

**Observatório de Educação – Gestão e Ensino Médio
Instituto Unibanco**

**Educação no Congresso
Relatório Completo**

**ANÁLISE DE TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA
Proposições para acesso à internet com fins educacionais**

Esta consultoria tem por objetivo apresentar e analisar o cenário das principais proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional relacionadas às alterações no financiamento e na gestão dos recursos da política educacional.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES

A crise sanitária causada pela pandemia de covid-19 gerou impactos negativos nas dimensões sociais e econômicas da sociedade, acarretando imprevisibilidade e disfunções na gestão do orçamento público. Tal cenário torna-se mais sensível em um contexto político de alta instabilidade das relações institucionais, enfraquecimento e queda de popularidade do presidente da República e proximidade das eleições. A economia passa por recessão há alguns anos e atualmente está em projeção de estagflação, restringindo os recursos públicos para manutenção e investimento em políticas públicas. Proposições legislativas em tramitação no Congresso podem afetar políticas públicas fundamentais para o alcance das metas educacionais estabelecidas pela legislação vigente. Neste relatório serão analisadas três delas.

2. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2021 – DESOBRIGAÇÃO DA APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EM 2020

2.1. PROPOSIÇÃO

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2021¹ dispõe sobre a desobrigação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios da aplicação de percentuais mínimos da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no exercício de 2020, em razão do desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de covid-19. Para isso, a proposta acrescenta o artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a fim de determinar que os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como seus agentes, não possam ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do artigo 212 da Constituição federal.

Na justificação da proposta, o autor expõe que esse pleito foi formulado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, através do estudo técnico intitulado *Desafios Educacionais na Pandemia em 2020*², elaborado pela própria confederação, aponta os esforços e dificuldades dos gestores municipais em desenvolver as políticas educacionais em contexto de crise sanitária, social e econômica. Foram consultados 3.988 dos 5.568 municípios do país (71,6% do total), dos quais 307 não conseguiram cumprir a exigência do mínimo de 25% de suas receitas de impostos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. As projeções do estudo indicam que

¹ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8905732&ts=1631144856305&disposition=inline>>.

² Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14764>>.

esse cenário pode chegar a 10% dos municípios, visto o total de gestores que informaram enfrentar dificuldades para cumprir o índice constitucional (11,9% do universo da pesquisa).

Além da crise de arrecadação de receitas, particularmente no primeiro semestre de 2020, e a destinação significativa e não prevista de recursos para outros setores, em especial a saúde, a principal razão apresentada para o cenário de descumprimento do índice constitucional é a redução em algumas despesas de natureza educacional contabilizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, devido à suspensão das aulas presenciais, como o transporte escolar. E também o aumento de despesas não consideradas de natureza educacional, mas que são demandadas para o efetivo funcionamento da educação, como a preparação de medidas de segurança sanitária nas escolas. A proposta terá um segundo turno de votação do texto principal e, se houver, dos destaques para seguir à Câmara dos Deputados³.

2.2. AUTORIA E TRAMITAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

A PEC nº 13/2021 é de autoria do senador Marcos Rogério (DEM/RO) e tem coautoria dos seguintes senadores e senadoras: Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Oriovisto Guimarães (Podemos/PR), Lasier Martins (Podemos/RS), Roberto Rocha (PSDB/MA), Esperidião Amin (PP/SC), Otto Alencar (PSD/BA), Antonio Anastasia (PSD/MG), Soraya Thronicke (PSL/MS), Romário (Podemos/RJ), Alvaro Dias (Podemos/PR), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Luiz do Carmo (MDB/GO), Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Daniella Ribeiro (PP/PB), Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB), Rose de Freitas (Podemos/ES), Jorginho Mello (PL/SC), Angelo Coronel (PSD/BA), Nilda Gondim (MDB/PB), Dário Berger (MDB/SC), Mecias de Jesus (Republicanos/RR), Davi Alcolumbre (DEM/AP), Lucas Barreto (PSD/AP), Telmário Mota (PROS/RR), Jayme Campos (DEM/MT) e Chico Rodrigues (DEM/RR).

Apresentada no dia 21 de maio de 2021, a PEC foi incluída na ordem do dia pela primeira vez no dia 11 de agosto de 2021. A senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) foi designada relatora da proposta no dia 16 de agosto de 2021. Nessa data foi estabelecido o primeiro prazo para apresentação de emendas e subscrições, aberto outras vezes desde então. A votação estava prevista para ocorrer no 17 de agosto de 2021, mas a proposta foi retirada de pauta depois que o senador Flávio Arns (Podemos/PR) solicitou uma sessão temática para debatê-la⁴, coordenada pelo presidente da Comissão de Educação, senador Marcelo Castro (MDB-PI). O parecer⁵ da relatora foi apresentado em Plenário no dia 31 de agosto de 2021. A Emenda nº 1⁶, de autoria do senador Lasier Martins (Podemos/RS), foi acatada parcialmente pela relatora no sentido de autorizar a compensação entre os pisos da saúde e da educação nos exercícios de 2020 e 2021, na forma de um piso global. Assim, a relatora apresentou um substitutivo. A PEC nº 13/2021 foi então incluída na ordem do dia da sessão deliberativa remota de 9 de setembro de 2021, mas a sessão foi cancelada pelo presidente do Senado Federal após as manifestações ocorridas em Brasília no feriado de 7 de setembro. Na sessão deliberativa ordinária de 15 de setembro de 2021, foi proferido e aprovado em primeiro turno o parecer da relatora⁷, a senadora Soraya Thronicke (PSL/MS). Aprovou-se também um dispositivo que obriga os gestores a compensar a queda de recursos até 2023.

2.3. POSICIONAMENTO DOS ATORES

³ Para saber mais: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>.

⁴ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p4CmMT6-k1Q>>.

⁵ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9010116&ts=1631144859504&disposition=inline>>.

⁶ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9002537&disposition=inline>>.

⁷ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016995&ts=1631803926101&disposition=inline>>.

2.3.1. Poder Legislativo

Senador Marcos Rogério (DEM/RO) - Favorável

“Uma coisa é a condição antes da pandemia, uma condição de normalidade, quando você tem a questão do transporte escolar, a merenda, quando você tem as despesas naturais da educação em um período normal. (...) E aí a proposta que se desenhou aqui dentro do Plenário, até por sugestão do governo, me pareceu uma proposta absolutamente inteligente, porque se faz a soma do vinculado para a educação com a saúde. Então, se você tem excesso para a educação, você não gastou os 25%, mas você pode gastar daquilo que sobrou lá na educação onde, neste momento, não há orçamento que suporte a demanda de investimento no quadro da saúde.” (Senador Marcos Rogério, Plenário do Senado Federal, 31/8/2021)⁸

Senador Lasier Martins (Podemos/RS) - Favorável

“Quero pedir aos colegas a sensibilidade para reconhecer a excepcionalidade de socorrer os prefeitos e governadores. Ao invés de aplicar os 25% que estavam obrigados a aplicar na educação, como, lamentavelmente, não houve educação, por causa da pandemia, eles tiveram que redirecionar essa verba ao socorro a doentes, hospitais e prejuízos econômicos.” (Senador Lasier Martins, Plenário do Senado Federal, 18/8/2021)⁹

Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) - Favorável

“Com o fechamento das escolas, houve redução na execução de contratos temporários e redução das horas extras, entre outros. E também uma redução drástica nos serviços de transporte escolar, além de queda entre 20% e 50% nas despesas de manutenção dos equipamentos educacionais, como é o caso dos relacionados a telefone, energia, água e internet.” (Senadora Soraya Thronicke, Plenário do Senado Federal, 2/9/2021)¹⁰

“Quero deixar claro que, no substitutivo, nenhum recurso que não for empregado na educação será perdoado ou anistiado. Estamos dando alternativas para que prefeitos e governadores cumpram a meta do artigo 212 da Constituição. Essa possibilidade de não se aplicarem os recursos não existe.” (Senadora Soraya Thronicke, Plenário do Senado Federal, 31/8/2021)¹¹

A senadora expôs que tem procurado esclarecer o caráter transitório e excepcional da medida e que os recursos não utilizados nos anos de 2020 e 2021 devem ser aplicados obrigatoriamente até 2024¹².

Senador Jayme Campos (DEM/MT) - Favorável

“Muitos municípios — eu vi e acompanhei— estavam desesperados, alguns prefeitos, preocupados com o não cumprimento dos 25% e, com isso, serem penalizados pelos tribunais de contas, pelas próprias câmaras municipais por não terem investido. Com isso, havia muitos investimentos de forma açodada, sem nenhum critério, sem nenhuma responsabilidade e facilitando, sobremaneira, muitas das vezes, desvios dos recursos do erário, particularmente da educação, porque o prefeito se achava no direito de fazer algumas despesas sem serem, de fato, aquilo que atendia às nossas crianças e às escolas públicas deste país.” (Senador Jayme Campos, Plenário do Senado Federal, 31/8/2021)¹³

⁸ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/marcos-rogerio-defende-pec-que-exime-gestores-da-baixa-execucao-do-orcamento-da-educacao-em-2020>>.

⁹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/18/lasier-defende-pec-que-desobriga-percentuais-minimos-na-educacao>>.

¹⁰ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/soraya-thronicke-defende-aprovacao-na-proxima-semana-da-pec-sobre-gastos-na-educacao>>.

¹¹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/31/adiada-votacao-de-proposta-que-desobriga-investimento-minimo-em-educacao-em-2020>>.

¹² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/soraya-thronicke-defende-aprovacao-na-proxima-semana-da-pec-sobre-gastos-na-educacao>>.

¹³ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/jayme-campos-defende-pec-que-isenta-gestor-que-nao-gastar-minimo-em-educacao>>.

O senador defendeu a extensão da isenção de responsabilidade dos gestores até o ano de 2023, período em que presume a volta das despesas ao patamar compatível com o investimento previsto legalmente¹⁴.

Eduardo Braga (MDB/AM) - Aprimoramento

O senador defendeu o aprimoramento do texto para que não penalize ainda mais a política educacional, visto que os prejuízos aos estudantes provocados pelas consequências da pandemia levarão anos para ser recuperados¹⁵.

Senador José Aníbal (PSDB/SP) - Aprimoramento

“O ponto de partida e chegada é 20% para 2020 e compensação para os dois anos seguintes. Qualquer outra coisa modifica a natureza da proposta. A área da educação é investimento crucial que o Brasil precisa e que, agora, com a retomada das atividades, o atingimento dos 25% é absolutamente essencial.” (Senador José Aníbal, Plenário do Senado Federal, 31/8/2021)¹⁶

Flávio Arns (Podemos-PR) - Aprimoramento

O senador compreendeu a concessão de anistia como perigosa, pois poderia ser utilizada como precedente e/ou estímulo para ações futuras de descumprimento dos investimentos mínimos constitucionais em educação. Depois de apresentar o estudo realizado pela consultoria do Senado, cujo resultado mostra que apenas 280 municípios e 1 estado não alcançaram o índice, propôs a compensação dos valores não aplicados em 2020 para os anos de 2022 e 2023, gerando um resultado que não prejudique legalmente os gestores, mas mantenha os investimentos previstos.

“Isso representa apenas 5% dos municípios [280 municípios, de acordo com a consultoria do Senado], ou seja, quase a totalidade aplicou os percentuais mínimos. Não podemos retirar recursos da educação, temos de acrescentar sempre que possível. (...) Assim não se criaria um precedente e haveria a compensação constitucional.” (Senador Flávio Arns, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)¹⁷

2.3.2. Poder Executivo

Ministério da Educação - Aprimoramento

Durante a sessão temática do Senado, o secretário adjunto de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), Helber Ricardo Vieira, lembrou o impacto dos valores tratados pela PEC, visto que 63% dos recursos totais da política educacional são provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e 29% de investimentos próprios dos estados e municípios. Apresentou também a informação que, em análises da gestão educacional e pesquisas realizadas recentemente, ainda existe um espaço grande para a execução de investimentos em educação. E reforçou que a educação passará por um caminho de recuperação da aprendizagem, gerando esforços financeiros para diagnóstico, educação continuada e conectividade das escolas. Baseado nesses argumentos, o

¹⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/jayme-campos-defende-pec-que-isenta-gestor-que-nao-gastar-minimo-em-educacao>>.

¹⁵ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/31/adiada-votacao-de-proposta-que-desobriga-investimento-minimo-em-educacao-em-2020>>.

¹⁶ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/31/adiada-votacao-de-proposta-que-desobriga-investimento-minimo-em-educacao-em-2020>>.

¹⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

secretário adjunto do MEC defende o aprimoramento da proposta no sentido de não se perder os valores que deixaram de ser executados desde o início da pandemia¹⁸.

“De novo, aqui só para defender a tese e reforçar a necessidade de não abrir mão de alguma forma, nem se permitir exercícios que flexibilizem que o investimento público de educação não vá para a educação seja o arranjo que for possível. O debate faz todo sentido, mas cabe a nós aqui defender que neste momento é ainda mais importante que este investimento seja assegurado.” (Helber Ricardo Vieira, secretário adjunto de Educação Básica do MEC, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)¹⁹

2.3.3. Outros atores estatais

Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo - Contrário

Na sessão temática do Senado, a procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élidea Grazianne Pinto, afirmou que considera a escolha do formato de PEC uma solução para lidar com o problema identificado em um grupo pequeno de municípios, , na sua opinião. Refutou também a afirmação de que sobram os recursos direcionados constitucionalmente pela educação, visto o descumprimento de 85% das metas do Plano Nacional de Educação. Ou seja, não é preciso emendar a Constituição federal para solucionar tal problema, reforçado pelo impacto que significa a escolha de uma PEC. A partir dessa argumentação, a procuradora propôs a elaboração de uma nova solução inspirada na medida compensatória estabelecida pelo artigo 25 da Lei Complementar nº 141/2012²⁰, utilizada na política de saúde pública em caso de déficit de aplicação de recursos. Tal solução pode ser introduzida a partir de lei ordinária.

“Não completamos um ano do Fundeb e já querem redesenhar no sentido de impor retrocessos. É necessário aprovar uma PEC para atender um pequeno grupo? É possível fazer aprimoramentos a partir de uma lei ordinária.” (Élidea Grazianne Pinto, procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)²¹

2.3.4. Organizações de representação

Confederação Nacional dos Municípios (CNM) - Favorável

A CNM atuou como a formuladora do pleito da PEC nº 13/2021. Além do estudo técnico apresentado no tópico 2.1. deste relatório, intitulado *Desafios Educacionais na Pandemia em 2020*, a confederação publicou uma nota em defesa da proposição legislativa²²:

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) defende a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 13/2021. A entidade destaca que a matéria não visa ao descumprimento do mínimo constitucional vinculado à educação, mas tão somente assegura um tratamento de excepcionalidade para não penalizar os estados, o Distrito Federal e os municípios e seus agentes públicos, que, em virtude do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da covid-19, da suspensão das aulas presenciais ocorrida em praticamente em todas as redes públicas de ensino a partir de março de 2020 e das questões sanitárias, não conseguiram alcançar a aplicação mínima de 25% destinados à educação nos anos de 2020 e 2021.

A PEC 13/2021 tem caráter transitório e excepcional. Busca-se assegurar que os gestores públicos reúnam mais condições de planejar os investimentos educacionais necessários, sem renunciar ao cumprimento do mínimo constitucional destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, e que, de acordo com emenda apresentada à PEC, a compensação dos valores referentes à diferença entre o valor mínimo obrigatório e o valor aplicado em 2020 e 2021 deverá ser realizada até 2023.

Importante lembrar que, com a crise sanitária e o fechamento das escolas, houve redução de despesas de natureza educacional e muitos dos gastos de custeio foram reduzidos drasticamente, desde a manutenção das escolas,

¹⁸ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p4CmMT6-k1Q>>.

²⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>.

²¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p4CmMT6-k1Q>>.

²² Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-em-defesa-da-pec-13-2021-minimo-constitucional-em-educacao>>.

o transporte escolar, os contratos temporários de professores, mais a redução de uma infinidade de gastos, e as administrações locais estavam focadas na questão sanitária. Além disso, houve aumento de despesas com a alimentação escolar, cujo custeio cabe 90%, aproximadamente, aos entes subnacionais e não são computados para cumprimento do mínimo constitucional destinado à educação.

O Brasil ainda vive um cenário emergencial inteiramente novo, e que continua exigindo dos gestores públicos, desde março de 2020, soluções educacionais com atividades remotas de ensino, devido ao fechamento das escolas e da impossibilidade de oferta de aulas presenciais com a segurança necessária. Mesmo com o encerramento dos contratos temporários de professores, em 2020, 4.415 Municípios investiram cerca de 78% dos recursos do Fundeb com remuneração dos profissionais do magistério. Gestores de todos o país conseguiram assegurar o direito à aprendizagem e à continuidade do processo de escolarização aos seus alunos.

O percentual mínimo de 25% continuará existindo e é um preceito constitucional que todos devem cumprir. Não se pretende extinguir esse mínimo de recursos a serem aplicados em educação, pelo contrário, o objetivo da PEC 13/2021 é dar soluções ao problema relacionado à pandemia de covid-19 no país. A CNM não acredita que evento de tal magnitude acontecerá novamente e, portanto, não se mudará a vinculação do percentual mínimo constitucional de acordo com os interesses dos gestores, porque a sociedade tem cobrado investimentos em educação e na melhoria da qualidade do ensino oferecido no país. E isso vem sendo cumprido pelos gestores locais ao longo dos anos, com a aplicação acima do percentual estabelecido na Constituição.

Em sessão temática realizada no dia 24 de agosto de 2021, a consultora da CNM Marisa Abreu apresentou os resultados do estudo técnico e as justificativas baseadas no impacto da pandemia nas gestões municipais.

“Uma pesquisa realizada em setembro do ano passado apontou que 85% dos municípios estavam fazendo distribuição de merenda, que não entra nos 25%, por exemplo.” (Marisa Abreu, consultora da CNM)²³

Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) - Favorável

Em sessão temática realizada no dia 24 de agosto de 2021, o secretário executivo da FNP, Gilberto Perri, posicionou a organização favorável à PEC nº 13/2021. Compartilhou sua visão de que acredita ser maior o número de municípios que deixaram de investir todos os recursos exigíveis do que aqueles apresentados nos estudos técnicos da CNM e da consultoria do Senado Federal.

“Os prefeitos defendem a educação, mas se depararam com uma situação complicada diante da pandemia, e a dificuldade de aplicação dos recursos em 2021 é maior do que em 2020.” (Gilberto Perri, secretário executivo da FNP)²⁴

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

O presidente da Undime- Região Nordeste, Aléssio Costa Lima, lembrou que o Brasil ainda não alcançou indicadores educacionais satisfatórios para discutir a possibilidade de renunciar a recursos financeiros do mínimo constitucional, mesmo compreendendo as particularidades do contexto de crise e agonia dos gestores públicos²⁵.

“Então, hoje, pensar numa PEC que altera a Constituição para flexibilizar essa importante conquista que dá garantia, que dá segurança, que dá estabilidade às políticas públicas educacionais do país, a gente vê com muita preocupação, e é uma matéria que requer uma discussão profunda. Então, não dá, assim, de uma forma emergencial, para simplesmente flexibilizar e desobrigar gestores da responsabilidade de assumir o seu papel em nome da pandemia, quando não foi possível aplicar seus gastos.” (Aléssio Lima, presidente da Undime-NE, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)²⁶

Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

²³ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

²⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

²⁵ Para saber mais: <https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/3233>.

²⁶ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p4CmMT6-k1Q>>.

O presidente do Consed, Vitor de Angelo, reconheceu a legitimidade do debate sobre o objeto da PEC nº 13/2020, trazendo ao público argumentos dos atores envolvidos. Contudo, expressou sua preocupação sobre os possíveis desdobramentos da aprovação da emenda, particularmente a adoção de medidas de anistia e sua extensão para o ano de 2021.

“Então, quando nós voltamos a conversar mais uma vez sobre uma possibilidade de não cumprimento – ainda que por razões plenamente compreensíveis, dada a excepcionalidade do momento – dos investimentos mínimos em educação, isso sempre em todos que militam na educação acende um alerta, porque pode começar como uma medida excepcional, para um contexto também excepcional, e não se encerrar apenas nisso.” (Vitor de Angelo, presidente do Consed, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)²⁷

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

O presidente da CNTE, Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, apontou a necessidade de aumento, ao invés de anistia, dos recursos para o retorno seguro às atividades presenciais e a infraestrutura necessária para tal, para além do déficit já existente antes da pandemia.

“Não há motivos para aprovar a PEC 13 da forma como foi apresentada. A própria sociedade já rejeitou essa tentativa do governo de mexer nos recursos vinculados à educação e à saúde. Hoje, quase 10 milhões de alunos vivem em escolas com problemas sérios de infraestrutura.” (Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, presidente da CNTE, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)²⁸

2.3.5. Organizações da sociedade civil

Todos Pela Educação

O líder de Relações Governamentais do Todos Pela Educação, Lucas Fernandes, lembrou que o *mainstream* da literatura internacional e nacional aponta que as melhores soluções encontradas para lidar com os efeitos de momentos de crise é a manutenção ou o aumento do investimento em política social. Na pandemia, durante o ano de 2020, o Brasil aumentou o investimento em saúde, mas houve uma queda de 6% e 9% nos gastos com a educação pelos municípios e estados, respectivamente. Obviamente isso foi consequência da queda de arrecadação, contudo a recomposição não teve vinculação para a educação, o que o Todos pela Educação considera equivocado, visto os custos das ações que devem ser tomadas durante a pandemia para o retorno às aulas presenciais e para a recuperação do déficit dos indicadores educacionais. Mesmo ciente das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos, os órgãos de controle precisam averiguar eventuais negligências ou o uso equivocado dos recursos existentes.

“Eu gosto de acreditar que essa é uma minoria e tenho certeza de que a maior parte dos municípios, se não todos, fizeram tudo o que estava em suas mãos para o período, mas a gente tem um risco aqui de passar reto por essa situação de eventual negligência que possa existir.”

“Eu queria começar dizendo que fico muito feliz que a gente já comece esta sessão com um consenso, que talvez seja um consenso diferente do que está expresso na PEC atualmente, que é o consenso de que ninguém está defendendo menos recursos para a educação. Então, acho que isso é muito importante como ponto de partida porque aí a gente consegue debater quais são as propostas que podem caminhar nesse sentido.” (Lucas Fernandes, líder de Relações Governamentais do Todos Pela Educação, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)²⁹

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)/Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) - Contrário

²⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/08/pec-que-desobriga-gasto-minimo-com-educacao-na-pandemia-divide-debatedores>>.

²⁸ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

²⁹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p4CmMT6-k1Q>>.

O coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e representante da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, José Marcelino de Rezende Pinto, apresentou informações coletadas pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do Ministério da Economia, referentes ao ano de 2020, que mostram que 96% dos municípios cumpriram o mínimo constitucional. E levantou indagações sobre características desses dados, como a concentração de mais da metade dos municípios inadimplentes em apenas quatro estados e que parte desses municípios também não haviam alcançado o mínimo constitucional em 2019, assim como o único estado que não cumpriu o mínimo constitucional em 2020. Com isso, trouxe à tona a pergunta de o quanto o não cumprimento dessa normativa é consequência dos efeitos colaterais da pandemia e o quanto é consequência de possíveis problemas de gestão. Tal estudo com o conjunto de municípios inadimplentes ainda não foi realizado para subsidiar as tomadas de decisão que envolvem a PEC nº 13/2021. De acordo com José Marcelino, estudos e decisões individualizadas já estão sendo elaborados pelos tribunais de contas.

O professor acrescentou a informação de que, no ano de 2020, os municípios receberam do governo federal 23 bilhões de reais, através da Lei Complementar nº 173/2020³⁰, sendo 20 bilhões como recursos adicionais livres de vinculação. Somada a outras ações públicas de apoio social e econômico aos municípios, não houve uma queda significativa nos recursos. Em sua visão, o descumprimento do mínimo constitucional está mais vinculado à adoção de estratégias erradas ou equivocadas no uso dos recursos de MDE. Por fim, José Marcelino disse ter medo do uso da compensação como solução, mesmo sendo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto a experiência passada, com o surgimento do Fundo Social de Emergência, que virou Fundo de Estabilização Fiscal, que por sua vez virou a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Criada com caráter emergencial e transitório, retirando aproximadamente 20% dos recursos destinados à educação, demandou uma árdua mobilização de grupos da sociedade civil para ser revertida. Ou seja, a vinculação protege os recursos da educação e garante que, quando há uma queda de arrecadação, os entes subnacionais aplicarão o valor proporcional equivalente.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação também publicou uma Carta à Sociedade Brasileira, elencando seis razões para a rejeição da PEC nº 13/2021³¹.

“Em 2020 não houve uma queda tão significativa. O Fundeb fechou com saldo negativo de 2%, e para 85% dos municípios, o Fundeb representa 90% dos recursos. Não dá para aceitar o argumento de que não houve como gastar em virtude da pandemia.” (José Marcelino de Rezende Pinto, representante da CNDE e da Fineduca, sessão temática do Senado Federal, 24/8/2021)³²

3. PROJETO DE LEI Nº 3.778/2008 – ALTERAÇÃO DO ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO ANUAL DO PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO

3.1. PROPOSIÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 3.776/2008³³ estabelece o índice e a forma de atualização do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da Educação Básica ao alterar a Lei nº 11.738, de 16

³⁰ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>.

³¹ Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2021/08/24/carta-a-sociedade-brasileira-6-razoes-pela-rejeicao-da-pec-132021/>>.

³² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/debatedores-divergem-sobre-pec-dos-gastos-minimos-com-educacao>>.

³³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=588133>.

de julho de 2008³⁴, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O piso salarial passaria a ser atualizado anualmente, no mês de janeiro, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)³⁵ nos doze meses anteriores à data do reajuste. Desde janeiro de 2009, a lei estabelece que a atualização deve utilizar o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno do Ensino Fundamental urbano, calculado de acordo com a legislação do Fundeb.

Autor do projeto de lei, o governo federal trouxe na justificação³⁶ que a vinculação do aumento do piso salarial ao crescimento das receitas do Fundeb pode ocasionar a elevação contínua da parcela proporcional aos gastos com a remuneração do magistério dentro das despesas totais da Educação Básica abarcadas pelo fundo. Tal fenômeno afetaria no médio e longo prazos a execução de outros gastos fundamentais, como infraestrutura escolar, aquisição de material didático e formação continuada dos professores.

Após aprovação da Lei nº 11.738/2008, a partir de estudos de previsão orçamentária, o governo federal projetou um possível crescimento de 50% no piso salarial nos três anos seguintes. Para aproximadamente metade dos entes federados, tal aumento resultaria em crescimento quase igual das folhas de pagamento dos professores, o que seria insuportável financeiramente. Tendo em vista esse cenário, o governo federal enviou o PL nº 3.776/2008 ao Congresso Nacional propondo uma mudança no critério de reajuste, salvaguardando a sustentabilidade do Fundeb e esperando que os debates parlamentares encontrassem uma saída para garantir também a valorização dos professores da Educação Básica.

3.2. AUTORIA E TRAMITAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

O PL nº 3.776/2008 foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo em 23 de julho de 2008. Foi então aprovado pelas comissões de Educação (29/7/2008), de Trabalho, Administração e Serviço Público (15/10/2008), de Constituição e Justiça e de Cidadania (15/10/2008) e de Finanças e Tributação (16/12/2009). Após um hiato de um ano, desde a aprovação pelas comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o projeto de lei foi votado, aprovado na íntegra e enviado para o Senado Federal no dia 16 de outubro de 2009, onde foi recebido como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 321/2009³⁷.

Em 25 de maio de 2010, foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte o parecer do relator, senador Cristovam Buarque (PDT/DF), pela aprovação do projeto na forma de substitutivo, visto ter havido alteração substancial do conteúdo original da proposta na casa iniciadora, referendado pela Comissão de Assuntos Econômicos. A partir de estudos técnicos e negociações com lideranças, no parecer³⁸ que fundamentou a matéria aprovada na casa revisora o senador Cristovam Buarque propôs a alteração dos artigos 2º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O artigo 5º estabelece o critério de reajuste:

“Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da Educação Básica será atualizado anualmente, no mês de janeiro, a partir de 2011.”

³⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>.

³⁵ Para saber mais: <<https://www.camara.leg.br/noticias/67715-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-inpc/>>.

³⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projeto/EXPMOTIV/EMI/2008/32%20-%20MEC%20MF.htm>.

³⁷ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95191>>.

³⁸ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4020998&ts=1630412667319&disposition=inline>>.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput será calculada usando-se o somatório de duas variações aferidas em 30 de junho do ano anterior, a saber:

I – do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) dos doze últimos meses;

II – da variação entre as receitas nominais totais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), incluída a complementação da União, referentes aos dois últimos períodos de doze meses, descontado o INPC.”

O Substitutivo do Senado nº 3.776/2008 foi aprovado no Plenário do Senado Federal no dia 7 de julho de 2010, e a matéria retornou à Câmara dos Deputados.

No retorno à casa iniciadora, o Substitutivo do Senado foi aprovado nas comissões de Educação e de Cultura (15/12/2010), de Trabalho, Administração e Serviço Público (27/4/2011) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (5/5/2011). No dia 23 de novembro de 2011, contudo, foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação o parecer³⁹ do relator, deputado José Guimarães (PT/CE), pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Substitutivo do Senado nº 3.776/2008. O relator apontou que o substitutivo deixa de considerar a capacidade financeira dos entes da Federação, sobretudo em face do disposto no seu parágrafo 2º do artigo 5º, ao determinar a atualização do piso salarial quando estiver abaixo do valor a ser estipulado pela variação do INPC. Nota-se ainda a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de demonstração da origem dos recursos para seu custeio, prevista na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Semanas depois, no dia 15 de dezembro de 2011, a deputada Fátima Bezerra (PT/RN), a partir do Requerimento nº 108/2011⁴⁰, recorreu contra o parecer terminativo da CFT, solicitando que a proposição fosse encaminhada ao exame ampliado do Plenário da Câmara dos Deputados, por se tratar de matéria complexa e de caráter relevante para a sociedade, e com vistas a garantir a equidade com outras categorias profissionais e a manutenção do poder de compra dos integrantes da carreira do magistério público da Educação Básica.

Após esse requerimento, houve quatro apresentações de requerimento para inclusão do PL na ordem do dia do Plenário, todas malsucedidas. No dia 17 de agosto de 2021, o Requerimento nº 108/2011 foi aprovado com placar de 225 a votos a favor e 222 contra, levando a matéria ao Plenário⁴¹.

De acordo com parlamentares e reportagens^{42,43}, a votação do requerimento foi incluída na ordem do dia do Plenário pelo presidente da Câmara, deputado Arthur Lira (PP/AL), sem discussão prévia com todas as lideranças da Casa. O objetivo do deputado era derrubar o requerimento para que o texto original do PL nº 3.776/2008 seguisse para sanção presidencial e, assim, cumprir um acordo com a CNM, que, em troca, apoiaria a reforma do imposto de renda (PL nº 2.337/2021)⁴⁴. Até o fechamento deste relatório, não há agendamento para a votação em Plenário.

3.3. POSICIONAMENTO DOS ATORES

³⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=940897>.

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=532363>>.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/795515-camara-aprova-recorso-para-votar-em-plenario-reajuste-do-piso-dos-professores/>>.

⁴² Para saber mais: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/08/17/camara-decide-analisar-em-plenario-mudanca-no-piso-dos-professores.ghtml>>.

⁴³ Para saber mais: <<https://oglobo.globo.com/economia/contra-acordo-para-aprovar-reforma-do-ir-deputados-rejeitam-cortar-reajuste-de-professores-25159517>>.

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2288389>>.

3.3.1. Poder Legislativo

A classificação abaixo designa o posicionamento favorável ou contrário à aprovação do texto original do PL nº 3.776/2008, ou seja, que o piso salarial passe a ser atualizado exclusivamente e anualmente, no mês de janeiro, pela variação acumulada do INPC.

Deputado Tiago Mitraud (Novo/MG) - Favorável

“Presidente, o Novo é contra a retirada. Este recurso é interessante para nós vermos a esquizofrenia da esquerda. Este PL foi enviado pelo governo Lula, é um PL de iniciativa do Executivo enviado em 2008. E a Câmara aprovou, na época, um parecer muito parecido com o PL vindo do governo do PT. O Senado fez toda uma bagunça quando a matéria passou por lá, ela voltou para a Câmara, e, na CFT, o relator do projeto, o deputado José Guimarães, do PT do Ceará, deu parecer pela inadequação financeira das emendas do Senado. Portanto, o PT reforçou que o projeto vindo do Executivo era bom. Depois, alguns deputados do próprio PT apresentaram recurso contra um PL do governo do PT e relatado pelo PT. Este projeto já deveria ter sido aprovado há 10 anos. Nós estamos demorando para aprovar isso. Então, ‘não’ à retirada de pauta, para podermos apreciar o recurso.” (Deputado Tiago Mitraud, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁴⁵

Deputado Lucas Redecker (PSDB/RS) - Favorável

“Presidente, eu voltei ao passado, ao ver o discurso dos deputados da esquerda, principalmente do PT, e percebi que o indexador do Fundeb foi criado quando o então ministro Tarso Genro o assinou, quando do reajuste para o magistério. Logo depois, ele assumiu o governo do estado do Rio Grande do Sul, e não pagou o piso conforme o Fundeb, porque este é um piso indexado a um valor que muitos estados não podem pagar. Se nós queremos defender os professores, nós temos que aprovar um indexador que seja real, que seja palpável, que caiba no bolso dos estados. É isso que nós temos que manter e debater na Casa. Quem vota favoravelmente à educação é quem vota num salário que pode ser pago, e não como fez o PT, que criou o indexador do Fundeb, mas não o pagou no seu governo. Por isso, o PSDB orienta o voto ‘não’.” (Deputado Lucas Redecker, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁴⁶

Deputado Alessandro Molon (PSB/RJ) – Líder da oposição - Contrário

“Sr. presidente, nós da oposição votamos ‘sim’, porque queremos que o tema venha para o Plenário da Casa. Na prática, quem vota ‘não’ está impedindo o debate sobre o tema. Votar ‘não’ ao recurso significa enviar o projeto à sanção. É um escândalo, presidente, que se reduza o reajuste dos professores como moeda de troca para se aprovar o projeto da reforma tributária e mudanças no imposto de renda. É inaceitável que se faça um acordo com os municípios para que eles apoiem a mudança que se quer votar aqui hoje mais tarde, em troca da redução do reajuste para os professores. É isso que noticiam os meios de comunicação, presidente. Por isso, faço menção ao fato. Se isso for verdade, significa que a reforma tributária já fez sua primeira vítima: as professoras e os professores brasileiros. Isso é inaceitável! Portanto, nós da oposição votamos ‘sim’ ao recurso.” (Deputado Alessandro Molon, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁴⁷

Deputado Israel Batista (PV/DF) - Contrário

“Sr. presidente, o Partido Verde entende que o debate do Fundeb foi aprofundado. A Frente da Educação e a Comissão de Educação, desde 2015 se debruçaram sobre este tema, e este Congresso Nacional, depois de cinco anos de debates e de mais de 60 audiências públicas, com a relatoria da deputada Professora Dorinha Seabra, aprovou o Fundeb com estas regras de reajuste do piso salarial dos professores. Agora, no entanto, sem o devido debate, sem que os professores estejam mobilizados, com muitas escolas ainda fechadas, nós estamos mudando a regra. Eu apelo para os membros da Frente da Educação a fim de que falem com os líderes dos seus partidos no sentido de que mudem a

⁴⁵ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457579&nuOrador=8&nuInsercao=8&dtHorarioQuarto=18:28&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

⁴⁶ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457584&nuOrador=4&nuInsercao=4&dtHorarioQuarto=18:48&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

⁴⁷ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457586&nuOrador=15&nuInsercao=15&dtHorarioQuarto=18:56&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

orientação a favor do recurso, porque nós estamos destruindo o que construímos. Nós orientamos 'sim' ao recurso." (Deputado Israel Batista, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁴⁸

Deputada Professora Dorinha Seabra (DEM/TO) - Contrário

"Sr. presidente, eu gostaria de fazer um apelo aos colegas que votam pela educação. Peço que apoiemos o recurso. Nós votamos o novo Fundeb e garantimos mais recursos para a educação. Nós garantimos, no mínimo, 70% para a remuneração dos trabalhadores na educação. No caso específico, este formato havia sido proposto em outro contexto, em outra legislação. Hoje, nós temos uma legislação com mais contribuição da União, com mais presença dos estados. Por isso, eu faço um grande apelo para que todos votemos para garantir os direitos do professor, para garantir o piso da categoria. Não há valorização da educação sem o respeito à carreira docente. O Democratas acha que é muito importante garantirmos a correção real do piso salarial do professor. Esta é a posição do Democratas. Portanto, nós votamos 'sim'." (Deputada Dorinha Seabra, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁴⁹

Deputado José Nelto (Podemos/GO) - Contrário

"Sr. presidente, o Podemos muda a orientação e vota 'sim' ao recurso. Por que nós votamos 'sim'? Nós aprovamos o Fundeb nesta Casa para colocar dinheiro, verbas e recursos não apenas para os municípios, mas também para os estados. Ora, se fosse uma votação para aumentar o salário dos deputados, dos senadores, dos juizes, dos ministros, dos burocratas de todo o Brasil, votaríamos facilmente. No entanto, questionar o aumento ou a reposição para os professores, nós do Podemos não aceitamos fazê-lo. Por isso, nós votamos com todos os professores de todo o Brasil. Esta é a posição clara do nosso partido, como a que se deu na reforma da Previdência. Agora, votamos 'sim' ao recurso, 'sim' aos professores do Brasil." (Deputado José Nelto, sessão deliberativa extraordinária – Plenário da Câmara dos Deputados, 17/8/2021)⁵⁰

3.3.2. Poder Executivo

Não foram encontrados quaisquer posicionamentos oficiais do Poder Executivo sobre o tema. Os indícios são de apoio à aprovação do texto original do PL nº 3.776/2008, tendo em vista a votação da base de apoio governista na Câmara dos Deputados e a declaração do presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, de que o acordo da entidade com o presidente da Casa, Arthur Lira, teve apoio do ministro da Economia, Paulo Guedes⁵¹.

3.3.3. Organizações de representação

Confederação Nacional dos Municípios (CNM)

"A CNM manifesta-se a favor da aprovação do texto original do projeto e, por consequência, pela rejeição do recurso e pela rejeição do substitutivo do Senado Federal. A proposição aguarda deliberação do Recurso nº 108, de 2011, pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Se esse recurso for rejeitado, a Câmara dos Deputados deve enviar à Presidência da República o texto original do PL nº 3.776, de 2008, à sanção presidencial. Se aprovado, deverá ser apreciado pelo Plenário da Câmara o substitutivo aprovado pelo Senado." (Posicionamento oficial do CNM, site da entidade)⁵²

A CNM posiciona-se como favorável ao texto original do PL nº 3.776/2008 desde o início da tramitação, em 2008. A entidade argumenta que "os ganhos reais nos vencimentos do magistério devem ser negociados entre os governos locais e seus professores. O critério de

⁴⁸ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457586&nuOrador=7&nuInsercao=7&dtHorarioQuarto=18:56&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

⁴⁹ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457584&nuOrador=7&nuInsercao=7&dtHorarioQuarto=18:48&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

⁵⁰ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=90.2021&nuQuarto=457585&nuOrador=5&nuInsercao=5&dtHorarioQuarto=18:52&sgFaseSessao=OD&Data=17/08/2021>.

⁵¹ Para saber mais: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/08/18/apoio-de-governos-regionais-pode-custar-r-18-bi.htm>.

⁵² Disponível em: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/proposicoes/educacao>.

reajuste vigente tem implicado aumento do valor do piso acima da inflação, dos reajustes do salário mínimo e do crescimento da receita do próprio Fundeb⁵³. Para a CNM, o sistema vigente de reajuste do piso nacional do magistério considera os gastos por aluno e por isso terá aumento na ordem de 32% em 2021 por causa do novo Fundeb, gerando impacto de cerca de 40 bilhões de reais para estados e municípios⁵⁴.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

O CNTE posicionou-se a favor de maior debate sobre o piso nacional do magistério. Não foram encontradas mais manifestações sobre o tema. O foco da mobilização da entidade está voltado para a tramitação da PEC nº 23/2021, que trata da desobrigação do cumprimento do mínimo constitucional e também afetaria o piso nacional⁵⁵.

"O piso do magistério é a principal política de valorização dos professores e professores do ensino básico público. O Recurso nº 108, colocado em votação nesta terça, sem nenhum debate, acaba com a perspectiva de valorização do magistério" (Posicionamento oficial do CNTE, site da entidade)⁵⁶

3.3.4. Organizações da sociedade civil

Todos Pela Educação

"É fundamental que o projeto passe pela Comissão de Educação, com amplo debate com a sociedade civil e escuta de gestores públicos e especialistas. Precisamos encontrar um modelo que preserve a valorização dos profissionais da educação de forma sustentável." (Lucas Fernandes, líder de Relações Governamentais do Todos Pela Educação, em entrevista ao jornal O Globo)⁵⁷

4. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061/2021 – AUXÍLIO CRIANÇA CIDADÃ

4.1. PROPOSIÇÃO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.061/2021⁵⁸ institui o programa Auxílio Brasil, a fim de substituir o programa Bolsa Família. Além do Auxílio Brasil, o texto trata de outros seis benefícios sociais: Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, Benefício Compensatório de Transição e programa Alimenta Brasil.

No inciso III do artigo 1º, a MPV institui que o Auxílio Brasil será executado por meio de programas e ações voltados, entre outros, ao desenvolvimento da primeira infância. Nos incisos IV e V do parágrafo 1º elencam-se dois objetivos diretamente relacionados à primeira infância: i. promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257/2016⁵⁹; e ii. ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches.

Especificamente, o Auxílio Criança Cidadã é concedido para o acesso a creches de crianças de 0 a 48 meses, seja em tempo integral ou parcial. O pagamento será feito diretamente às creches,

⁵³ Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/decisao-do-stf-sobre-criterio-de-reajuste-do-piso-do-magisterio-nao-surpreende-mas-preocupa-os-gestores>>.

⁵⁴ Para saber mais: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ldj9g8exuA8>>.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/74292-proposta-que-desobriga-cumprimento-do-piso-minimo-na-educacao-entra-em-pauta-na-camara>>.

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/74216-piso-dos-professores-camara-aprova-recurso-para-votar-reajuste-em-plenario>>.

⁵⁷ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/contra-acordo-para-aprovar-reforma-do-ir-deputados-rejeitam-cortar-reajuste-de-professores-25159517>>.

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>.

regulamentadas ou autorizadas. O recebimento desse benefício também pode ser cumulativo com outros benefícios do Auxílio Brasil.

A MPV terá vigência em 90 dias para os benefícios Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar e Benefício de Superação da Extrema Pobreza (chamado de do núcleo do Auxílio Emergencial) e vigência imediata para os demais, o que inclui o Auxílio Criança Cidadã⁶⁰.

4.2. AUTORIA E TRAMITAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

A medida provisória é uma norma com força de lei editada pela Presidência da República em situação de relevância e urgência, que produz efeitos jurídicos imediatos. Contudo, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional para se converter definitivamente em lei ordinária. Com prazo inicial de vigência de 60 dias, caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional, a MPV é prorrogada automaticamente por igual período. E se não for apreciada em até 45 dias após a publicação, entra em regime de urgência, travando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando⁶¹.

No caso da MPV nº 1.061/2021⁶², a pauta de deliberação será travada a partir de 24 de setembro de 2021. Publicada no dia 10 de agosto de 2021, foi enviada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional no mesmo dia para a Comissão Mista da Medida Provisória 1.061/2021 (CMMPV 1061/2021) para análise prévia dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como do mérito e da adequação financeira e orçamentária. A MPV também recebe emendas dos parlamentares. Foram apresentadas 461 emendas⁶³ até o encerramento do prazo regimental, 13 de agosto de 2021. No dia 1º de setembro de 2021, foi designado relator o deputado Marcelo Aro (PP/MG), última ação legislativa da tramitação da matéria.

No dia 13 de agosto de 2021, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados aprovou o Requerimento nº 139/2021⁶⁴, do deputado Rogério Correia (PT/MG), que propõe a realização de audiência pública no âmbito da Comissão de Educação com o intuito de debater os impactos da MPV nº 1.061/2021 nas políticas públicas de educação. Até o fechamento deste relatório, não havia agendamento oficial da audiência pública. A justificação foi a seguinte:

“A qualidade da educação pública oferecida no Brasil pode sofrer uma abrupta quebra em seu ciclo de desenvolvimento. A Medida Provisória nº 1.061/2021 institui o novo programa social do governo federal, o ‘Auxílio Brasil’. A MP, porém, subverte a pactuação do governo federal com os municípios e põe em risco a proteção social, gerando ainda mais insegurança nesse período de pandemia e profunda crise social que o país enfrenta. Com essa medida provisória, o governo federal estabeleceu diversos tipos de benefícios, mas deixou de enfrentar os problemas essenciais do combate à pobreza. Os impactos nas políticas públicas educacionais devem atingir em especial as crianças, com a drástica diminuição da oferta de vagas nas creches públicas e o rebaixamento da qualidade do serviço de educação com a adoção de vouchers e repasses ao setor privado. Por esses motivos, requereu audiência pública na Comissão de Educação para debater os impactos da Medida Provisória nº 1.061/2021 nas políticas públicas educacionais, motivo pelo qual conto com o apoio dos nobres pares para aprovação.”

E houve a seguinte solicitação de convidados para debater o tema:

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>>.

⁶¹ Para saber mais: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>.

⁶² Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>>.

⁶³ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9002099&ts=1630449663275&disposition=inline>>.

⁶⁴ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0jwesgsspaa144uopp4pv4wz2659687.node0?codteor=2057323&filename=Tramitacao-MPV+1061/2021>.

- Rita Coelho – Representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil e pesquisadora do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora;
- Deputada Beatriz Cerqueira – Presidenta da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais;
- Daniel Sucupira – Prefeito de Teófilo Otoni e vice-presidente da Frente Mineira de Prefeitos;
- Representante da Undime;
- Representante do MEC;
- Representante do Ministério da Cidadania.

Para análise aprofundada da matéria, sugere-se a leitura da *Nota Descritiva da Medida Provisória nº 1.061, de 2021*⁶⁵, dos consultores legislativos da Câmara dos Deputados.

4.3. POSICIONAMENTO DOS ATORES

4.3.1. Poder Legislativo

Deputado Israel Batista (PV/DF)

"Nas análises da Frente da Educação, é um modelo de voucher. É como se o Estado brasileiro abrisse mão de educar seus cidadãos na fase mais importante, que é a infância. Depois de um estudo mais apurado da MP, vamos focar nesse assunto para ver se conseguimos corrigir o texto ou se vamos reprová-la integralmente." (Deputado Israel Batista, em entrevista ao jornal O Globo, 11/8/2021)⁶⁶

"O Brasil pode repetir o erro e criar uma falsa sensação de resolver o problema. Iniciativas assim precisam ser testadas antes de ganharem escala. Queremos o recurso, sim, mas na educação. A maior política social do nosso país é a escola pública." (Deputado Israel Batista, em entrevista ao UOL, 14/8/2021)⁶⁷

Deputado Idilvan Alencar (PDT/CE)

"O que defendo é que a gente aumente vaga em creche e priorize crianças do Bolsa Família. Vindo desse governo, sabemos que esse programa não tem escala. O governo vai piorar a qualidade [da Educação Infantil], porque não há como fazer esse controle, e não vai resolver o problema." (Deputado Idilvan Alencar, em entrevista ao jornal O Globo, 11/8/2021)⁶⁸

Deputado Tiago Mitraud (Novo/MG)

"O aprimoramento de programas de assistência social é sempre bem-vindo. Mas precisamos garantir que isso seja feito de acordo com as melhores evidências, com foco naqueles que mais precisam e respeito às regras fiscais, e não visando apenas resultados eleitorais. Infelizmente, temo que seja essa a preocupação do governo." (Deputado Tiago Mitraud, em entrevista ao UOL, 14/8/2021)⁶⁹

4.3.2. Organizações de representação

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

"São crianças que precisam de apoio complementar, até mesmo na alimentação. Esses repasses serviam como incentivo para ampliar a oferta de vagas e sobretudo construir novas creches nas áreas mais carentes." (Luiz Miguel Martins Garcia, presidente da Undime, em entrevista à Comunicação do PCdoB, 16/8/2021)⁷⁰

4.3.3. Organizações da sociedade civil

⁶⁵ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2021/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-1061-de-2021-dos-consultores-legislativos-allan-ribeiro-de-castro-gustavo-roberto-correa-da-costa-sobrinho-e-manoel-morais-de-oliveira-neto-alexandre>>.

⁶⁶ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/governo-volta-tentar-criacao-de-voucher-para-creche-agora-como-jabuti-na-mp-do-novo-bolsa-familia-25150189>>.

⁶⁷ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/08/14/voucher-creche-privatizacao-educacao-infantil-bolsonaro.htm>>.

⁶⁸ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/governo-volta-tentar-criacao-de-voucher-para-creche-agora-como-jabuti-na-mp-do-novo-bolsa-familia-25150189>>.

⁶⁹ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/08/14/voucher-creche-privatizacao-educacao-infantil-bolsonaro.htm>>.

⁷⁰ Disponível em: <<https://pcdob.org.br/noticias/governo-quer-retirar-dinheiro-das-prefeituras-para-privatizar-creches/>>.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)

No dia 31 de agosto de 2021, a entidade enviou ao Congresso Nacional, como moção⁷¹, a *Nota Técnica contra o Auxílio Criança Cidadã*. Em síntese, a nota reafirma o posicionamento da entidade contra ações de privatização da educação, como o pagamento direto de *vouchers* a creches credenciadas pelo governo e instituições privadas que garantam vagas para alunos de 0 a 4 anos, estabelecido nessa medida provisória. Considera a MPV nº 1.061/2021 inconstitucional, além de atacar os princípios da qualidade da educação e resultar em aumento da exclusão e segregação de estudantes.

“Essa proposta é materialmente inconstitucional. A Constituição federal de 1988 fez uma opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório, exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas no curso da implementação da expansão do segmento público. Ora, essa escolha política tem e mantém sua razão de ser: como objeto de interesse público de toda a população brasileira, a prestação do ensino obrigatório foi atribuída diretamente ao Estado porque, obviamente, o caráter universalizante, igualitário e inclusivo não constitui propósito típico da iniciativa privada que, a despeito disso, tem oportunidade de explorar sua atividade regulada (art. 209). Ainda, a proposta ataca a vedação ao retrocesso e o princípio da qualidade da educação. A concessão do serviço público à iniciativa privada representa, concretamente, um retrocesso em termos de direitos fundamentais, conhecido que é o contexto de precarização do serviço prestado e das condições de trabalho dos educadores nas experiências de convênios para atendimento das demandas emergenciais, tolerados transitoriamente pelo art. 213 da Constituição federal. Tal precarização ofende, por sua vez, o princípio do art. 206, inciso VII, que consagra a prestação do direito à educação com a garantia do padrão de qualidade.”

“Os fundamentos de uma boa educação serão encontrados na sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura, e coaduna com sua afirmação de que os reformadores do nosso tempo continuam a procurar por atalhos e respostas rápidas. Vale lembrar que essa discussão já foi superada na tramitação do novo e permanente Fundeb (EC nº 108/2020). Todas essas evidências nos levam, mais uma vez, a defender que a educação não deveria estar submetida a negociações políticas entre pessoas que não possuem conhecimento sobre o ensino e a aprendizagem, ou seja, sobre o direito à educação.” (Nota Técnica da CNDE, 17/8/2021)

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

“Isso poderá gerar um aumento do acesso às creches, sem, no entanto, garantir a qualidade delas. Uma Educação Infantil de baixa qualidade pode trazer danos ou impactos negativos para o desenvolvimento da criança.”

“Não se trata de algo novo, mas de uma redução sistemática que culminou, infelizmente, na extinção definitiva do programa com essa MP. Se mantida pelo Congresso Nacional, se tratará de mais um retrocesso para a Educação Infantil.”

“O modelo proposto deixa dúvidas quanto à operacionalização, implementação, fiscalização e à qualidade do programa. Assim, não é possível argumentar que as famílias pobres seriam beneficiadas ao terem a possibilidade de se matricular em uma creche privada.” (Mariana Luz, CEO da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em entrevista ao G1, 13/8/2021) ⁷²

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)

Em entrevista à Comunicação do PCdoB no dia 13 de agosto de 2021⁷³, a presidente do Conselho de Administração do Cenpec, Anna Helena Altenfelder, aponta que o Auxílio Criança Cidadã pode estimular a criação de novas creches privadas e assim aumentar a competitividade em locais onde o serviço já existe. Contudo, pode desestimular a criação de novas creches públicas, afetando a qualidade em áreas de maior vulnerabilidade social. A dirigente também considera

⁷¹ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9010542&ts=1630449657139&disposition=inline>>.

⁷² Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/13/auxilio-crianca-cidada-novo-programa-do-governo-pode-aumentar-desigualdade-na-educacao-infantil-dizem-especialistas.ghtml>>.

⁷³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/13/auxilio-crianca-cidada-novo-programa-do-governo-pode-aumentar-desigualdade-na-educacao-infantil-dizem-especialistas.ghtml>>.

inadequada a forma de pagamento, via repasse financeiro direto do governo federal, visto que a gestão da política de Educação Infantil é de competência municipal. Responsável pela gestão local, o município tem maior capacidade de conhecer suas realidades e particularidades, como as fragilidades e necessidades da população.

“As famílias que conseguem complementar esse voucher colocam o filho nas melhores escolas, e quem não consegue acaba ficando com escolas de pior qualidade ou escolas públicas, que, por causa dessa política de vouchers, acabam não sendo foco das políticas necessárias e são de menor qualidade.” (Anna Altenfelder, CEO do Cenpec, em entrevista à Comunicação do PCdoB, 16/8/2021)⁷⁴

Todos Pela Educação

“Esse é um dos modelos de aumento da desigualdade. O governo não delimita quanto as escolas devem cobrar, as instituições vão aumentando o valor da mensalidade conforme a demanda.”

O que a literatura já nos mostra é que os resultados de outros países que adotaram a medida são mistos. O que dá certo é mais exceção do que a regra.”

“A diferença do ProUni é que no Ensino Superior é possível fazer avaliação, já na Educação Infantil é um sistema muito menos regulado, você sequer tem avaliação.” (Lucas Fernandes, líder de Relações Governamentais do Todos Pela Educação, em entrevista ao UOL, 14/8/2021)⁷⁵

5. ANEXO

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 9 DE AGOSTO DE 2021

Seção IV - Do Auxílio Criança Cidadã

Art. 6º O Auxílio Criança Cidadã será concedido, para acesso da criança, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem Educação Infantil, nos termos do regulamento.

Art. 7º Será elegível para o recebimento do Auxílio Criança Cidadã o responsável por família, preferencialmente monoparental, que receba os benefícios previstos no caput do art. 3º, e que tenha crianças de zero até quarenta e oito meses incompletos de idade, condicionado:

I - à ampliação de renda identificada mediante atividade remunerada ou comprovação de vínculo em emprego formal; e

II - à inexistência de vaga na rede pública ou privada conveniada que atenda às necessidades da família.

§ 1º A ampliação de renda identificada mediante atividade remunerada prevista no caput considera, para efeitos do Auxílio Criança Cidadã, os empregados autônomos, empreendedores individuais, profissionais liberais ou aqueles que obtiverem aumento de renda mediante atividade remunerada registrada no CadÚnico.

§ 2º Na hipótese de a família beneficiária deixar de atender algum dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Criança Cidadã, o auxílio poderá ser mantido até que a criança complete quarenta e oito meses de idade ou até o término do ano letivo em que esteja matriculada, condicionada à permanência da família no CadÚnico.

Art. 8º Caberá ao Ministério da Cidadania a gestão e a operacionalização do Auxílio Criança Cidadã.

§ 1º Ato conjunto do ministro de Estado da Cidadania e do ministro de Estado da Educação disporá, entre outros tópicos, sobre:

I - o termo de adesão a ser assinado pelo estabelecimento educacional; e

II - os critérios e os procedimentos mínimos para adesão dos estabelecimentos de ensino, de atendimento e de ações de articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

§ 2º Ato do ministro de Estado da Cidadania disporá sobre:

I - os critérios de priorização das famílias, as regras para implementação gradual, de acordo com a previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, mediante processo seletivo das instituições e dos beneficiários, e a forma de operacionalização do pagamento;

II - os procedimentos para a operacionalização e revisão de elegibilidade das famílias para recebimento do benefício; e

III - os procedimentos para acompanhamento, monitoramento, fiscalização e controle dos valores repassados, além de formas de controle social.

⁷⁴ Disponível em: <<https://pcdob.org.br/noticias/governo-quer-retirar-dinheiro-das-prefeituras-para-privatizar-creches/>>.

⁷⁵ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/08/14/voucher-creche-privatizacao-educacao-infantil-bolsonaro.htm>>.

Art. 9º Serão habilitados a aderir ao Auxílio Criança Cidadã os estabelecimentos educacionais que ofertem Educação Infantil na etapa creche, que estejam regulamentados ou com autorização para funcionamento e que se habilitem ao recebimento do auxílio, conforme processo e critérios a serem estabelecidos nos termos do regulamento.

§ 1º As instituições educacionais que estejam regulamentadas ou que possuam autorização provisória para funcionamento conforme previsto no caput deverão assinar termo de adesão, o qual disporá sobre formas, condições e prazos para o recebimento do valor definido para o custeio parcial ou integral das mensalidades e os quantitativos de vagas, penalidades e ressarcimento em caso de descumprimento ou fraude.

§ 2º O regulamento disporá sobre as condicionalidades para o crédito do recurso financeiro.

Art. 10. A assinatura do termo de adesão viabiliza o crédito do Auxílio Criança Cidadã, mediante o cumprimento regular de seus termos, e não caracteriza prestação de serviço diretamente à União.

§ 1º A vigência do termo de adesão será de cinco anos e pode ser prorrogada mediante a nova verificação dos critérios de habilitação, nos termos do regulamento.

§ 2º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, será aplicada subsidiariamente ao termo de adesão.

Art. 11. Na hipótese de haver restrição de instituições de ensino, a autoridade competente, para atender à finalidade social do Auxílio Criança Cidadã, poderá dispensar, excepcionalmente e mediante justificativa:

I - a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal; ou

II - o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput, será exigida, em todos os casos, a apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º e no §3º do art. 195 da Constituição.

Art. 12. Na hipótese de haver comprovação de fraude ou pagamento indevido do Auxílio Criança Cidadã, caberá à instituição de ensino recebedora e ao beneficiário, subsidiariamente, a responsabilidade quanto ao ressarcimento.

Art. 13. O Auxílio Criança Cidadã tem caráter suplementar e não afasta a obrigação de o Poder Público oferecer atendimento e expansão de creches na rede pública de ensino.