EC 59/2009, que estabeleceu prazo para tanto até 2016. Nos casos em que o atendimento público está universalizado, a proposta induz a desmobilização da estrutura pública de oferta para favorecer a iniciativa privada.

Mas não é só. O sentido da restrição constitucional do art. 213, §1º tem razão prática de ser e atenta para outro dever constitucional: a **garantia de padrão de qualidade** do direito à educação (art. 206, inciso VII), que se materializa nas condições de oferta. Autorizar de **forma permanente a prestação concorrente** do ensino obrigatório pelas redes públicas e pela iniciativa privada implica **diferenciação nas condições de oferta**, o que causa uma discriminação intolerável entre os destinatários do serviço público de caráter universal, igualitário e inclusivo. Tal situação foi considerada aceitável apenas transitoriamente, não podendo consolidar permanente **modelo de segregação**.

Ainda que o tema dispense grandes demonstrações empíricas, uma vez que o montante *per capita* de recursos destinado às redes públicas é claramente inferior às necessidades do empreendimento privado na oferta do ensino, dados do INEP têm mostrado que as condições de oferta da rede privada conveniada são piores do que aquelas da rede pública. Além disso, o **modelo de parceria não desonera as estruturas públicas da oferta de programas suplementares como os de transporte e alimentação**, já que tal atividade não pode ser assumida pela iniciativa privada porque não está compreendida no objeto de atuação de instituições educacionais.

Não há falta de vagas na rede pública de ensino fundamental e médio. Mais do que isso, segundo dados do censo escolar, as matrículas dos estados e municípios no ensino fundamental e médio caíram de 36,2 milhões, em 2007, para 28,1 milhões, em 2019, ou seja, uma redução de 8,1 milhões. Isso indica que o próprio sistema público tem como incorporar eventuais aumentos de atendimento com maior rapidez e eficiência (economia de escala) que o setor privado não lucrativo. Destinar recursos ao setor privado nestas duas etapas é reduzir as já insuficientes receitas do sistema público e comprometer a oferta e a qualidade da educação.

Quanto às conveniadas que atendam ao ensino técnico articulado ou o itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, não há nenhuma justificativa plausível para sua inclusão, pois **os estados têm amplas possibilidades de expandir sua oferta de educação profissional de nível médio**, uma vez que têm se desobrigado, ao longo das três últimas décadas, da oferta de ensino fundamental e educação infantil (queda de 5,8 milhões de matrículas entre 2007 e 2019).

O PL também prevê o cômputo de matrículas no ensino técnico articulado e no itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, de estudantes das redes estaduais e do DF matriculados em instituições públicas de ensino, em autarquias e fundações públicas da administração indireta e nos **serviços nacionais de aprendizagem, conveniados ou em parceria** com o Poder Público.



O Sistema “S” recebe mais de 21 bilhões por ano de recursos públicos, 0,3% do PIB, e nem por isso garante um sistema massivo de educação profissional. Segundo o Censo Escolar 2019, o sistema possui 1.365 escolas distribuídas em apenas 10% dos municípios brasileiros (552 localidades). 72% são municípios com 50 mil habitantes ou mais. Ou seja, tem pouca capilaridade no país, além de cobrar mensalidades em muitos estados. Em 2019 o Sistema S atendia apenas 1,7 mil alunos no ensino médio profissional integrado (o que garante formação mais sólida) e 196 mil no ensino médio profissional concomitante ou subsequente. Enquanto isso, a rede estadual atendia 359 mil, na primeira modalidade, e 344 mil na segunda. Ou seja, em que rede é mais factível e eficiente ampliar? Uma ampliação de 20% no ensino médio integrado, significaria aumentar em 42,5 vezes a matrícula no Sistema S para essa modalidade.

A entrada dos serviços nacionais de aprendizagem no Fundeb irá reduzir ainda mais recursos para estados, DF e municípios. A necessária expansão da rede estadual de ensino médio articulado à educação profissional, que possui qualidade comprovada, é também uma forma de equilibrar o balanço de recursos entre estados e municípios, que hoje é favorável aos municípios em virtude do intenso processo de municipalização do ensino ocorrido desde o Fundeb. Há ociosidade nas redes públicas estaduais, em especial no período vespertino e noturno, o que permite uma expansão significativa do ensino médio articulado com o ensino técnico com a infraestrutura existente, inclusive com mais eficiência que o Sistema “S” cujo custo/aluno é ignorado, dada a falta de transparência do setor.

Respeito ao conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)!

Dois preceitos do PL aprovado na Câmara inserem no Fundeb instituições conveniadas que atendem estudantes das redes públicas no contraturno escolar, o que é interligado à “oferta de educação em tempo integral”, no seu artigo 7º, parágrafo 3º, e no artigo 42.

A educação em tempo integral não se caracteriza somente por seu tempo de duração. É uma forma de organização curricular com projeto pedagógico peculiar, em que não pode haver dissociações ligadas a “turnos escolares”. A educação integral em tempo integral, com duração mínima de sete horas de jornada, portanto, não se resume à *educação em dois turnos diários*. Pelo Brasil afora há muitas experiências de atendimento no contraturno escolar por parte de instituições privadas de caráter assistencial e que recebem subsídio público para tal. Sem entrar no mérito da relevância ou não do serviço prestado por estas entidades, o importante nesta manifestação é alertar para o fato de que **subvenções públicas a entidades de caráter assistencial não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o Art. 71 da LDB**. O artigo 70 desta Lei arrola despesas de MDE e em tal categoria se enquadram somente aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Por estes motivos, incluir no Fundeb instituições conveniadas que atendem estudantes das redes públicas no contraturno escolar é irregular e, além disso, dificilmente contribuirá para ampliar a oferta de educação em tempo integral no Brasil. É medida que, se adotada, exigirá extremo controle para verificação da oferta, ou não, da educação em tempo integral com o contraturno escolar.

Comprometimento do princípio constitucional de valorização dos profissionais da educação

As alterações repentinas ao texto dos incisos II e III do art. 26 do PL 4372/2020 atacam o principal fundamento da política de fundos na educação: a valorização dos profissionais do magistério, como fator de indução da qualidade na oferta:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata art. 5o, inciso III, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1o, será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:
(...);

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e **todos os demais profissionais em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica nas áreas pedagógica, técnica, administrativa, bem como aqueles integrantes de equipes multiprofissionais, incluídos os terceirizados e os das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público.**

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo, **não sendo descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei**, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

A proposta é uma afronta ao debate da EC 108/20, abraçando agendas de gestores públicos que manobram interpretações orçamentárias para aviltar o tratamento do magistério há mais de trinta anos³, sustentando um debate juridicamente frágil, mas insistente: o uso das verbas do MDE para o pagamento de inativos. A polêmica jurídica e a prática nefasta que nela se sustentava, desviando bilhões de recursos da MDE para custeio de despesas previdenciárias, contaram com vários capítulos ao longo de décadas, sofrendo um duro golpe por decisão do STF, em 2019, e sendo definitivamente encerradas a partir da vedação expressa do §7º acrescido ao art. 212 da CF.

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

³ JURKSTAS, A. B. ; XIMENES, S. B. ; SENA, F. V. S.. 30 Anos de Omissões e Ilegalidades na Contabilização dos Inativos da Educação Paulista. Em: VII Encontro Anual da FINEDUCA, 2019, Belém. **Anais do VII Encontro Anual da FINEDUCA** - Eixo Temático: Políticas de Financiamento para a Educação Básica e Superior. São Paulo: FINEDUCA, v. 1, p. 12-17, 2019.



resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Ora, é com tal histórico e acúmulo jurídico que se deve interpretar o sentido do conceito de “profissionais da educação básica” incorporado pelo art. 212-A:

XI - proporção não inferior a **70% (setenta por cento) de cada fundo** referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, **será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício**, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Ainda que o conceito de profissionais de educação esteja definido em legislação ordinária, nenhuma alteração deste nível normativo pode modificar o objetivo da norma constitucional ao estabelecer o próprio modelo de fundo para a gestão e aplicação dos recursos do ensino, busca exatamente dar centralidade e valorização a função essencial à prestação do ensino: o magistério. Se foi determinado o fim da discussão sobre o uso das verbas entre os inativos da categoria, não é razoável supor que a lei possa, agora, ampliar o rol de profissionais a ser custeado pelas verbas do fundo ainda mais.

Conforme disposto no art. 212-A da Constituição da República, no mínimo 70% dos recursos do Fundeb de cada ente devem ser aplicados no pagamento dos **profissionais da educação básica em efetivo exercício**. Atendendo aos preceitos constitucionais, o art. 2º do PL nº 4.372/2020 explicita que os fundos se destinam “à manutenção e ao desenvolvimento **da educação básica pública**”; como já registrado, a inclusão de instituições conveniadas é uma excepcionalidade e deveria limitar-se em termos temporais e a segmentos em que as redes públicas ainda precisam ampliar a oferta para garantir direitos.

Portanto, **o mínimo de 70% para pagamento de pessoal deve ser exclusivo dos profissionais da educação básica pública**, ou seja, as categorias definidas no art. 61 da LDB: professores com a devida habilitação e trabalhadores da educação com formação técnica ou em nível superior específica para a atuação em funções especializadas da educação. A permissão de incluir “terceirizados e os das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público”, no PL 4.372/2020” (art. 26, parágrafo único, II) afronta duplamente os objetivos do Fundeb: por um lado, limita perspectivas de avanços na profissionalização dos trabalhadores da educação, do que a remuneração é elemento chave; por outro lado, agride o preceito do vínculo do Fundeb à manutenção e ao desenvolvimento **da educação básica pública**.

Impacto das transferências para entidades privadas nos recursos das escolas públicas

A Tabela 1, a seguir, mostra o potencial de redução dos recursos das escolas públicas por unidade da federação (UF), diante das possibilidades de transferência de recursos para entidades privadas.

TABELA 1 - Potencial de transferências dos recursos das escolas públicas de educação básica para entidades privadas por UF, Brasil 2019

Região	UF	Receita para Educação Básica ¹ realizada em 2019 (em R\$ 1,00)	Transferências entidades privadas p/ [simulação]	Impacto (%)
Norte	AC	1.663.628.390	100.652.197	-6,1%
	AM	5.815.421.229	417.653.446	-7,2%
	AP	1.408.448.512	111.215.003	-7,9%
	PA	9.706.765.984	785.424.538	-8,1%
	RO	2.552.094.925	162.400.536	-6,4%
	RR	1.306.232.610	72.846.747	-5,6%
	TO	2.760.430.894	162.143.370	-5,9%
	Total	25.213.022.545	1.812.335.837	-7,2%
Nordeste	AL	3.175.691.014	234.512.038	-7,4%
	BA	17.151.774.315	1.014.828.477	-5,9%
	CE	10.215.719.789	629.753.177	-6,2%
	MA	9.288.876.169	571.054.513	-6,1%
	PB	4.605.944.512	267.529.351	-5,8%
	PE	10.434.567.613	635.655.536	-6,1%
	PI	4.353.931.461	244.807.333	-5,6%
	RN	4.041.667.928	221.732.034	-5,5%
	SE	3.046.805.255	168.783.771	-5,5%
	Total	66.314.978.057	3.988.656.230	-6,0%
Sudeste	ES	4.392.846.157	290.774.862	-6,6%
	MG	25.118.926.616	1.499.835.949	-6,0%
	RJ	18.312.237.089	946.318.390	-5,2%
	SP	70.745.538.181	3.650.448.724	-5,2%
	Total	118.569.548.043	6.387.377.925	-5,4%
Sul	PR	15.485.108.253	901.452.405	-5,8%
	RS	15.782.361.593	1.003.288.415	-6,4%
	SC	10.606.152.510	594.143.277	-5,6%
	Total	41.873.622.356	2.498.884.097	-6,0%
Centro-Oeste	DF	4.114.920.796	212.581.317	-5,2%
	GO	8.584.316.567	513.906.512	-6,0%
	MS	4.515.951.693	259.957.405	-5,8%
	MT	5.730.650.849	309.440.316	-5,4%
	Total	22.945.839.905	1.295.885.549	-5,6%
Total		274.917.010.906	15.983.139.639	-5,8%

Fonte: Cálculos realizados com base nas estimativas de matrículas 2018 (Portaria Interministerial de dez/2018); dados financeiros de 2019 do Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Notas:

(1) 'Receita Potencial mínima vinculada para a educação básica' (RPEb) = [Receita Líquida de Impostos x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota municipal/Estadual) + complementação da União ao Fundeb-VAAF + receitas de programas (PNAE+PNATE+PPDE)]

Como se observa na Tabela 1, seria uma perda de R\$ 1,8 bilhão, para a região Norte; R\$ 4 bilhões, para o Nordeste; R\$ 6,4 bilhões, para o Sudeste; 2,5 bilhões, para o Sul e 1,3 bilhão para a região Centro-Oeste. O estado de São Paulo perderia R\$ 3,7 bilhões; Minas Gerais, R\$ 1,5 bilhão; Bahia, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, cerca de R\$ 1 bilhão cada, respondendo, os cinco, por cerca da metade do total. Em termos percentuais, em todos os estados há potencial perda de mais de 5% e, em quatro estados (AM, AP, PA, AL), superior a 7%. A Tabela 2 analisa as perdas tendo por base o perfil dos entes federados.

TABELA 2 - Potencial de transferências dos recursos das escolas públicas de educação básica para entidades privadas por tipo de ente federativo, Brasil 2019

Características	Número de entes federativos	Matrículas Ponderadas	Receita para Educação Básica ¹ realizada em 2019 (em R\$ 1,00)	Transferências p/ entidades privadas	Impacto
				[simulação]	%
1 <= 5.000 hab.	1.256	637.922	4.214.085.011	200.984.960	-4,8%
2 > 5.000 <= 10.000 hab.	1.203	1.369.147	7.043.189.708	408.362.960	-5,8%
3 > 10.000 <= 20.000 hab.	1.348	3.260.008	15.357.436.964	927.066.901	-6,0%
4 > 20.000 <= 50.000 hab.	1.096	5.569.324	26.347.475.191	1.620.046.503	-6,1%
5 > 50.000 <= 100.000 hab.	349	3.582.548	18.445.525.056	1.093.881.886	-5,9%
6 > 100.000 <= 500.000 hab.	265	6.190.102	37.465.619.066	2.034.804.105	-5,4%
7 > 500.000 hab.	25	1.524.817	11.331.853.696	491.861.958	-4,3%
9 Capitais dos estados + DF	27	4.612.694	41.628.310.806	1.485.661.309	-3,6%
10 Redes estaduais	26	17.076.505	113.083.515.408	7.720.469.056	-6,8%
TOTAL	5.595	43.823.067	274.917.010.906	15.983.139.639	-5,8%

Fonte: Cálculos realizados com base nas estimativas de matrículas 2018 (Portaria Interministerial de dez/2018); dados financeiros de 2019 do Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Notas:

- (1) 'Receita Potencial mínima vinculada para a educação básica' (RPEb) = [Receita Líquida de Impostos x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota municipal/Estadual) + complementação da União ao Fundeb-VAAF + receitas de programas (PNAE+PNATE+PPDE)]

Segundo os dados da tabela 2, as redes estaduais perderiam cerca de R\$ 7,7 bilhões (-6,8%), as capitais, R\$ 1,5 bilhão. Os municípios que estão na faixa de 20 mil até 500 mil habitantes, e que concentram mais de 60% das matrículas das redes municipais, perderiam R\$ 5,2 bilhões: recursos

essenciais para que consigam melhorar as condições de oferta de sua rede e enfrentar os desafios da ampliação.

Finalmente, a Tabela 3 analisa as perdas para as redes municipais, considerando o nível socioeconômico dos estudantes.

TABELA 3 Potencial de transferências dos recursos das escolas públicas de educação básica para entidades privadas segundo o nível socioeconômico dos estudantes nos municípios, Brasil 2019

Nível Socioeconômico ¹		Número de entes federativos	Matrículas Ponderadas	Receita para Educação Básica ² realizada em 2019 (em R\$ 1,00)	Transferências p/ entidades privadas	Impacto
					[simulação]	%
1	<= 20,4%	1.108	8.143.519	68.012.906.142	2.644.202.240	-3,9%
2	> 20,4% <= 33,0%	1.111	5.099.816	34.045.898.889	1.707.495.494	-5,0%
3	> 33,0% <= 55,0%	1.113	4.879.427	25.103.850.282	1.564.344.492	-6,2%
4	> 55,0% <= 72,9%	1.112	3.902.839	16.562.832.731	1.100.162.302	-6,6%
5	> 72,9%	1.110	4.720.960	18.108.007.454	1.246.466.055	-6,9%
TOTAL		5.554	26.746.562	161.833.495.498	8.262.670.583	-5,1%

Fonte: Cálculos realizados com base nas estimativas de matrículas 2018 (Portaria Interministerial de dez/2018); dados dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família 2019 disponibilizado pela Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação do MEC por solicitação; dados financeiros de 2019 do Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Notas:

(1) Fórmula: [número de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família em cada município] / [total matrículas de estudantes de 6 a 17 anos das escolas públicas e privadas em cada município]

(2) 'Receita Potencial mínima vinculada para a educação básica' (RPEb) = [Receita Líquida de Impostos x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota municipal/Estadual) + complementação da União ao Fundeb-VAAF + receitas de programas (PNAE+PNATE+PPDE)]

Os dados mostram as enormes perdas que os municípios que atendem os alunos mais pobres terão. Serão R\$ 3,9 bilhões a menos para aqueles municípios em que pelo menos 1/3 dos alunos são beneficiários do Programa Bolsa Família.