



Universidade de Brasília  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-graduação em Educação  
Mestrado em Educação – Modalidade Profissional

A CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB: os projetos em disputa para o financiamento da  
educação brasileira

ANA LETÍCIA BANDEIRA MORAIS

BRASÍLIA – DF

2022

ANA LETÍCIA BANDEIRA MORAIS

A CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB: os projetos em disputa para o financiamento da  
educação brasileira

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional – PPGEMP, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

BRASÍLIA – DF

2022

MM828c      Moraes, Ana Leticia Bandeira  
A construção do Novo Fundeb: os projetos em disputa para  
o financiamento da educação brasileira / Ana Leticia  
Bandeira Moraes; orientador Adriana Almeida Sales de  
Melo. -- Brasília, 2022.  
188 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de  
Brasília, 2022.

1. Novo Fundeb. 2. PEC nº 15/2015. 3. Financiamento da  
educação básica. 4. Políticas públicas. 5. Atores sociais. I.  
Melo, Adriana Almeida Sales de , orient. II. Título.

ANA LETÍCIA BANDEIRA MORAIS

A CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB: os projetos em disputa para o financiamento da  
educação brasileira

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional – PPGEMP, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Adriana Almeida Sales de Melo – Presidente (Orientadora)  
Universidade de Brasília – Faculdade de Educação

---

Prof. Dr. Remi Castioni – Membro Interno  
Universidade de Brasília – Faculdade de Educação

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Jennifer de Carvalho Medeiros – Membro Externo  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Girlene Ribeiro de Jesus – Membro Suplente  
Universidade de Brasília – Faculdade de Educação

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, toda a gratidão pela minha existência, por estar comigo em todos os momentos. À Maria Santíssima, por iluminar os meus caminhos e por interceder por mim.

Ao meu amor, companheiro de vida, parceiro em todo os projetos que me proponho realizar. Marcelo, obrigada por me incentivar, por me apoiar, por acreditar no meu potencial (quando muitas vezes nem eu mesma acredito ser possível). Obrigada pela compreensão nos momentos de estresse e de ausências ao longo de toda jornada dedicada a esta pesquisa, por ter caminhado junto comigo neste trajeto.

Aos meus pais, responsáveis pela pessoa que sou e que se esforçaram para que eu tivesse a melhor educação possível. Obrigada por me oferecer todo o suporte e condições, dentro do possível, para que eu chegasse até aqui. Gratidão pelos ensinamentos, pelas orientações, pela dedicação.

À minha irmã e melhor amiga, Ana Luísa. Obrigada por sempre me proporcionar momentos descontraídos, leves, divertidos. Por escutar minhas angústias e frustrações e, em troca, me acolher e me confortar.

Ao meu irmão, Marcos, pela alegria constante e contagiante e pelo imenso carinho.

Aos amigos da época da graduação (1º/2008): Jennifer, Bia, Thalita, Fabrício e Nando. Como eu falava nos nossos encontros, eu era a “Patinha feia” do grupo por ser a única sem o título de mestre(a) e doutor(a). Agradeço pelos constantes incentivos para dar continuidade aos estudos e pelas sugestões e ajuda desde o momento do processo seletivo. Vocês me inspiram!

Agradeço à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, pela oportunidade de poder retornar, passados dez anos da conclusão do curso de Pedagogia.

Minha gratidão aos professores do Programa de Pós-Graduação, pelo profissionalismo e ensinamentos valiosos que ajudaram na construção deste trabalho e que foram essenciais para a minha formação crítica e humana. Externo meu agradecimento em especial aos professores que tive a honra de cursar as disciplinas: Natália Cassetari, Adriana Almeida, Bernardo Kipnis, Girlene Ribeiro, José Luiz Villar (*in memorian*), Cristina Maria Costa Leite.

Agradeço aos colegas de curso, em especial à Taize. Companheira de trabalhos acadêmicos, compartilhamos descobertas, alegrias, incertezas, lamentações. Uma dando força a outra. Sem dúvida, sua amizade ao longo do curso fez com que a trajetória fosse mais leve e

menos insegura, ainda mais em período de pandemia, sem poder vivenciar a interação social e trocas que existem nas aulas presenciais.

À minha orientadora, professora Adriana Almeida, que viu potencial na minha pesquisa e escolheu o meu projeto, dentre tantos outros. Obrigada por vivenciar esta jornada de dois anos de amadurecimento e aprendizagem junto comigo. Agradeço a disponibilidade, a dedicação, a postura atenta e leve durante os nossos encontros.

Aos membros da banca examinadora, professor Remi Castioni e professora Jennifer de Carvalho, por tão gentilmente terem aceitado o convite para participar da minha defesa. As considerações feitas na ocasião da qualificação, sem dúvida, contribuíram para o enriquecimento deste trabalho. Meu agradecimento se estende também à professora Girlene Ribeiro, por ter aceitado em compor a banca examinadora como membro suplente.

Ao FNDE, gratidão pelos quase dez anos de vínculo funcional com a autarquia. Foi diante das atividades executadas pelo FNDE que surgiu o interesse de estudar o Fundeb, política gerenciada pela instituição.

Meu agradecimento à Bárbara, colega de profissão no FNDE e na AGU. Obrigada pelo estímulo e incentivo em iniciar esta caminhada, por me mostrar que era possível sim conciliar a dedicação ao curso de mestrado com as atividades laborais. Gratidão!

Agradeço às novas colegas de trabalho do STJ, Verônica, Carol e Lílian, por terem permitido que eu me afastasse por dois meses para me dedicar à pesquisa na reta final do mestrado, ainda que recém-ingressada no órgão.

Por fim, agradeço a todas e todos que contribuíram direta ou indiretamente na realização desta pesquisa. Gratidão ao povo brasileiro que, por financiarem a educação pública, tornou possível trilhar este caminho em uma universidade pública federal.

Meu muito obrigada!

*Aqui estou para mais uma vez examinar, de público, o problema em que muito tenho pensado, sobre o qual muito já tenho falado e que reputo crucial, cada vez mais instante: de como financiar a educação pública no Brasil e para todo o povo brasileiro.*

**Anísio Teixeira, 1953**

## RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo compreender o processo de construção do Novo Fundeb, no âmbito da PEC nº 15/2015, com foco nas propostas apresentadas pelos principais atores sociais atuantes nesse período, no jogo de forças e na influência exercidas por eles na formulação do novo Fundo. A pesquisa, de abordagem qualitativa, ancorou-se na pesquisa bibliográfica, o que permitiu construir o referencial teórico deste trabalho e subsidiou a análise dos resultados, bem como na pesquisa documental. A referência bibliográfica abordou conceitos, tipologias da política pública e seu ciclo de formação, com o intuito de, com base nos fundamentos teóricos, compreender o processo de reformulação do Fundeb, além de ter sido feita discussão histórico-normativa acerca da trajetória do financiamento da educação básica pública até a instituição da política de fundos, iniciada com o Fundef. A pesquisa documental consistiu na análise de documentos produzidos no âmbito da Câmara dos Deputados referentes à PEC nº 15/2015, além de documentos publicados pelos principais atores sociais contendo os respectivos posicionamentos sobre a matéria. Os resultados revelam os intensos e tensos debates, os conflitos de interesses existentes e as articulações feitas pelos atores sociais para influir na PEC nº 15/2015. São sujeitos políticos coletivos bem organizados que adotaram como principal instrumento de convencimento a apresentação de estudos técnicos e projeções, o que embasou os argumentos utilizados para defesa dos respectivos projetos de educação. A análise das discussões permitiu identificar uma linha divisória de posicionamentos em que, de um lado, as propostas tendiam para uma perspectiva mais progressista, com defesa do aumento considerável de recursos federais e destinação somente às instituições públicas, e, lado outro, de viés conservador, com posições favoráveis à bonificação por desempenho educacional, ao sistema de convênios e à gestão eficiente das receitas públicas para viabilizar a melhora nos indicadores de aprendizagem sem o aumento significativo de recursos. Alguns posicionamentos foram se alterando ao longo do processo, de tal maneira que recuos em busca de um consenso e no seu fortalecimento contribuíram para a aprovação do Novo Fundeb. O novo Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, contempla propostas apresentadas pelos atores sociais, o que demonstra a forte influência exercida por eles para a construção das políticas educacionais, apresenta aperfeiçoamentos em relação ao primeiro Fundeb, mas também carrega consigo contradições frutos da pauta capitalista.

**Palavras-chave:** Novo Fundeb. PEC nº 15/2015. Financiamento da Educação Básica. Políticas Públicas. Atores Sociais.

## ABSTRACT

This research is aimed to understand the construction process of the New Fundeb, within the scope of PEC n° 15/2015, focusing on the proposals presented by the main social actors active in the period, on the game of forces, on the challenges and difficulties the influence exerted by them in the formulation of the new Fund. The research, with a qualitative approach, was based in bibliographical research, which allowed building the theoretical framework of this work and subsidized the analysis of results, as well as documental research. The bibliographical reference addressed concepts, approaches, typologies of public policy and its formation cycle, aiming on, based on theoretical foundations, understanding the process of reformulation of Fundeb, besides having made a historical-normative discussion about the trajectory of the financing of public basic education until the institution of the funds policy, initiated with Fundef. The documentary research consisted of the analysis of documents produced within the scope of the Chamber of Deputies referring to PEC n° 15/2015 and the documents published by the main social actors showing their respective positions on the matter. The results reveal the intense and tense debates, the existing conflicts of interests and the articulations made by the social actors to influence the PEC n° 15/2015. They are well-organized collective political subjects who adopted the presentation of technical studies and projections as their main instrument of persuasion, which supported the arguments used to defend their respective education projects. The analysis of the discussions allowed identifying a dividing line of positions in which, on the one hand, the proposals tended towards a more progressive perspective, with the defense of a considerable increase in federal resources and allocation only to public institutions, on the other hand, the conservative perspective, with privatist positions and defense of bonuses for educational performance, the agreements system and the efficient management of public revenues to increase the improvement of learning indicators without a significant increase in resources. Some positions were changing throughout the process, in such a way that retreats in search of a consensus and in its strengthening contributed to the approval of the New Fundeb. The new Fund, created by Constitutional Amendment n° 108, of August 26, 2020, includes proposals presented by social actors, which demonstrates the strong influence exerted by them in the construction of educational politics, presents improvements in relation to the first Fundeb, but it also carries with it contradictions resulting from the capitalist agenda.

**Keywords:** New Fundeb. PEC n° 15/2015. Financing Basic Education. Public Policies. Social Actors.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas do Novo Fundeb segundo o modelo de Ciclo de Políticas Públicas.....	43
Figura 2 – Vinculação de receitas à educação nas Constituições Federais.....	57
Figura 3 – Distribuição dos recursos federais.....	122
Figura 4 – Valorização docente X Dificuldades financeiras dos entes.....	141
Figura 5 – Linhas de posicionamento.....	153
Figura 6 – Fontes de financiamento.....	164
Figura 7 – Complementação da União.....	165
Figura 8 – Distribuição dos recursos federais.....	167
Figura 9 – Constitucionalização do CAQ.....	168
Figura 10 – Valorização do magistério.....	169
Figura 11 – Novo Fundeb.....	170

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos examinados.....	80
Quadro 2 – Matriz de Coerência.....	81
Quadro 3 – Balanço Fundeb relatado nas audiências públicas.....	86
Quadro 4 – Atividades legislativas sobre a PEC 15/2015.....	88
Quadro 5 – Propostas sobre as fontes de financiamento do Novo Fundeb.....	96
Quadro 6 – Propostas sobre a complementação da União ao Novo Fundeb.....	110
Quadro 7 – Progressividade da complementação da União.....	122
Quadro 8 – Propostas sobre o modo de distribuição dos recursos federais no Novo Fundeb....	126
Quadro 9 – Posicionamentos sobre o Custo Aluno Qualidade.....	138
Quadro 10 – Propostas sobre a valorização do magistério.....	148
Quadro 11 – Comparativo entre as minutas de substitutivos sobre o Novo Fundeb.....	155
Quadro 12 – Comparativo entre Fundef, Fundeb e Novo Fundeb.....	156

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- ANP – Agência Nacional de Petróleo
- ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNCC – Base Nacional Comum Curricular
- CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
- CAPES – Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ – Custo Aluno Qualidade
- CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
- CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- COMEX – Comissão Externa de Acompanhamento das atividades do Ministério da Educação
- COMSEFAZ – Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal
- CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação
- CPB – Confederação dos Professores do Brasil
- CPPB – Confederação dos Professores Primários do Brasil
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- EC – Emenda Constitucional
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- EUA – Estados Unidos da América
- FENEP – Federação Nacional das Escolas Particulares
- FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação de Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IQE – Índice Municipal de Qualidade Educacional

ISS – Imposto Sobre Serviço

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB – Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Mulheres Organização das Nações Unidas Mulheres

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PPGEMP – Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TPE – Todos Pela Educação

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VAAF – Valor Anual por Aluno Fundo

VAAT – Valor Anual por Aluno Total

VAAR – Valor Aluno Ano por Resultados

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1 – POLÍTICA PÚBLICA: UMA DIMENSÃO TEÓRICA-CONCEITUAL PARA COMPREENDER O NOVO FUNDEB</b> .....	23
1.1 CONCEITOS, ABORDAGENS E TIPOLOGIAS .....	23
1.2. ATORES DA POLÍTICA PÚBLICA.....	30
a) Políticos eleitos.....	30
b) Burocratas.....	31
c) Grupos de interesses ou de pressão.....	31
d) Partidos políticos.....	32
e) Meios de comunicação - mídia.....	32
f) <i>Experts</i> e consultores acadêmicos.....	32
1.3 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA .....	33
<b>1.3.1 Identificação do problema</b> .....	34
<b>1.3.2 Formação da Agenda governamental</b> .....	35
<b>1.3.3 Formulação de alternativas</b> .....	37
<b>1.3.4 Tomada de decisão</b> .....	38
<b>1.3.5 Implementação</b> .....	39
<b>1.3.6 Avaliação</b> .....	41
<b>CAPÍTULO 2 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: UMA TRAJETÓRIA HISTÓRICA</b> .....	45
2.1 PRIMEIRA GERAÇÃO – DA INDEFINIÇÃO DE RECURSOS .....	45
2.2 SEGUNDA GERAÇÃO – DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS.....	47
2.3 TERCEIRA GERAÇÃO – DA INSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO .....	57
<b>CAPÍTULO 3 – PRINCIPAIS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB</b> .....	67
3.1 CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO .....	67
3.2 UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....	68
3.3 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS .....	69
3.4 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO .....	70
3.5 CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	72
3.6 TODOS PELA EDUCAÇÃO .....	74

<b>CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA</b> .....	77
4.1 PROCEDIMENTOS PARA PRODUÇÃO DAS INFORMAÇÕES EMPÍRICAS .....	77
4.2 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES EMPÍRICAS .....	82
<b>CAPÍTULO 5 – A TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015: PROPOSIÇÕES E ATORES EM DISPUTA</b> .....	84
5.1 FONTES FINANCEIRAS PARA COMPOSIÇÃO DO NOVO FUNDEB.....	88
5.2 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO .....	97
5.3 FORMATO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.....	110
5.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE .....	127
5.5 VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO.....	139
5.6 DESAFIOS/ DIFICULDADES DURANTE A TRAMITAÇÃO DA PEC .....	148
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	158
<b>PRODUTO TÉCNICO</b> .....	162
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	171

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui alta desigualdade social e elevada taxa de concentração de renda na minoria da população. Segundo o Coordenador de Estudos em Seguridade Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em entrevista ao Senado Federal, o Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo, o que, por consequência, contribui para o aumento da exclusão social (SASSE, 2021). Nessa circunstância, o Estado assume papel relevante para a promoção do desenvolvimento social, o que pode ser feito pela via da educação. Assim, a educação, subvencionada pelo Estado, é o caminho para romper o ciclo de exclusão, pobreza e estratificação social e é capaz de proporcionar maiores condições sociais e oportunidades para a população que se encontra na base da pirâmide.

Nesse sentido, no contexto brasileiro, a educação passou a ter o *status* de direito social, público e subjetivo na Constituição Federal de 1988 e o legislador a contemplou em vários dispositivos da Carta Magna, destacada em uma seção específica (Seção I do Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto). Como um direito de todos, garantido constitucionalmente, e como um importante meio para reduzir as desigualdades sociais, é dever do Estado a oferta da educação básica obrigatória e gratuita para a faixa etária compreendida entre quatro e dezessete anos de idade, de modo que a União, os estados e os municípios, em regime de colaboração, organizarão seus respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Normativos posteriores, como a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, trazem mais orientações sobre a organização escolar, o caminho que as políticas educacionais devem seguir e as metas a serem alcançadas.

O tema educação, aliás, ao longo da história brasileira, esteve e está presente nos centros de acalorados debates, marcados por conflitos e disputas acerca da própria concepção e finalidade da educação, em que se observa a mobilização de grupos da sociedade civil que defendem maneiras distintas sobre os elementos necessários que devem compor as políticas educacionais.

Um ponto que emerge bastante atenção nessa discussão é sobre quais recursos e em que montante serão destinados às políticas públicas voltadas à temática, momento em que os conflitos tornam-se mais acirrados e evidentes. Afinal, o financiamento da educação é um instrumento decisivo para proporcionar condições concretas de garantia ao direito à educação pública e de expansão de atendimento pelas redes de ensino.

Para tanto, a Constituição Federal determina, no art. 212, que os estados, os municípios e o Distrito Federal devem aplicar, no mínimo, 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, enquanto à União cabe a aplicação de pelo menos 18%. A Lei Maior estabelece padrões mínimos de investimento no campo educacional a todos os entes federados como forma de assegurar o direito constitucional da educação à sociedade brasileira.

Na busca por maior consolidação do financiamento público na educação, em meados dos anos de 1990 é inaugurada a política de fundos por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC nº 14/1996), e implantado a partir de 1998, o Fundef destinava parte dos recursos constitucionalmente vinculados a despesas com MDE para o ensino fundamental e para o pagamento de profissionais do magistério que atuavam nessa etapa. Tratava-se de uma subvinculação de recursos já vinculados por determinação expressa da Constituição Federal.

Com duração de dez anos, o Fundef foi, então, substituído por outro Fundo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, em 2007, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC nº 53/2006). O Fundeb passou a financiar toda a educação básica, não se restringindo somente ao ensino fundamental, e ampliou a abrangência de recursos subvinculados. Compreendido como um importante instrumento para a equalização do ensino em todas as regiões do País e como um mecanismo que contribuiu para a universalização da educação (VIEIRA; VIDAL, 2015; CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020;), o Fundeb esteve em vigor por quatorze anos e findou em 2020.

A mídia televisiva, no último ano de duração do Fundeb, noticiava com frequência reportagens sobre a reformulação de um novo fundo, por haver grande receio do Novo Fundeb não ser aprovado e regulamentado ainda em 2020, o que, caso não acontecesse, geraria grande temor e incertezas sobre o futuro do financiamento da educação pública brasileira. Um Brasil sem Fundeb causaria um cenário em que estados e municípios, diante da queda da arrecadação e, conseqüentemente, dos recursos vinculados à educação, não conseguiriam desenvolver suas atividades educacionais e garantir o pagamento dos docentes. Segundo Dieese (2020), o fim do fundo poderia prejudicar o financiamento da educação básica, atingindo cerca de 92% dos estudantes em redes municipais. Mais de 3.700 municípios teriam redução no financiamento das escolas e 20,7 milhões de estudantes seriam afetados.

Com a proximidade do término da vigência do Fundeb, foram apresentadas propostas de emendas à Constituição, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, com

vistas a criar outro Fundo que desse continuidade ao formato de subvinculação de recursos à educação. Um dos projetos apresentados foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 2015 (PEC nº 15/2015), que, desde então, foi discutida por vários segmentos da sociedade na Câmara dos Deputados, o que evidenciou um projeto de disputas e de tensão entre diferentes concepções e interesses em torno do novo Fundo.

Nesse contexto, o presente estudo visou investigar o processo de construção do Novo Fundeb, tendo como recorte de análise a PEC nº 15/2015 que culminou na aprovação do Fundo, mediante promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (EC nº 108/2020). Palco de intensas discussões e articulações, a Câmara dos Deputados realizou várias audiências públicas sobre a PEC com participação de parlamentares, representantes do governo federal, estadual e municipal, pesquisadores de universidades públicas e privadas, entidades acadêmicas, organizações não governamentais e organizações empresariais, debates que perduraram de 2017 a 2020.

Esse cenário evidencia a relevância de se estudar tal tema pois o poder de pressão e a articulação de diferentes grupos sociais, no processo de estabelecimento e de reivindicações de demandas, são fatores fundamentais para a conquista de novos e mais amplos direitos sociais (HÖFLING, 2001). Dessa forma, compreender os debates que permearam a formulação do Novo Fundeb irá permitir conhecer os atores sociais envolvidos, seus interesses e concepções que possuem sobre a política de financiamento, bem como possibilitará entender a influência e o jogo de forças exercidos por eles para a criação de uma política pública e o projeto de educação em disputa.

Segundo Barretto (2009), o estudo da trajetória das políticas públicas, concebendo-as como um campo de lutas, permite captar a forma pelas quais as políticas emergem, evoluem e são extintas no decorrer do tempo, atentando-se para os distintos grupos sociais envolvidos no percurso e para os interesses contemplados. A formulação de políticas de financiamento da educação reveste-se de complexidade, uma vez que o tema envolve grupos e segmentos sociais com objetivos próprios, não raro conflitantes. Para Höfling, “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 38).

Logo, o estudo da temática “revela-se um instrumento fecundo para compreensão das concepções de Estado, de sociedade e de cidadão que vão sendo forjadas tanto no passado como no presente” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 19). Com isso, observa-se um campo de lutas, jogos de poder e disputas de projetos de acordo com os interesses e as prioridades específicas dos

envolvidos na criação de políticas públicas, o que evidencia compreensões de mundo diferenciadas. Vieira e Vidal (2015) entendem que são diversos os atores que contribuem para a concepção e implementação de políticas educacionais e que há, por certo, vários elementos em jogo com fatores de influência sobre o que ocorre em termos de projeto e de prática política.

Assim, a pesquisa dessa temática se mostra relevante para analisar o financiamento da educação brasileira, ancorada no marco histórico da aprovação do Novo Fundeb. É necessário compreender como as diversas posições se materializam nas políticas públicas, o que pode contribuir para o debate acadêmico e científico e para a evolução teórica sobre a área de financiamento educacional. Ademais, o estudo possibilita fazer reflexões quanto aos efeitos advindos da articulação entre Estado e sociedade para a elaboração de políticas públicas educacionais e sobre quais projetos e interesses estão em jogo nesse processo. A linha de investigação sobre a temática apresenta os processos que constituem a elaboração e aprovação do Novo Fundeb, aspecto necessário para compreender os jogos de disputa envolvidos no contexto social e político brasileiro.

Dessa maneira, considerando a formulação da agenda governamental sob a perspectiva da construção de uma política pública, foi proposta a seguinte questão-problema para nortear a investigação: no âmbito da PEC nº 15/2015, quais foram os projetos em disputa apresentados para o financiamento da educação diante da formulação do Novo Fundeb, os debates realizados para a construção desse Fundo, as articulações feitas e os conflitos de interesses entre os diferentes grupos sociais envolvidos nesse processo?

Com base no questionamento apontado, a pesquisa teve como principal objetivo compreender o processo de construção do Novo Fundeb diante dos debates realizados sobre a PEC nº 15/2015, tramitada na Câmara dos Deputados. Para atingir o objetivo geral anunciado, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Problematizar o contexto histórico do financiamento da educação básica brasileira até o surgimento das políticas de fundos;
- Identificar e analisar as propostas apresentadas pelos principais atores sociais sobre a PEC nº 15/2015;
- Identificar os desafios e as dificuldades que permearam a construção do Novo Fundeb.

Para o alcance dos objetivos propostos e ancorada na abordagem qualitativa de investigação, foram adotadas como procedimento metodológico: 1) a pesquisa bibliográfica, por meio da análise de estudos dispostos em livros, dissertações, teses e periódicos sobre a formulação de uma política pública e a trajetória do financiamento da educação pública no

Brasil, o que permitiu construir o referencial teórico dispostos no primeiro e segundo capítulo deste trabalho; e 2) a pesquisa documental, momento em que foram analisados os documentos relacionados à tramitação do processo legislativo na Câmara dos Deputados referentes à PEC nº 15/2015, como as notas taquigráficas das audiências públicas, as emendas parlamentares e as minutas de substitutivos, bem como os posicionamentos dos principais atores sociais envolvidos no processo de formulação do Novo Fundeb, quais sejam: Conselho Nacional dos Secretários de Educação – Consed, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, Confederação Nacional de Municípios – CNM, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE e movimento Todos Pela Educação – TPE.

O percurso metodológico trilhado permitiu construir esta dissertação que é composta por cinco capítulos, além desta Introdução, das Considerações Finais e do Produto Técnico, esse último em atendimento à exigência do regulamento do Mestrado em Educação, Modalidade Profissional, do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília.

No primeiro capítulo, é apresentado o modelo teórico que orientou e norteou a análise do objeto deste estudo. São tratados conceitos clássicos e contemporâneos sobre políticas públicas, suas abordagens, tipologias e ciclo de criação, com o intuito principal de compreender, por meio do aporte teórico, o processo de construção do Novo Fundeb, desde a inclusão da temática na agenda governamental, o momento de formulação de alternativas, com foco na participação e influência dos principais segmentos da sociedade civil que atuaram nesse processo, até a tomada de decisão pelos parlamentares. O capítulo foi embasado principalmente em estudos de Souza (2002, 2006), Secchi (2010), Melazzo (2010) e Howlett, Ramesh e Perl (2014).

O próximo capítulo apresenta a evolução do financiamento da educação básica, a partir da vinda dos jesuítas ao Brasil colônia até a instituição das políticas de fundos no século 20, com destaque para as principais circunstâncias e acontecimentos da origem ao período atual, uma vez que a discussão histórico-normativa acerca da captação e direcionamento de receitas para a educação, elemento estruturante para a organização e a materialização das políticas públicas educacionais, permite contextualizar e entender as orientações do Estado sobre a matéria. Para tanto, foram utilizadas pesquisas de Vieira e Vidal (2015), Gouveia e Souza (2015), Cury (2018) e Pinto (2018) para a construção do capítulo.

O terceiro capítulo trata dos atores sociais que exerceram protagonismo no processo de formulação do Novo Fundeb. Parte-se, aqui, do pressuposto que, conhecendo a origem,

características e formas de atuação desses grupos sociais, seja possível compreender o motivo dos respectivos posicionamentos em relação ao Fundo.

Na sequência, o quarto capítulo explicita o percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento deste estudo. É exposto o tipo de pesquisa adotado, os procedimentos utilizados para a coleta das informações empíricas e as estratégias de análise do material encontrado.

O quinto capítulo destina-se à execução dos objetivos propostos à investigação, momento em que é apresentado os achados da pesquisa e é feita discussão das informações encontradas a partir da ótica da análise da política pública, conectando-as à questão-problema que norteou o estudo. O capítulo subdivide-se em cinco seções, cada qual abordando as principais temáticas debatidas sobre a PEC nº 15/2015 nas audiências públicas.

Nas Considerações Finais, são apresentados os principais destaques resultantes do percurso investigativo, bem como são feitas sugestões de possíveis abordagens para futuras pesquisas científicas sobre o Novo Fundeb.

Por último, é apresentado o Produto Técnico como requisito integrante do trabalho final.

## **CAPÍTULO 1 – POLÍTICA PÚBLICA: UMA DIMENSÃO TEÓRICA-CONCEITUAL PARA COMPREENDER O NOVO FUNDEB**

Para se compreender a formulação do Novo Fundeb, objetivo principal do presente estudo, faz-se necessário, previamente, entender como uma política pública emerge, os principais conceitos e abordagens sobre o tema, o seu ciclo e a influência dos atores sociais nesse processo, pontos que serão explanados a seguir.

### **1.1 CONCEITOS, ABORDAGENS E TIPOLOGIAS**

Nos últimos anos, o campo de estudo denominado políticas públicas ressurgiu e ganhou importância no meio governamental. Para Souza (2006), três fatores explicam o ressurgimento dessa área.

O primeiro seria a difusão de uma política baseada na menor intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais em substituição à política keynesiana<sup>1</sup>, a partir dos anos 80. O segundo motivo, como consequência do primeiro fator, foi a adoção de políticas restritivas de gasto pela maioria dos países, principalmente os que estavam em desenvolvimento, em que o formato da política pública e o modo de sua implementação obtiveram maior atenção dos governantes diante da ênfase no ajuste fiscal. A terceira razão estaria mais relacionada aos países da América Latina, que ainda possuem dificuldades de produzirem políticas públicas capazes de acelerar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social, de forma a equacionar os recursos disponíveis e as necessidades da população. Assim, pode-se afirmar que as restrições financeiras impostas geraram maiores demandas por políticas públicas mais efetivas e eficientes.

Inicialmente contida na ciência política, a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, surge nos Estados Unidos da América – EUA em meados do século 20. Na Europa, esse campo aparece como desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o Estado. Logo, a ênfase era analisar e explicar o papel do Estado e suas instituições na criação de políticas públicas, enquanto que, nos EUA, o foco dos estudos estava direcionado à ação do governo, sem estabelecer relação quanto ao papel do Estado, como era feito na Europa. No Brasil, o tema obteve atenção nos anos 80, período em que o país passava por um processo de redemocratização e em que novas formas de gestão do orçamento público eram analisadas.

---

<sup>1</sup> Elaborado pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), o Keynesianismo defendia a intervenção do Estado na organização econômica de um país.

Os primeiros conceitos sobre políticas públicas surgem nos anos de 1930. Harold Dwight Lasswell, em 1936, publica o livro *Politics: who gets what, when, how*<sup>2</sup>, título em que consta uma das definições de políticas públicas. Lasswell apresentou a expressão *policy analysis*<sup>3</sup> com o intuito de conciliar o conhecimento acadêmico com o que era produzido pelos governantes para se estabelecer um possível diálogo entre o governo, os cientistas sociais e os grupos de interesses (SOUZA, 2006).

Posteriormente, Hebert Simon desenvolveu a teoria de racionalidade limitada no processo decisório. Segundo o autor, a racionalidade dos decisores públicos (*policy makers*) é limitada por vários fatores, como falta de conhecimento ou informação incompleta sobre a situação, tempo curto para decidir e interesses dos decisores. Contudo, essa racionalidade pode ser maximizada por meio da criação de regras e incentivos que consigam enquadrar e modelar o comportamento dos atores de tal forma que eles atuem na direção dos resultados almejados (SIMON, 1970).

Na década de 1950, Charles Lindblom questiona a ênfase dada por Lasswell e Simon ao racionalismo, pois, para Lindblom (1959), as políticas públicas precisavam incorporar também outras variáveis importantes para a sua formulação e análise, como a as relações de poder, o papel dos burocratas, dos partidos, dos grupos de interesses, fatores esses que deveriam ser considerados no estudo da temática. Dessa forma, era necessário ir além da racionalidade dos tomadores de decisões para agregar também, no desenho das políticas públicas, a integração das fases do processo decisório.

Nesse mesmo sentido, David Easton (1965) entende que uma política pública é influenciada diretamente por atores sociais. O autor percebe a política pública como um sistema com diversas interfaces, de modo que há uma relação entre a formulação, os resultados obtidos e o ambiente em que ocorre todo o processo. Portanto, “as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24).

Para Dye (1984, p. 1), *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*<sup>4</sup>, o que revela que o “não fazer” por parte do governante diante de um problema social também pode ser considerado como uma forma de produzir política pública. Isso porque a escolha por “não fazer nada” é uma decisão política, consciente e deliberada, que busca manter o *status quo*.

---

<sup>2</sup> Política: quem consegue o quê, quando, como (tradução nossa).

<sup>3</sup> Análise de política pública (tradução nossa).

<sup>4</sup> Política pública é o que os governantes escolhem fazer ou não fazer (tradução nossa).

Essas primeiras definições sobre políticas públicas demonstram que, na verdade, não há uma única ou melhor definição. Ao longo do tempo, o conceito foi ressignificado. Souza (2006) afirma que a política pública está situada em um campo holístico, de forma que a área transita e dialoga com outros campos do conhecimento. Desse modo, a matéria é multidisciplinar e comporta vários olhares.

Dias e Matos (2012, p.12) compreendem que a política pública “pode ser formulada como sendo o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução de problemas sociais”. Essa concepção aponta que a criação de uma política pública parte da constatação da existência de um problema e que, para enfrentá-lo, são criadas opções políticas. Nessa mesma direção, Secchi (2010, p. 2) entende que a política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

No entanto, Souza (2006) alerta que essa definição pode sofrer críticas pois, ao focar somente no papel dos governos, o aspecto conflituoso (embates entre os interesses) e os limites presentes na tomada de decisão não são considerados, o que pode induzir a uma falsa neutralidade. Fonseca (2013) compartilha do pensamento supracitado ao trazer que a definição clássica e genérica “o governo em ação” possibilita diversas interpretações e ocasiona um aparente consenso, livre de assimetrias. Sobre o assunto, Melazzo (2010, p. 12) compreende que a temática engloba “um grande conteúdo polissêmico” e que conceituar política pública apenas como um programa de ação governamental seria uma definição simples.

Ainda nessa discussão, Howlett, Ramesh e Perl entendem ser a política pública um fenômeno complexo, resultado de decisões tomadas pelo governo, mas influenciadas por atores presentes ou não na estrutura do Estado, de sorte que “os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014, p. 12). As ações ou inações do Estado refletem os comportamentos dos atores sociais que nele atuam (SERAFIM; DIAS, 2012).

O protagonismo dos atores sociais no estabelecimento de uma política pública é tratado por Agum, Riscado e Menezes (2015), que apresentam duas abordagens: a estatista e a multicêntrica. Na abordagem estatista (*state-centered policy-making*<sup>5</sup>), o foco recai nos atores estatais que possuem o monopólio para a execução das políticas públicas. Nessa abordagem, os atores não-estatais não são ignorados. Ao contrário, há o reconhecimento da sua influência no estabelecimento da problemática e na elaboração da política pública. Todavia, sua atuação é limitada e eles não lideram o processo de construção da política pública. Já na abordagem

---

<sup>5</sup> Formulação de políticas centradas no estado (tradução nossa).

multicêntrica, a execução da ação pode ser feita por qualquer ator social, como os organismos multilaterais, as organizações não-governamentais, desde que a política pública enfrente um problema com características públicas.

Os autores relatam que a abordagem multicêntrica ganhou força nas décadas de 1980 e 1990 com a justificativa de que o Estado não teria capacidade de gerenciar, com qualidade, todas as ações sociais. Não obstante o reconhecimento de que os movimentos sociais e os grupos de interesses possam exercer, em maior ou menor medida, alguma influência na formulação de políticas públicas, e o fato de alguns estudiosos afirmarem que o papel do governo ter sido encolhido por decorrência de certos fenômenos, como a globalização, Souza (2006, p. 27) sustenta que a “diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada”. Inclusive, tal entendimento remonta à concepção de Dye, já explanada anteriormente: *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Portanto, “o agente primário na produção da política pública (*policy-making*) é um governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014, p. 7).

Diante das diversas definições, Souza (2006) e Melazzo (2010) citam os principais elementos relacionados à política pública, quais sejam: a) busca intervir sobre um problema público; b) é uma ação intencional com vistas ao alcance de objetivos estabelecidos; c) distingue entre o que o Estado pretende fazer do que, de fato, faz; d) envolve preferências, escolhas e, portanto, não é neutra; e) abrange vários níveis de governo e não, necessariamente, se restringe a ela; f) é formulada em espaços de lutas e sofre influências de diversos atores sociais com interesses distintos; g) é abrangente e não se limita a leis e regras, contemplando planos, programas, projetos e organizações.

Para este estudo, adota-se a concepção trazida por Melazzo, por considerar as disputas e os distintos interesses que permeiam a construção da política pública:

políticas públicas são conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, envolvendo procedimentos formais, informais e técnicos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a direitos de grupos e segmentos sociais ou como o espaço em que são disputadas diferentes concepções a respeito da formulação e implementação de direitos sociais, bem como sua extensão a diferentes grupos sociais (MELAZZO, 2010, p. 19).

Vista dessa forma, a política pública se constitui em um meio para concretizar direitos expressos em leis e que responde a interesses de distintos segmentos da população, constituindo-se em um processo não neutro.

Dando seguimento à discussão, alguns modelos ou tipologias foram desenvolvidos com o intuito de compreender o motivo do governo fazer determinada ação (ou não), que repercutirá na vida do cidadão, e o modo como ela será executada. Um dos modelos é a tipologia de Theodore J. Lowi, também conhecida como Teoria das Arenas de Poder. O autor destaca as correlações de forças e os embates estabelecidos entre os distintos grupos em torno da política pública. Assim, são constituídas arenas de poder onde há a disputa de recursos, como também de visão de mundo.

Lowi (1964, 1972) entende que a política pública determina a dinâmica da política, uma vez que, a depender do tipo de política pública que está sendo tratado, a estrutura das arenas, das decisões, dos conflitos, da rede de atores se modifica. Dessa maneira, o conteúdo da política pública poderá afetar o processo político. Tal perspectiva mudou a compreensão que se tinha até então: “David Easton (1953) e seus seguidores da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas entendiam as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações)” (SECCHI, 2010, p. 15). Conforme Secchi (2010), apesar de ambas as concepções serem contrastantes, não são mutuamente excludentes e existem exemplos de políticas públicas para os dois entendimentos.

Além dessa contribuição, Lowi (1972) também classifica as políticas públicas ou arenas de poder ou arenas decisórias em quatro formatos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

A política regulatória estabelece um padrão de comportamento, serviço ou produto, por meio de leis e normas, sendo, por conseguinte, mais visível ao público. Ela surge em um ambiente pluralista, com conflito de interesses, e, para ser aprovada, vai depender da demonstração de força entre os atores (políticos, grupos de interesses). Assim, envolve o atendimento de demandas de determinados grupos, em que há beneficiados (favorecidos) e prejudicados (desfavorecidos) por essa política (quem ganha e quem perde), o que torna a arena regulatória menos estável. Como exemplo, pode-se citar a regulamentação de serviços como a defesa do consumidor, as leis ambientais e de trânsito.

Já a política distributiva é financiada por toda a sociedade, mas os benefícios são concentrados em alguns grupos para atender necessidades individualizadas. Esse tipo de política é desenvolvido em uma arena menos conflituosa pois “não há desfavorecidos” e o seu custo é mais difícil de ser identificado, visto que é diluído para a população. Assim sendo, por haver menor grau de disputas, a dificuldade no desenho dessa política estaria em delimitar o grupo beneficiário. Aqui, há a predominância de *logrolling* nas arenas, termo que alude a troca

de apoio entre os políticos. A gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos e a isenção tarifária são exemplos dessa política pública.

Diferentemente da política distributiva, a redistributiva implica em conceder benefícios a específicas categorias de atores com custos concentrados sobre outros seguimentos de atores. Como consequência, essa política é formulada em uma arena com muitos conflitos, onde há claramente a contraposição de interesses antagônicos, o que caracteriza um jogo de soma zero, pois, para que alguns ganhem, outros precisam perder. Por essas características, são políticas mais difíceis de serem encaminhadas e, entram nesta classificação, as políticas de cotas raciais nas universidades públicas e os programas de reforma agrária.

Em relação à política constitutiva ou estruturadora, Lowi (1972) a define como aquela que determina as competências, as jurisdições, as regras de elaboração de uma política pública. São denominadas de *meta-políticas*, pois estão situadas acima das outras 3 tipologias e, geralmente, moldam a dinâmica política dessas outras arenas. Em virtude disso, elas estabelecem as regras pelas quais as outras políticas públicas serão construídas. Por estarem no âmbito da arena dos atores governamentais, o conflito se restringe aos três poderes, aos níveis de governo e aos partidos políticos, e, para exemplificar essa política, pode-se citar as regras do sistema político-eleitoral e a distribuição de competência entre as esferas de governo.

Secchi (2010) ressalta que não há uma fronteira rígida entre as tipologias de Lowi e que, geralmente, uma política pública apresenta característica de dois ou mais tipos de política.

Outra tipologia que busca diferenciar as políticas públicas, de acordo com o seu conteúdo, é a de Bozeman e Pandey (2004). Os autores distinguem as políticas públicas de conteúdo técnico das de conteúdo político. A primeira apresenta poucos conflitos em relação ao ordenamento dos objetivos, embora possa existir conflito no estabelecimento dos métodos. Quanto a de conteúdo político, o conflito está presente no estabelecimento dos objetivos e já é possível identificar ganhadores e perdedores da política antes mesmo de sua implementação. Todas as políticas podem conter aspectos técnicos e políticos simultaneamente. No entanto, geralmente a política pública apresenta prevalência em um dos formatos.

Existem outros modelos e teorias que buscam compreender as políticas públicas e tentam explicar as razões que levam os governos a adotarem, ou não, certas ações. Para este trabalho, o foco será o Ciclo da Política Pública.

Segundo Mainardes e Gandin (2013), a abordagem do ciclo de política possui forte potencial para contribuir nas pesquisas sobre políticas educacionais e para capturar a complexidade que as permeiam. Os autores informam que, com a disseminação dos estudos de Stephen J. Ball no Brasil, o ciclo de políticas passou a ser bastante utilizado, o que influenciou

positivamente para o avanço de pesquisas sobre políticas educacionais e políticas curriculares. Mainardes e Gandin (2013) consideram que

a abordagem do ciclo de políticas tem contribuído para a elevação da qualidade da pesquisa sobre políticas educacionais no Brasil, principalmente por fundamentar uma análise das políticas educacionais em uma perspectiva de totalidade (contextos de influência, produção do texto e contexto da prática), bem como por inspirar uma análise que contempla o espaço escolar e o social como espaços de produção de sentidos sobre as políticas, de criação e recriação das políticas oficiais, e não apenas como espaços de implementação de políticas. Além disso, a abordagem do ciclo de políticas tem contribuído para superar a ideia de que as rearticulações apenas ocorrem quando a política chega à escola. A abordagem do ciclo de políticas permite ao pesquisador focar estas rearticulações e embates em cada um dos contextos, desde onde a política é gestada, passando pela produção do texto até a sua chegada ao local onde os agentes a vivenciam (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 150).

Ainda nessa discussão, Amâncio e Castioni (2021) destacam a contribuição de Ball, Bowe e Gold para o ciclo da política, que visualizam as etapas do ciclo de modo integradas, contínuas, inter-relacionadas e constituídas pelo contexto da influência, da produção do texto e da prática. Cada um desses contextos apresenta “arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates” (AMÂNCIO; CASTIONI, 2021, p. 726).

Nesse sentido, o ciclo de políticas possibilita conhecer as relações de poder, os componentes político-ideológicos existentes na formulação da política e os sujeitos (autores e influenciadores) envolvidos nesse processo. Essa abordagem destaca o papel dos sujeitos no momento da formulação, pois permite “investigar as rearticulações e os embates que se dão também nos contextos de influência e de produção de texto”, e a colocação da política em ação (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 157).

Assim, a escolha do ciclo da política pública como arcabouço teórico para compreender a formulação do Novo Fundeb foi motivada pela possibilidade, que essa abordagem permite, de entender melhor a atuação e a influência exercida pelos atores sociais envolvidos para o surgimento de uma política pública, bem como as etapas para a sua formação. Nas palavras de Amâncio e Castioni,

As políticas públicas são iniciadas e os discursos são construídos no contexto da influência. Os representantes da sociedade civil e da sociedade política disputam e conciliam o discurso que dá significado à política em consonância com a linguagem do público mais amplo (AMÂNCIO; CASTIONI, 2021, p. 726).

Dessa forma, a análise da política pública contribui para conhecer, a partir do comportamento dos grupos sociais, os valores e interesses presentes nas etapas do ciclo da política.

Para tanto, antes de abordar os estágios que compõem esse ciclo, convém tratar previamente sobre os sujeitos atuantes no processo de produção de política pública (*policy-making process*) e que afetam o desenvolvimento da política, tema a ser elucidado na sequência.

Por fim, vale pontuar que não há um formato ideal ou correto de política pública, uma vez que ela responde a uma dada situação, em um determinado momento da história e em um certo local. Dessa forma, a mesma política pública pode não surtir o mesmo resultado em outras circunstâncias (DIAS; MATOS, 2012).

## 1.2. ATORES DA POLÍTICA PÚBLICA

A política pública recebe influência no processo e nos *outcomes*, direta ou indiretamente, de diversos atores durante o seu ciclo. Esses atores podem ser indivíduos, grupos ou organizações que desempenham diferentes papéis na arena política. Secchi (2010) estabelece uma comparação entre os atores das artes cênicas com os atores das ciências políticas: ambos demonstram a conotação de interpretação de papéis, adotando comportamentos ou interesses que não são estáticos e sim dinâmicos, segundo os papéis que interpretam. O autor compreende que

A saliência de interesses dos atores é idiossincrática ao contexto político em estudo. Um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes contextos ou em diferentes fases do processo de elaboração de política pública, da mesma forma que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes (SECCHI, 2010, p. 78-79).

Com base em Howlett, Ramesh e Perl (2014) e Secchi (2010), a seguir serão apresentadas as principais categorias de atores que influenciam no processo de construção da política pública.

### a) Políticos eleitos

Investidos em cargos com mandato temporário no Poder Executivo ou no Poder Legislativo, são representantes de interesses da coletividade e, portanto, possuem legitimidade para propor políticas públicas e autoridade institucionalizada para a tomada de decisão.

Consoante Secchi (2010), os políticos podem representar 1) os próprios interesses; 2) os interesses de seus partidos políticos; 3) os interesses dos grupos de pressão; 4) os interesses de áreas geográficas e territoriais; e 5) os interesses gerais da coletividade.

Pelo processo de *accountability*, com a responsabilização pelas boas ou más ações, os políticos podem ser beneficiados ou prejudicados eleitoralmente pelo seu desempenho nas

políticas públicas. Assim, para melhorar a sua imagem, os políticos buscam apresentar soluções para os problemas em voga na opinião pública e na mídia, retardam ações pública para períodos de eleição e tentam usar habilidades de empatia e de retórica para construir consensos em torno de ideias e ações.

b) Burocratas

Os burocratas compõem o corpo de servidores públicos, os quais possuem a função de manter a administração pública funcionando, não obstante os ciclos eleitorais. Possuem a *expertise* sobre o serviço que prestam e estão mais próximos dos destinatários da política pública.

A influência dos burocratas ocorre em todas as etapas do ciclo da política pública. Na formação da agenda governamental, os servidores percebem, de forma direta, as necessidades do público-alvo da política e identificam os problemas relevantes que merecem atenção dos gestores. Na etapa de formulação de alternativas, os burocratas fornecem subsídios técnicos aos políticos, auxiliando-os no processo decisório. Na implementação, estágio de maior atuação, os servidores transformam as orientações políticas em ações, contribuindo para a concretização dos planos, programas e projetos. Na avaliação da política pública, os burocratas registram, nos sistemas de controle, informações sobre os serviços prestados e recebem, diretamente dos destinatários da política, sugestões e críticas.

c) Grupos de interesses ou de pressão

São grupos organizados que utilizam o conhecimento da área de atuação e os recursos financeiros que dispõem para exercerem influência no processo decisório da política. Os grupos de interesses podem ser formalmente constituídos, como as categorias profissionais, sindicatos, setores econômicos, ou informais, a exemplo dos movimentos sociais.

Os grupos de pressão se valem de vários meios para serem escutados no processo de formulação da política: fazem contribuições financeiras para campanha eleitoral; articulam e realizam marchas e greves; fazem *lobby* e campanhas publicitárias. Desse modo, eles podem contribuir para o reconhecimento ou encobrimento de questões sociais, apresentam propostas de solução que não afetem os próprios interesses, pressionam direta ou indiretamente os tomadores de decisão, podem induzir os agentes implementadores da política na condução das tarefas e levam informações sobre a eficácia ou não das políticas públicas à opinião pública. Inclusive, em alguns casos, a simples existência de algum grupo de interesse pode, por si só,

pressionar os *policy makers* a moldarem suas decisões por preverem prováveis reações desse grupo.

d) Partidos políticos

Os partidos políticos são organizações legalmente constituídas, em torno de um projeto político, que buscam o elo entre os interesses da sociedade e os do governo. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2014, p. 76), eles “operam na fronteira entre os atores estatais e societários, às vezes atuando como mediadores, por cujo intermédio os atores ganharão acesso ao poder político”.

Dessa forma, procuram exercer influência no processo decisório da política, seja como aliados ou como opositores do governo, e na administração do aparelho estatal.

e) Meios de comunicação - mídia

Os meios de comunicação de massa constituem outro conjunto de atores que possuem o papel de difundir informações e, por conta disso, são formadores de opiniões com grande poder de convencimento. O problema público é mais facilmente percebido pela sociedade quando a mídia o reitera com insistência, o que aumenta a probabilidade de ser incluído na agenda pública. Inclusive, o governo e os agentes políticos ficam atentos ao que é noticiado, com a finalidade de moldar suas ações e discursos.

Da mesma forma, os meios de comunicação propagam interpretações de sucesso ou fracasso da política pública que geram mais impactos na percepção da eficácia da política do que propriamente um estudo técnico feito sobre o programa, constituindo, com isso, consensos sobre a continuidade, correção ou extinção da política.

f) *Experts* e consultores acadêmicos

São os analistas das universidades ou do governo que pesquisam problemas sociais em virtude do interesse público ou do governo ou pela curiosidade pessoal em investigar um assunto particular. Ainda que as constatações produzidas pela academia sobre uma política pública recebam menor atenção, suas análises e críticas podem contribuir para a formulação e avaliação da política.

Após essa explanação, faz-se necessário tecer alguns comentários. Em todas as etapas do ciclo da política, há a participação de diversos atores e a sua atuação vai variar de acordo com a fase em que a política se encontra, “ora agindo mais enfaticamente, ora atuando de forma

mais amena, uma vez que sua participação no processo não acontece numa sequência linear” (MACEDO *et al.*, 2016, p. 600).

Nesse sentido, Melazzo (2010) expõe que,

enquanto curso de ação deliberada, as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões, o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos que envolvem sua formação, desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, mesmo, na fase de avaliação de seus resultados (MELAZZO, 2010, p. 12).

Os atores atuam de acordo com a visão de mundo que possuem, carregados de interesses e ideologias que, diante dos recursos e poder de influência que detêm, buscam interferir no desenho da política pública e na estratégia de ação a ser adotada. Dessa maneira, o ciclo da política permite visualizar, com maior clareza, o momento em que cada grupo social age. Outrossim, a mudança de estágio do ciclo pode alterar o *modus operandi* dos atores, os quais podem formar novas coalizações e parcerias com os outros participantes no processo.

A discussão sobre a renovação do Fundeb envolveu diferentes segmentos de atores sociais. Burocratas, como os servidores de ministérios e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, foram convidados para expor dados técnicos e estatísticas que pudessem contribuir para a tomada de decisão. Vários estudiosos acadêmicos também marcaram presença e apresentaram resultados de pesquisas, além dos próprios parlamentares que se inscreviam nos debates para ter a vez de fala. Mas os atores sociais que tiveram maior profusão na formulação do Novo Fundeb se enquadram nos grupos de interesses ou de pressão, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos Pela Educação. Além de terem participado em inúmeras audiências públicas, acompanharam todo o processo de discussão e apresentaram diversas propostas, o que demonstra o poder de fala e de influência que esse segmento possui nos espaços parlamentares.

Dando sequência à discussão, a seguir serão tratadas as fases da construção de uma política pública.

### 1.3 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

O processo de construção de uma política pública (*policy-making process*) também é conhecido como Ciclo de Política Pública (*policy cycle*). Esse modelo busca explicar e visualizar a política pública por meio do ordenamento de etapas interdependentes e sequenciais. Por ser um processo dinâmico e não linear, as fases do ciclo podem se sobrepor ou acontecer de forma não sequencial (SECCHI, 2010). Em que pese haver críticas sobre a veracidade

empírica desse modelo, a separação do processo de construção de uma política pública permite organizar a complexidade que ela apresenta, de modo a torná-la mais simples, evidencia ênfases diferenciadas nas fases de planejamento, implementação e avaliação e auxilia a criar um referencial comparativo diante de casos heterogêneos (SECCHI, 2010; AGUM, RISCADO, MENEZES, 2015; JANUZZI, 2016).

O ciclo pode ser formado com mais ou menos estágios, conforme a percepção de cada autor. Para este estudo, optou-se por adotar as fases apresentadas por Agum, Riscado e Menezes (2015), que são as seguintes: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação da política; e 6) avaliação.

### **1.3.1 Identificação do problema**

O processo de elaboração da política pública inicia-se com a identificação de um problema público. Secchi (2010, p. 35) conceitua problema como “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível [...] é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Desse modo, quando os governantes percebem um problema social e veem a necessidade de intervenção, há a possibilidade de ser elaborada uma política pública para resolução dessa questão.

Ressalta-se que a mera existência de um problema social não é fator determinante para a elaboração de uma política pública. Isso porque os recursos estatais são escassos e o gestor público precisa definir o que é considerado como prioridade, dentre a massa de problemas existentes na sociedade, para virar alvo de sua atenção. Além disso, grupos de atores sociais podem lutar para que outros reconheçam uma dada situação como um problema social e para que o governo intervenha nessa realidade. Dessa forma, um problema público pode estar intimamente ligado aos interesses desses atores, sendo fundamental, portanto, conhecê-los e entender como eles se envolvem no tratamento dessa problemática (SILVA; DAGNINO, 2011).

Ainda nessa óptica, Melazzo (2010, p. 23) ressalta que

A percepção e a definição dos problemas que podem ou devem entrar e permanecer na agenda pública por um determinado período de tempo envolve as reais possibilidades de um grupo de interesse, em transformar determinada situação-problema específica em uma questão de alcance mais geral, de modo que parcelas cada vez maiores da sociedade compartilhem percepções e entendimentos de maneira comum, possibilitando sua incorporação como questão que merece e/ou exige um tratamento a partir de políticas públicas.

Ainda seguindo essa linha de entendimento, Serafim e Dias (2012) compreendem que a identificação de um problema ocorre de forma subjetiva e que resulta do entendimento, dos valores e das ideias que grupos sociais possuem sobre o que precisa ser feito.

Não obstante Souza (2006) coadunar com o entendimento de que os atores sociais exercem influência no que é incluído na agenda governamental, a autora explica a existência de três mecanismos que chamam a atenção dos formuladores e decisores da política pública. São eles: a divulgação de indicadores que revelam a dimensão do problema; a ocorrência de eventos como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e a obtenção de informações que demonstram falhas das políticas atuais ou de seus resultados insuficientes.

Convém mencionar que os agentes políticos percebem o problema social como uma oportunidade para demonstrar o seu trabalho ou, até mesmo, justificar a sua existência. Assim, caso um ator político identifique um problema e possua interesse em solucioná-lo, ele poderá incluí-lo na lista de prioridades de atuação, que se configura na formação agenda pública, próxima etapa do ciclo (SECCHI, 2010).

Em relação ao objeto deste estudo, ainda que a Constituição Federal determinasse a destinação de parte dos recursos oriundos de impostos à educação, algo faltava para melhor organizar o financiamento da educação. Era necessário criar algum mecanismo que contribuísse para a efetiva descentralização de recursos aos governos locais, o que, com a identificação desse problema, adveio uma intervenção estatal por meio da criação dos fundos de financiamento, iniciado com o Fundef. Posteriormente, com o Fundeb e seu iminente término, outro problema estava posto: a educação básica poderia não ter mais um mecanismo de financiamento após o ano de 2020, motivo que contribuiu para que se abrisse uma janela de oportunidade para tratar de um novo Fundo, em substituição ao antecessor.

### **1.3.2 Formação da Agenda governamental**

Tão importante quanto a identificação de um problema social são as autoridades políticas terem interesse em colocá-lo na sua pauta de prioridades. A agenda governamental se configura em um conjunto de temas ou problemas percebidos como relevantes e passíveis de intervenção estatal (SECCHI, 2010). No entanto, uma questão que se tornou alvo de atenção por parte do governo não garante, necessariamente, que ela seja abordada ou resolvida. Ela apenas está destacada dentre os diversos problemas existentes na sociedade. Nas palavras de Howlett, Ramesh e Perl (2014, p. 104), incluir um problema público na agenda estatal significa que “ele foi elevado de seu *status* como objeto de preocupação para o *status* de um problema

privado ou social e, finalmente, ao *status* de uma questão pública (*public issue*) potencialmente sujeita à ação governamental”.

Assim sendo, é nessa etapa que são levantadas indagações sobre o motivo de algumas questões entrarem na agenda política e outras serem ignoradas. Para Souza (2006), há três tipos de respostas para esse questionamento. A primeira, já abordada anteriormente, seria o foco estar no problema e, conseqüentemente, ele entrar na agenda pública quando se assume que algo deve ser feito. A segunda explicação evidencia que a construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se ter resolvida alguma questão constitui fator poderoso para a inclusão do tema na agenda estatal. E a terceira razão explica que os participantes influenciam na inclusão do problema social na agenda. Segundo a autora, os participantes visíveis, que são os políticos, os partidos, os grupos de pressão e a mídia, definem a agenda, enquanto os participantes invisíveis, que são os acadêmicos e a população que não compõe um grupo de pressão visível, definem as alternativas para a ação do governo.

A esse respeito, Januzzi (2016) explica que a agenda de prioridades governamentais pode ser construída por distintos mecanismos de pressão de diversos grupos: partidos políticos, sindicatos, imprensa, empresários, trabalhadores, acadêmicos, movimentos sociais, o que os constituem como elementos impulsionadores desse processo. O autor também destaca o poder de influência dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, na política interna e na condução de formulação de ações governamentais dos países, principalmente aqueles ainda em desenvolvimento.

Silva (2022), na obra “Intervenção e Consentimento - A política educacional do Banco Mundial”, reforça a afirmativa de Januzzi. A partir dos anos de 1980, essas organizações multilaterais passaram a comandar e a redefinir as diretrizes políticas e econômicas dos países periféricos, especialmente os da América Latina. A instabilidade econômica, o crescimento do *déficit* público e da dívida externa nos países subdesenvolvidos deram as condições para que o Banco Mundial e o FMI assumissem as reformas institucionais e o direcionamento na redefinição das políticas sociais. No Brasil, tal intervenção sistemática no âmbito educacional, com o consentimento do governo federal, ficou mais evidente na década de 1990, que passou a estar alinhada às imposições estabelecidas pelas instituições internacionais.

Percebe-se, então, como esclarece Serafim e Dias (2012, p. 123), que “a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos”.

Quanto à renovação do Fundeb, o assunto entrou na agenda formal do governo com a apresentação da PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados, em abril de 2015, pela Deputada Raquel Muniz (PSC<sup>6</sup>-MG).

### 1.3.3 Formulação de alternativas

É nessa etapa em que se enxerga, com maior nitidez, os embates e as forças que os atores sociais possuem, em maior ou menor grau, para influenciar nas estratégias de ação a serem adotadas e nas rotas a serem percorridas para o surgimento de uma política pública. Como assinala Melazzo (2010, p. 24), “a elaboração de um projeto ou formulação ou ainda o planejamento de uma ação/intervenção se definiria como um espaço também político, concebido como um processo de trocas e barganhas, conflito e poder”. Isso porque não há garantias de que o problema incluído na agenda pública seja tratado conforme os interesses dos demandantes, nem que haja, de fato, uma intervenção estatal.

De acordo com Pradines (2018, p. 26), “a fase de elaboração de alternativas se torna uma verdadeira arena de batalha entre os atores sociais e grupos de interesse que tenham objetivos próprios no projeto”. É o momento em que os segmentos sociais defendem seus interesses, formam alianças para fortalecer seu ponto de vista e para intervir contra os grupos contrários aos seus ideais, com a finalidade de que “demanda reconhecida chegue ao final do ciclo garantindo os objetivos almejados desde o início” (PRADINES, 2018, p.26).

Assim, nessa etapa, são formuladas possíveis soluções para a questão disposta na agenda governamental, com o estabelecimento de objetivos e estratégias, e pelo estudo das possíveis consequências de cada alternativa de solução apresentada e da avaliação de riscos. Aqui, é feita “a identificação, o refinamento e a formulação das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014, p. 123). Há o estudo da viabilidade técnica e orçamentária dos cursos alternativos, busca-se avaliar experiências anteriores e identificar boas práticas já executadas. Os possíveis caminhos são reduzidos de acordo com as condições que os *policy makers* conseguem acolher.

Serafim e Dias (2012) consideram que a identificação do problema, a conformação da agenda e a formulação da política pública configuram a racionalidade da política pública. No entanto, é no momento da apresentação de propostas que essa racionalidade se materializa, dado que é na fase da formulação que uma política pública é elaborada.

---

<sup>6</sup> Partido Social Cristão.

Howlett, Ramesh e Perl (2014), com base em Thomas (2001), apresentam quatro fases para a formulação da política pública que podem explicitar o motivo de algumas alternativas serem selecionadas e outras descartadas. São elas: apreciação, diálogo, formulação e consolidação.

A etapa da apreciação consiste em fazer um levantamento de informações sobre o problema, que pode ser por meio de relatórios, depoimentos das partes interessadas, consulta pública, dentre outras formas. O governo pode tanto receber dados sobre o problema e possíveis soluções como também gerá-los.

Já na fase do diálogo, busca-se estabelecer a comunicação entre os atores políticos com distintas visões, com vistas ao debate das opções políticas propostas. É o momento em que especialistas sobre o assunto, representantes de organizações, partes interessadas são convidados a expor a favor ou contra as soluções potenciais. As audiências públicas realizadas para tratar sobre o Novo Fundeb na Câmara dos Deputados são exemplos de espaços que oportunizaram a participação de interessados na temática. A Casa Legislativa também encomendou uma pesquisa, feita pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do órgão em 2017, que resultou no Estudo Técnico nº 24, com a finalidade de propor aprimoramentos no mecanismo de distribuição de recursos do Fundo e, por conseguinte, contribuir no debate para o aperfeiçoamento do Novo Fundo.

A formulação é o estágio em que os funcionários públicos analisam as várias opções políticas e esboçam qual das soluções propostas será objeto de deliberação. No caso deste estudo, a relatora da PEC nº 15/2015 emitiu pareceres, durante a tramitação da propositura, sobre o acolhimento ou não das propostas apresentadas sobre o Novo Fundeb.

A última fase é o da consolidação, em que os atores políticos possuem a oportunidade de dar um *feedback* sobre a alternativa escolhida/ recomendada. Alguns atores que defendiam outras opções podem ceder e participar do consenso, como forma de dar força à continuidade do desenvolvimento da política, ainda que não seja da forma pretendida, como também podem registrar a sua discordância, com a expectativa de promover novas propostas fora do consentido.

Levantadas a diferentes opções para mitigar um problema social, é preciso, na sequência, definir o rumo a ser seguido, próxima etapa do ciclo da política pública.

### **1.3.4 Tomada de decisão**

A tomada de decisão “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) do enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2010, p. 40). É o estágio em que uma ou mais ou nenhuma das

alternativas, debatidas e examinadas durante a fase anterior do ciclo, é escolhida como curso oficial de ação.

Diferentemente da etapa da montagem da agenda e da formulação de alternativas de cursos de ação, em que geralmente há participação de vários atores sociais, a tomada de decisão reduz a quantidade de atores políticos atuantes, restringindo-se àqueles que possuem cargos formais no governo e que, portanto, possuem capacidade e autoridade para tomar decisões públicas vinculativas. Contudo, isso não é fator impeditivo para que os demais atores não estatais estejam ativos no processo e exerçam algum tipo de influência nesse estágio, por meio de atividades de *lobby*, com o propósito de pressionar e persuadir quem pode decidir (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014).

Vale pontuar ainda que, segundo Secchi (2010), há três maneiras de se entender a dinâmica da escolha de soluções para uma questão social.

O primeiro entendimento seria de que os problemas surgem antes para que, na sequência, os tomadores de decisão formulem as soluções com a escolha da opção mais apropriada em termos de custo, sustentabilidade, rapidez, dentre outros critérios para a tomada de decisão.

Na segunda forma, os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e vice-versa, de modo que o surgimento do problema e a busca de solução ocorrem simultaneamente.

A terceira maneira de entender a dinâmica da tomada de decisão seria aquela em que os *policy makers* já possuem uma proposta de solução existente e, então, buscam trazer à tona um problema no meio público e político de forma a transformar sua proposição em política pública. Para esse caso, Secchi (2010) traz como exemplo os pacotes de reforma administrativa e os programas de renda mínima.

Serafim e Dias (2012), com base em Mondragón (2006), explicam que há dois momentos na tomada de decisão. A primeira seria o processo decisório em si, em que os atores políticos escolhem as alternativas e o esqueleto da política pública, influenciados por variáveis diversas. O segundo momento seria o processo formal para que a política pública seja criada, o que ocorre por meio das medidas administrativas necessárias para a sua existência.

### **1.3.5 Implementação**

A implementação é o arco temporal em que são produzidos os resultados da política pública, é quando a “administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2010, p. 46). É o momento de alocar recursos e mobilizar agentes para assegurar a governabilidade das atividades a serem executadas.

Souza (2002) alerta que essa é a etapa do ciclo que menos recebe atenção, tanto do governo quanto dos trabalhos acadêmicos, o que pode comprometer o bom desempenho da política pública, uma vez que, por ser uma fase intermediária entre a formulação e a avaliação, na implementação poderiam ser detectados possíveis *gaps*. Diante desse diagnóstico, seria possível reformular os objetivos da política e/ou o seu desenho, corrigir cursos, o que possibilitaria reduzir custos e tornar a política mais eficaz e eficiente.

Corroborando com esse entendimento, Secchi (2010) ressalta ser fundamental estudar esse estágio, a fim de se constatar eventuais erros anteriores à tomada de decisão, como problemas mal formulados e objetivos mal traçados. O autor pontua que “a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública” (SECCHI, 2010, p. 45).

Ademais, nem sempre os problemas de implementação da política pública estão no seu desenho ou em questões gerenciais e organizacionais. Existem outras variáveis que também podem influenciar e impactar na política pública. Dessa maneira, somente por meio de estudos de casos específicos seria possível identificar esses fatores para corrigir os possíveis problemas. A análise da implementação deve focalizar a capacidade das organizações e dos implementadores da política; o papel dos agentes na implementação; o grau de discricionariedade dos executores; os diversos processos que compõem a execução da política e os recursos financeiros, informativos, materiais e políticos mobilizados para a implementação da política (SOUZA, 2002; SECCHI, 2010).

Nesse estágio, a burocracia de linha de frente (*street level bureaucracy*) exerce papel crucial. Os servidores (professores, médicos, policiais, dentre outros) tomam rotineiramente decisões que afetam o público-alvo da política pública, relacionam-se diretamente com eles e possuem alto grau de liberdade de decisão. Logo, “são esses servidores que detêm a chave para a dimensão efetiva da cidadania” (SOUZA, 2002, p. 19).

Convém ressaltar que, apesar dos burocratas serem os atores mais significativos durante a implementação da política, as incertezas continuam presentes nessa fase. A política pública pode se configurar em ações que perduram por anos, o que requer, constantemente, todo um processo de convencimento, negociações, discussões contínuas e barganhas. O jogo político continua. Dessa feita, o processo de implementação pode se tornar uma oportunidade para dar sequência aos conflitos já instalados nas fases anteriores do ciclo da política pública.

### 1.3.6 Avaliação

A etapa da avaliação é o momento em que são confrontados os resultados almejados com a política pública e os efetivamente alcançados. É o estágio do processo “em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2014, p. 199).

A avaliação é considerada a última etapa do ciclo de políticas públicas, mas ela está diretamente relacionada às demais fases, dado que ela retroalimenta todo o processo: auxilia na tomada de decisão, na alocação de recursos, na adequação e correção dos processos de implementação e no planejamento de novas políticas públicas. Por conseguinte, ela traz subsídios para a continuidade, para a reestruturação ou, até mesmo, para o encerramento do programa, bem como permite realizar comparações espacial e temporal do problema e da política, tornando-se, além de um instrumento técnico, uma ferramenta política. Dessa forma, o processo avaliativo contribui para o controle social e para a gestão da política pública, visto que permite aprimorar os programas e projetos sociais e, com isso, atingir os objetivos para a qual foi criada (SECCHI, 2010; SERAFIM, DIAS, 2012; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2014; JANUZZI, 2016).

Para tanto, são definidos os critérios, os indicadores e os padrões a serem utilizados na avaliação. Segundo Secchi (2010), os principais critérios são: a) economicidade, trata do nível de utilização dos recursos; b) eficiência econômica, estuda a relação entre os recursos utilizados e a produtividade alcançada; c) eficiência administrativa, busca a conformação da execução com os métodos preestabelecidos; d) eficácia, corresponde ao alcance das metas e dos objetivos predeterminados; e) equidade, refere-se à homogeneidade da distribuição de benefícios ao público-alvo da política.

A fase da avaliação costuma ser pouco explorada e é utilizada para uma finalidade reducionista. Souza (2002) afirma que, nos últimos anos, essa etapa recebeu maior atenção do governo brasileiro por influência dos organismos internacionais e pela reforma do novo gerencialismo público<sup>7</sup>. Entretanto, avaliações completas e significativas são difíceis de serem realizadas por vários motivos. Há casos em que os objetivos, os instrumentos e os implementadores da política pública não estão suficientemente claros ou são ambíguos, ou não há o conhecimento profundo da realidade que se quer intervir. Outro problema da avaliação governamental é a ênfase excessiva que pode ser dada na relação custo e benefício, dado que seus efeitos podem ser de difícil mensuração em curto prazo e em certas políticas públicas.

---

<sup>7</sup> Baseada no governo por resultados, intensificou a utilização de instrumentos avaliativos.

Aliás, uma dificuldade encontrada na avaliação está no prazo de maturação da política, porquanto ser necessário um tempo de ajustamento e de assimilação dos propósitos da política pública. Outro aspecto é que os resultados da avaliação podem ser de difícil aceitação pelos atores sociais envolvidos na sua decisão, formulação ou implementação, o que pode, por conseguinte, gerar uma resistência por eles. (SOUZA, 2002; SECCHI, 2010).

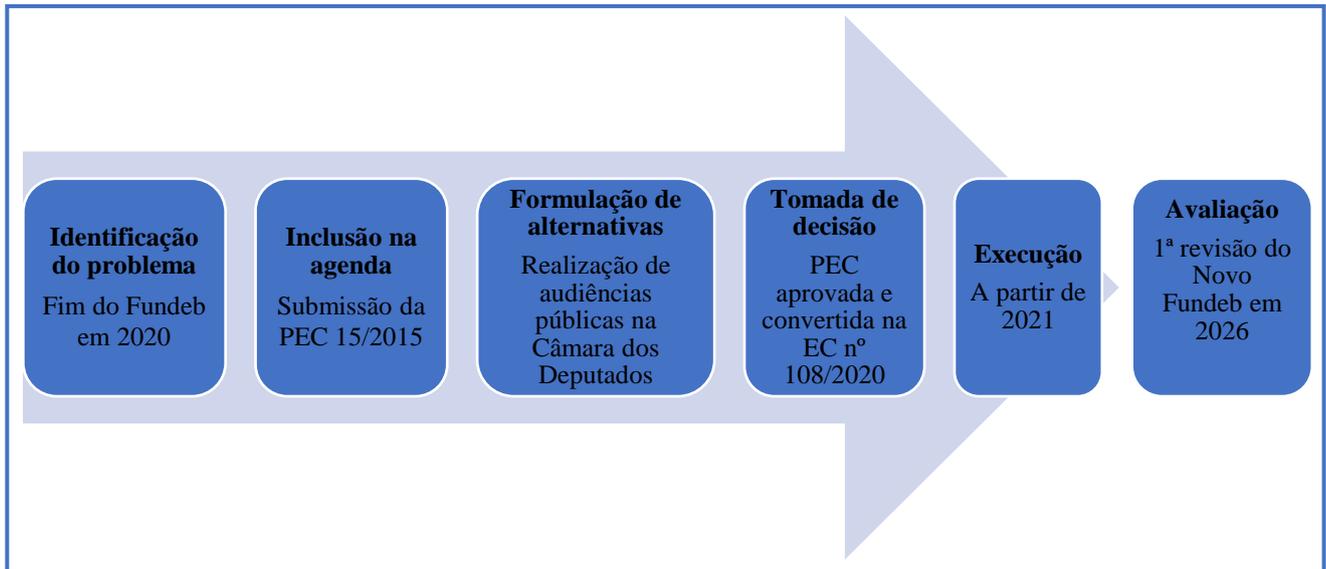
Embora existam limitações no processo avaliativo, essa etapa não deve receber menos atenção dos gestores públicos. Pelo contrário, as dificuldades demonstram ser necessário um maior cuidado e *expertise* na sua realização, pois “quaisquer que sejam os fins últimos da política social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito como fim, inclusive se este é a equidade” (COHEN; FRANCO, 2016, p. 27).”

Vale ressaltar ainda que, como em todas as etapas antecessoras, os processos avaliativos não são neutros, incorporam elementos de valor e de julgamento. Inclusive, essa etapa pode ser vista “como uma continuação do conflito em torno de recursos escassos ou de ideologias contestadas” (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2014, p. 218), bem como ela produz “informações que podem ser utilizadas instrumentalmente na disputa política” (SECCHI, 2010, p. 52).

Trazendo o objeto do presente estudo ao assunto, o Novo Fundeb possui previsão constitucional para ter suas regras revisadas em 2026, após cinco anos de sua implementação, e, posteriormente, a cada dez anos, de forma que os resultados advindos das avaliações a serem realizadas irão subsidiar decisões quanto à manutenção do regramento existente ou a sua alteração.

Com o intuito de visualizar o Novo Fundeb sob a perspectiva do ciclo da política pública, a Figura 1 apresenta as fases percorridas e a percorrer pelo novo Fundo.

Figura 1 – Etapas do Novo Fundeb segundo o modelo de Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: elaborado pela autora.

A explanação deste capítulo buscou demonstrar o processo dinâmico e complexo em que a política pública emerge. Ela envolve “questões políticas, jogos de poder, assimetrias de informação e interesses de grupos” (MACEDO *et al.*, 2016, p. 599). Os formuladores de políticas e os demais atores políticos envolvidos produzem suas propostas e rotas de ação a partir de suas leituras de mundo, o que torna “crucial reconhecer a existência de redes de profissionais, *experts*, acadêmicos ou não que dominam as agendas das políticas” (MELAZZO, 2010, p. 27).

Como enfatiza Frey (2000, p. 219), “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”. Isso demonstra que a compreensão de uma política pública perpassa, necessariamente, também pelos conflitos sociais existentes desde o seu início, visto que seu desenho e as regras que vão reger a sua elaboração e implementação são influenciadas pelos resultados das disputas de interesses e de forças inerentes ao processo da política pública.

Cabe ressaltar que, embora tenha se utilizado o ciclo de política pública como arcabouço teórico para compreender o processo de construção do Novo Fundeb, essa investigação não contemplará todas as etapas do ciclo, como as fases de Execução e Avaliação, uma vez que a análise de todos os estágios sobre o Novo Fundeb requer uma pesquisa mais extensa e aprofundada. Pelo tempo delimitado de duração do curso de mestrado, é forçoso fazer recorte do escopo de estudo.

Na sequência, o próximo capítulo abordará o contexto histórico do financiamento da educação básica brasileira, desde o Brasil colônia até a sistematização das políticas de fundos

destinadas à educação, com o intuito de compreender o percurso trilhado quanto à destinação de recurso público à educação, esse permeado por contradições, avanços e retrocessos.

## **CAPÍTULO 2 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: UMA TRAJETÓRIA HISTÓRICA**

A história do financiamento da educação pública brasileira evidencia rupturas e continuidades, uma vez que se insere em contextos sociais e políticos diferenciados. Esse percurso traz como resultado a constituição de um processo e um produto que foram construídos socialmente, de acordo com os projetos de educação de cada época.

Assim, uma retrospectiva do financiamento da educação, da origem ao atual momento, com apontamentos das circunstâncias marcantes do seu trajeto, evidencia a construção e a evolução de políticas públicas sobre o assunto e oferece uma visão panorâmica do conjunto de iniciativas voltadas a destinar recursos para o campo educacional, revelando a relação entre o passado e o presente.

Vieira e Vidal (2015), ao examinar a política de financiamento da educação pública sob a perspectiva histórica, delimitaram três diferentes momentos ou gerações nesse caminho: a) indefinição de recursos, marcada pela ausência do Estado e pela falta de clareza quanto aos agentes e fontes de recursos, período que se inicia com a vinda dos jesuítas ao Brasil e que se estende até a década de 1930; b) vinculação de recursos por determinação expressa em dispositivos das constituições brasileiras, a qual tem início com a Lei Maior de 1934 e que apresenta avanços e recuos nas legislações posteriores sobre o assunto; e c) políticas de criação de fundos, com a instituição do Fundef e, posteriormente, do Fundeb.

Partindo-se dessas diferentes fases como guia para a contextualização do financiamento da educação, a seguir serão descritos os distintos momentos e ênfases em sua rota.

### **2.1 PRIMEIRA GERAÇÃO – DA INDEFINIÇÃO DE RECURSOS**

A primeira empreitada educacional, no Brasil, remonta à vinda dos jesuítas que estiveram presentes por um longo intervalo de tempo, entre 1549 e 1759. Inicialmente, os jesuítas se ocuparam do aldeamento indígena e eram financiados pela Coroa Portuguesa. Posteriormente, a obra jesuítica promoveu a abertura de escolas para os filhos dos colonos e passaram a contar com os recursos oriundos de rendimentos de produção gerida sob a própria administração. Por mais de dois séculos, a educação esteve sob os cuidados dos jesuítas que se resumia à evangelização e não foi financiada pelas receitas públicas.

Para Cury (2018), ao buscar a recuperação da situação econômica estagnada, Portugal deu causa ao poder da Companhia de Jesus como um dos motivos desse atraso, motivando a sua extinção. Já Vieira e Vidal (2015) e Costa, Tavares e Couto (2021) apontam que, devido à eficiente gestão dos recursos, a empreitada jesuítica tornou-se protagonista estratégica da

economia colonial, o que passou a incomodar os interesses da metrópole. Ademais, com a influência do movimento iluminista e dos princípios liberais, não se buscava mais a formação do homem cristão e sim do homem burguês.

Com a expulsão dos primeiros educadores do Brasil, o documento Alvará Régio, de 28 de junho de 1759, determinou a extinção das escolas dirigidas pelos jesuítas e, em seu lugar, ordenou a criação das aulas régias que compreendiam um sistema de ensino não seriado, com a instrução das primeiras letras e humanidades, o que foi visto como uma primeira tentativa de criação de rede pública de ensino. Para financiá-las, foi instituída uma fonte de recursos denominada “subsídio literário”, a partir de receitas oriundas do comércio de carnes e de aguardente. No entanto, a situação precária de cobrança de tais subsídios não possibilitou a subvenção regular e permanente do que poderia ser um sistema educacional.

Tal situação é alterada com a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808. A transferência da Corte motivou a criação de vários órgãos públicos para dar suporte ao governo recém-instalado na colônia que, no âmbito da educação, implicou na criação de escolas de ensino secundário e de ensino superior. Entretanto, ainda não havia uma clareza quanto às fontes de recursos para custeio das atividades educacionais.

Com a proclamação da independência do Brasil em 1822, a omissão sobre o financiamento da educação ainda persistia. A Constituição Imperial de 1824 definiu a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas não mencionou os meios pecuniários para a consecução desse direito.

Documentos posteriores sobre o ensino pouco ou nada tratam da matéria financeira, como a Lei Geral de Educação de 1827, o Ato Adicional de 1834, que altera a Constituição de 1824, e o Decreto nº 1331-A de 1854, que aprova o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário. “Salvo poucas exceções, as leis de reforma do período são praticamente omissas sobre a matéria financeira” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 21). Como exemplo, tem-se o Decreto nº 7247 de 1789, que indica a provisão de recursos para o fornecimento de vestuário e livros aos meninos pobres a ser subsidiado pela Assembleia Geral, e o Decreto nº 1.387 de 1854, o qual faz rápida menção ao pagamento de taxas em relação às faculdades de medicina.

Nesse período, a demanda por escolas primárias aumentou e a Corte, ao alegar não dispor de recursos financeiros, responsabilizou as províncias pelo financiamento dessas escolas. Com a aprovação do Ato Adicional de 1834, foi dada autonomia às províncias para a cobrança de impostos e, assim, subsidiar as escolas primárias, com exceção das escolas da corte que ainda dependiam do fomento do governo central. Esse seria o início das disparidades regionais, tanto em relação ao financiamento da educação básica quanto ao salário dos professores, que

perpetuam nos dias atuais, bem como o afastamento do ente central quanto à responsabilidade por assegurar a educação elementar a todos.

Em 1889, o Brasil passou a ser uma República e, pouco tempo depois, teve uma nova Constituição, a qual introduziu várias medidas com vistas ao aperfeiçoamento do aparato educacional. Contudo, o silêncio sobre a indicação da fonte para o custeio da educação ainda se manteve, e a gratuidade do ensino primário, antes mencionada na Constituição Imperial, foi retirada na Constituição de 1891.

Para Gouveia e Souza (2015), a situação não apresenta mudanças significativas na Velha República e elucidam que:

o subsídio literário, no período imperial, e depois o imposto sobre o consumo de cachaça e de carne, no período republicano, resultaram em recursos escassos num contexto de descentralização estrutural da oferta de vagas, portanto, não se avançando na estrutura da educação pública (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 46).

Somente na década de 30 do século 20, com as alterações no contexto sociopolítico, é que ocorrem mudanças desse cenário, marcado pela ausência do Estado na educação e pela marginalização ou inexistência da questão financeira.

## 2.2 SEGUNDA GERAÇÃO – DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS

A década de 30 do século passado quebrou o silêncio sobre a fonte de recursos para custear a educação. A temática sobre o financiamento educacional é incluída nos debates de políticas públicas com a ação da Escola Nova. Como um movimento que buscava a renovação da educação pública, vinte e seis educadores e intelectuais lançaram, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, propondo princípios e bases para uma reforma do sistema educacional brasileiro e trazendo à discussão a necessidade de vinculação de recursos dos impostos para o setor e a constituição de fundos educacionais.

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (AZEVEDO *et al.*, 2010, p. 47).

As propostas apresentadas no Manifesto influenciaram a formulação da Constituição de 1934. Trazendo o assunto pela primeira vez, essa Constituição inovou ao estabelecer orientações para o financiamento da educação pois determinou à União e aos municípios a aplicação de, pelo menos, 10% da renda resultante de impostos em manutenção e

desenvolvimento do sistema educacional, e aos estados e ao Distrito Federal a vinculação mínima de 20% (art. 156). Sobre a temática, Gouveia e Souza (2015) apontam que

Esse mecanismo de vinculação cria, de certa forma, um fundo de proteção ao patamar de investimentos, uma vez que anualmente há um montante mínimo, que pode ter algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos, porém, são mantidos patamares relativamente estáveis de investimento (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 47-48).

A Carta Magna também determinou à União, aos estados e ao Distrito Federal a reserva de parte dos próprios patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação (art. 157). Também estabeleceu ao Conselho Nacional de Educação a responsabilidade para a elaboração de um plano nacional de educação e para sugerir, ao Governo, as medidas de distribuição adequada dos fundos especiais (art. 152). À luz do tema, Cury (2018) destaca que

A Constituição de 1934 expressa as tendências da época, entre as quais a importância da educação. Tornada gratuita e obrigatória no primário, ela só se viabilizaria com recursos próprios. Por isso, a Constituição impõe a vinculação percentual para União, Estados e Municípios a partir dos impostos arrecadados. A vinculação constitucional de proporção dos recursos advindos dos impostos para a educação será um diferencial para o financiamento da educação escolar no Brasil (CURY, 2018, p. 1226).

Vieira e Vidal (2015) entendem que a instituição de um fundo especial ou escolar sugerida no Manifesto é reiterada na Constituição de 1934, “evidenciando que o Fundef viria materializar algo cogitado pelos pioneiros” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p.22).

No entanto, os preceitos constitucionais de 1934 foram descartados pelo golpe de Estado que se instala em 1937. A Constituição ditatorial, outorgada no mesmo ano, retira a vinculação de recursos para a educação, o que representa um retrocesso ante a previsão existente na Constituição anterior. Ademais, há uma incoerência na Constituição de 1937: ao mesmo tempo em que ela afirma a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, também determina uma contribuição mensal ao caixa escolar para os que não alegarem escassez de recursos, o que demonstra “flagrante descompromisso do poder público com o financiamento da educação pública, remetendo às famílias o ônus desse direito” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 23). Como já diziam os educadores do Manifesto, “o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito” (AZEVEDO *et al.*, 2010, p. 45).

Com o fim do Estado Novo, a redemocratização é instalada novamente e, com ela, sobreveio a Constituição de 1946, retomando a vinculação de recursos para a educação: pelo menos 10% por parte da União e, no mínimo, 20% da renda resultante de impostos dos estados,

municípios e Distrito Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169). A Carta Constitucional também estabelece à União a responsabilidade de cooperar, com auxílio pecuniário, para o desenvolvimento dos sistemas de ensinos dos estados e do Distrito Federal que, no caso do ensino primário, seria provido pelo Fundo Nacional (art. 171, parágrafo único).

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, detalha as regras de financiamento do ensino. De acordo com essa Lei, deveriam ser constituídos o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior, por meio da utilização de nove décimos dos recursos federais à educação. Caso os estados, o Distrito Federal e os municípios deixassem de aplicar o percentual previsto na Constituição para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderiam solicitar subvenção da União para esse fim.

Cabe ressaltar que, da mesma forma que a LDB retratou a vinculação de recursos à educação, apoiada pelos defensores do setor público, houve também previsão expressa de apoio financeiro aos privatistas, com a concessão de bolsas e de cooperação financeira, pela União, a estabelecimentos mantidos por particulares para a compra, construção ou reforma de prédios para instalações e equipamentos, o que demonstra ser histórica as tentativas de apropriação de recursos públicos pelas instituições privadas que se perpetuam na contemporaneidade.

A Lei também estabelece a elaboração do Plano Nacional de Educação, pelo Conselho Federal de Educação – CFE, referente a cada Fundo previsto na LDB, para execução em prazo determinado. Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, foi escolhido como membro do CFE, vindo a participar intensamente na elaboração do PNE.

Por treze anos, Anísio Teixeira esteve à frente de várias instituições ligadas ao Ministério da Educação e Cultura, responsáveis pela gestão de cerca de 80% do orçamento do Ministério à época, a exemplo da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em 1951, acumulando “cargos e incumbências que o colocaram num papel de destaque face às políticas públicas educacionais do Brasil” (AMÂNCIO; CASTIONI, 2021, p. 727) e encabeçando várias reformas educacionais.

No documento “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação”, publicado originalmente em 1953, Anísio defendeu a criação de fundos de educação ou fundos escolares com administração especial e autônoma. O educador vislumbrou a constituição do Fundo Federal de Educação, sob gerência do Ministério da Educação e Cultura e representando 10% da receita tributária federal; e fundos estaduais e municipais de educação, administrados pelos

respectivos estados e municípios e compostos por 20% da própria receita tributária. As escolas seriam de responsabilidade local, com os seus custos financiados pelos recursos dos fundos municipais e teriam auxílio dos fundos estaduais e do Fundo Federal de Educação. Assim, os estados não constituiriam outro sistema de ensino paralelo ao município e mais caro, eles ajudariam financeiramente os municípios com os fundos estaduais, e a União também auxiliariam os municípios por meio do Fundo Federal.

Pode-se ver que todo o País se estaria empenhando em um esforço comum pela escola fundamental brasileira, que, administrada pelo município será em verdade, simultaneamente, municipal, estadual e federal, pois todos os três governos estariam a cooperar no seu desenvolvimento (TEIXEIRA, 2015, p. 156).

Nesse mesmo documento, Anísio apresenta o que seria uma das primeiras referências quanto à ideia de custo educacional por aluno, definido em função dos insumos necessários para o processo de ensino-aprendizagem, como material didático, salário dos professores e despesas patrimoniais.

Necessário se faz, entretanto, indicar desde logo o funcionamento básico do sistema municipal de ensino. Cada município teria, como vimos, seu fundo escolar municipal. Este fundo seria dividido pelo número de crianças escolarizáveis do mesmo município. As escolas deveriam ser mantidas dentro dessa quota individual por aluno; isto é, o ensino deveria custar, por aluno, o que representasse a aludida quota. Essa quota-aluno responderia, pois, pelos salários ou vencimentos dos professores e pessoal de ensino, pelos prédios e sua conservação, pelo material didático, pelas atividades extraclasse e pelas despesas de empréstimo ou patrimoniais, na proporção que fosse estimada mais adequada. Tal seria o soalho do sistema escolar municipal. O teto seria o que pudesse ser atingido com os “auxílios por aluno” do estado e da União. Estes últimos auxílios concedidos uniformemente a todas as crianças do estado e do Brasil, conforme o caso, atuariam como forças uniformizantes ou equalizadoras do sistema, de todo o sistema escolar nacional (TEIXEIRA, 2015, p. 156).

As propostas de Anísio Teixeira tomaram forma no que seria o primeiro Plano Nacional de Educação, que também foi construído pautado na realidade da época. O cenário educacional brasileiro na década de 60 apresentava uma perspectiva dualista, com formação de uma “elite de privilegiados” que recebiam uma educação de qualidade, situação essa já denunciada no Manifesto. Com base nos dados de 1961, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Amâncio e Castioni (2021) relatam o afunilamento na estrutura educacional: menos de 15% dos estudantes do ensino primário passavam para o ensino por nível; desses, menos de 2% da rede primária chegavam ao ensino superior e somente 0,5% faziam pós-graduação.

Com o propósito de combater esse quadro, o PNE continha metas qualitativas e quantitativas e diretrizes para a execução dos Fundos previstos na LDB. Foram estabelecidos critérios para se estimar o custo do aluno para fins de distribuição de recursos federais, o que, conforme Saviani (2014), inspiraram a criação do Fundef:

Com base na renda per capita dos estados, população em idade escolar, salário dos professores, administração, recursos didáticos, prédio e equipamentos, Anísio propôs uma fórmula matemática para o cálculo dos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação. Foi esse procedimento que inspirou a criação, em 1996, do FUNDEF, orientação que foi mantida com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB em dezembro de 2006 (SAVIANI, 2014, p. 26).

Os estados, então, deveriam organizar os próprios planos de educação para, após isso, se habilitarem à assistência financeira da União, por meio de convênio de cooperação educacional (BRASIL, 1963).

Contudo, o Plano educacional concebido por Anísio Teixeira foi interrompido. Mais uma vez o quadro político mudou os planos anteriormente firmados. O golpe militar, instaurado em 1964, traz mudanças para o cenário da educação. Novamente, a vinculação de recursos para a educação é suprimida pela Constituição de 1967 que determina, ao mesmo tempo, a ampliação do ensino obrigatório dos sete aos quatorze anos (anteriormente, era dos sete aos dez anos). Percebe-se, aqui, outra incongruência: houve o aumento da cobertura do ensino obrigatório, de quatro para oito anos, sem a devida segurança jurídica de se ter, como contrapartida, a vinculação de verba para dar conta da extensão da faixa etária de alunos dentro do período escolar obrigatório. Vieira e Vidal (2015) afirmam que “em lugar da vinculação de recursos para as diferentes esferas do poder público, o que se vê é uma passagem que retrata o descompromisso destas para com a educação pública” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 24).

A subvenção à iniciativa privada, prevista na LDB de 1961, mantém-se presente: “respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (BRASIL, 1967). É mantida também a prestação técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal pela União.

No período do regime militar, houve duas reformas significativas para o sistema de ensino: a reforma universitária de 1968, que não apresenta avanços quanto ao aporte de recursos financeiros para a educação superior; e a reforma do ensino primário e secundário (BRASIL, 1971), a qual ratifica a expansão da gratuidade (para os que provarem falta ou insuficiência de recursos) e a obrigatoriedade do ensino previstas na Carta Magna, dispõe sobre a possibilidade

de assistência técnica da União aos estados e municípios e autoriza a transferência de recursos do ente central aos demais entes federativos, sem, contudo, trazer detalhes sobre esse auxílio.

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, ainda prevê a possibilidade de sanções, por parte da União, aos municípios que não aplicarem, no mínimo, 20% da receita tributária municipal no ensino de primeiro grau.

Vale registrar a presença de apoio financeiro às entidades privadas novamente na reforma do ensino primário e secundário, estando em sintonia com a LDB de 1961 e a Constituição de 1967, por meio do amparo técnico e financeiro do poder público mediante concessão de bolsas de estudo.

Também merece nota a instituição do salário-educação na época ditatorial, com a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, a qual determinou às empresas vinculadas à previdência social a suplementação das despesas públicas com a educação elementar, correspondentes ao custo do ensino primário dos filhos dos respectivos empregados em idade escolar obrigatória. Vieira e Vidal (2015) afirmam que “Ao longo do tempo, o salário-educação foi conquistando maior relevância, passando a se configurar como importante fonte de receita adicional para a educação” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 24).

A perseguição política e o abafamento dos direitos civis conduziram a um movimento de resistência e de busca por democracia na década de 1980, sendo palco de mudanças políticas significativas. A vinculação de recursos para a educação, antes presente na Constituição de 1934 e de 1946, é retomada com a denominada Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983). A União deveria aplicar, no mínimo, 13% e os estados, municípios e o Distrito Federal, pelo menos, 25% da receita oriunda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ainda assim, “a falta de uma clareza sobre o significado de manutenção e desenvolvimento do ensino acabou por permitir aplicações dos recursos pouco pertinentes à escolaridade” (CURY, 2018, p.1241).

Os movimentos de retomada da democracia motivaram a participação da sociedade civil na formulação da Constituição de 1988, criando-se expectativas de maior comprometimento do poder público com a educação brasileira. Com a promulgação da Lei Maior de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, a educação foi elencada como um dos direitos sociais e essa Constituição dedicou mais conteúdo e detalhamento sobre a matéria educacional. Ela estabelece princípios, diretrizes, regramentos e planos para dar concretude a esse direito, a exemplo da vinculação de recursos: compete à União o financiamento de, pelo menos, 18%, enquanto aos demais entes subnacionais cabem aplicar nunca menos que 25% das receitas advindas de impostos na educação.

Ainda que a vinculação orçamentária expressa no texto constitucional representasse uma sinalização sobre a importância das políticas educacionais, ela não resultou, de imediato, melhorias para área. A indefinição acerca do que era ou não entendido como manutenção e desenvolvimento do ensino “permitia uma série de desvios contábeis da educação” (PERES, 2007, p. 85). Essa falta de clareza só seria amenizada com a sanção da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, após oito anos da promulgação da Carta Magna. Sob a forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a nova LDB dedicou um capítulo para o financiamento, avançou na definição do conceito de MDE, especificando no art. 70 as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e no art. 71 os gastos que não poderiam ser respaldados dentro desse dispositivo legal.

Como consequência da LDB, o Plano Nacional de Educação é aprovado como a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, trazendo diretrizes, estratégias e metas para a política educacional no período de dez anos, de 2001 a 2010. Todavia, Mattos (2017) relata que o projeto da Lei nº 10.172/2001 encaminhado para sanção presidencial, ainda que apresentasse consistente diagnóstico sobre a educação brasileira, previsão da vinculação de 7% dos recursos do Produto Interno Bruto – PIB para a oferta de políticas educacionais e criação de parâmetros mínimos de financiamento aos estudantes, disposições essas importantes para dar solidez ao financiamento educacional, passou por vetos pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para Valente e Romano (2002), os vetos presidenciais quanto à temática do financiamento estão dentre as principais limitações no texto final do PNE, “desfigurando o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 96), uma vez que os meios orçamentários para viabilizar as diretrizes e metas propostas no plano não foram assegurados. Martins (2015), em contraponto, entende que o primeiro PNE causou efeitos substanciais para as políticas de educação, não se resumindo a “apenas uma carta de intenções sem qualquer efeito prático” (MARTINS, 2015, p. 167). O autor concorda que os vetos apostos no PNE quanto à garantia dos meios de financiamento enfraqueceram o plano, mas aponta algumas contribuições advindas dele: o PNE tornou-se referência para adoção de políticas públicas educacionais, tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual e municipal; foi utilizado como marco normativo para embasar interpretações sobre o direito à educação nas causas judiciais e contribuiu para instituir a cultura de planejamento como um elemento da política educacional.

Com o término da vigência do PNE 2001-2010, posteriormente adveio o segundo Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ainda vigente (2014-

2024), propondo 20 metas voltadas à melhoria da qualidade de ensino e à universalização do atendimento escolar. Dessa vez, a meta de ampliar o investimento na educação pública para atingir o patamar de 7% do PIB, ponto vetado no primeiro PNE, foi contemplada no plano atual, com previsão de que fosse alcançada no quinto ano de vigência da Lei. A meta 20, que trata especificamente do financiamento da educação, ainda prevê a vinculação de 10% dos recursos do PIB à área ao final do decênio, em 2024.

Para se alcançar a meta 20, o atual PNE elencou várias estratégias de ação como aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de arrecadação do salário-educação, garantir fontes sustentáveis e permanentes para o financiamento da educação básica e destinar, na forma de lei específica, parte da participação no resultado quanto à exploração de petróleo e gás natural para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Cabe ressaltar que o PNE, para o decênio de 2014 a 2024, foi aprovado em uma época de otimismo orçamentário, com receitas acima do crescimento do PIB. Todavia, pouco tempo depois, emergiu-se a crise financeira e o Brasil passou a ter decréscimo de receitas tributárias em todos os níveis governamentais, momento em que políticas de austeridade fiscal foram intensificadas. O reflexo desse novo cenário, no âmbito educacional, colocou em xeque o atingimento da meta 20 e, por tabela, as demais metas, dado que a concretização delas perpassa necessariamente pelo aumento de recursos despendidos na educação. Um fator agravante foi a aprovação da emenda de teto de gastos que congela o aumento de despesas em áreas essenciais, como a da educação, por um período de vinte anos. Esse contingenciamento de gastos vai na contramão de qualquer ação empreendida para se alcançar as metas dispostas no PNE e agrava o subfinanciamento existente no campo educacional, ponto que será melhor abordado na Seção subsequente.

Retomando a discussão sobre a Constituição de 1988 e suas diretrizes, além dela tornar obrigatória a vinculação de recursos, ela também guarda estreita relação com o federalismo brasileiro, estando presente em alguns dispositivos no texto constitucional. O parágrafo único do artigo 23, ainda pendente de regulamentação por lei complementar, prima pela primazia do equilíbrio no desenvolvimento entre os entes. Os artigos 43 e 170 tratam da redução das desigualdades regionais e sociais e o artigo 151 veda expressamente a distinção ou preferência da União por algum estado, município ou Distrito Federal. São dispositivos que indicam um federalismo voltado à cooperação.

Outrossim, a Carta Constitucional definiu as competências e atribuições de cada ente federado, determinando a descentralização da oferta de ensino aos estados e, sobretudo, aos municípios. À União, cabe a organização do sistema federal de ensino e o financiamento das

instituições públicas federais. O ente central também é responsável pela função supletiva e redistributiva, com o propósito de equalizar as oportunidades educacionais e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, por meio da assistência técnica e financeira aos demais entes (art. 211, § 1º). Aos municípios, foi reservada a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º). Compete aos estados e ao Distrito Federal a oferta prioritária do ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º). O art. 211 estabelece que todos os entes possuem o dever de organizar os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Para Abrucio (2010), a Constituição de 1988 trouxe grandes avanços para as políticas educacionais ao adotar três diretrizes relacionadas à questão territorial: a descentralização, também traduzida como a municipalização, com vistas a melhorar a gestão local, democratizar o sistema de ensino e aproximar os governos de suas comunidades e, conseqüentemente, das respectivas demandas; a previsão de políticas nacionais de planejamento e orientação aos entes federados, sob a forma da LDB e PNE; e a previsão do estabelecimento de um regime de colaboração entre os níveis de governo, para atuarem de forma cooperativa e articulada.

Mas o autor alerta quanto à complexidade da arquitetura federativa. Por envolver mais entes autônomos e arenas, o processo decisório e a sua legitimação podem se tornar morosos e desgastantes. Pode haver uma maior dificuldade em conciliar os interesses gerais com os locais, não ter clareza quanto à responsabilidade de cada ente e existir competição entre os níveis de governo. Tal constatação é agravada quando se observa o cenário brasileiro: um país desigual, diverso e heterogêneo, em termos financeiro, político e administrativo, com dimensões continentais e mais de cinco mil e quinhentos municípios/ realidades.

Braga e Silva (2019) e Ferreira e Oliveira (2017) destacam que o poder arrecadatório tributário de cada ente incide diretamente na capacidade de financiar a educação, o que coloca em evidência as disparidades econômicas entre eles. Para além disso, os arranjos federativos constitucionais contribuem para a dissemelhança financeira. A União, ente que recolhe quantidade bastante representativa de impostos federais, contribui pouco para a educação básica. Em contrapartida, os municípios ficaram responsáveis pela oferta da maior parte da educação básica, mas possuem baixa capacidade de mobilizar recursos, o que reverbera no atendimento educacional.

Nesse diapasão, Araújo (2012) expõe haver clara dicotomia na Constituição de 1988. Ao mesmo tempo em que a Carta Magna aprofunda a importância dos governos subnacionais para oferta e execução de políticas públicas, inclusive elevando os municípios ao *status* de ente

federativo, ela privilegia a União para a tomada de decisão sobre arrecadação tributária. Como consequência, Abrucio (2010) revela ter surgido dois comportamentos: a atuação não cooperativa e descoordenada entre os entes e as tentativas de mudar esse cenário.

Nesse último caso, o desenho das políticas sociais foi se redefinindo nos últimos anos, saindo de uma prática centralizada para uma dinâmica de descentralização na execução dessas políticas. Abrucio (2010) aponta a criação do Fundef como a ação mais importante, no âmbito educacional, para melhorar a dinâmica federativa e aumentar a coordenação e colaboração dos governos subnacionais. A Mensagem presidencial, enviada juntamente com a proposta de criação do Fundo ao Congresso Nacional, assim dizia:

**[a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas**, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. [...] Em consequência dessa **indefinição de papéis**, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. [...] a **dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar. O que se verifica é que a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino** (BRASIL, 1995, n.p., grifo nosso).

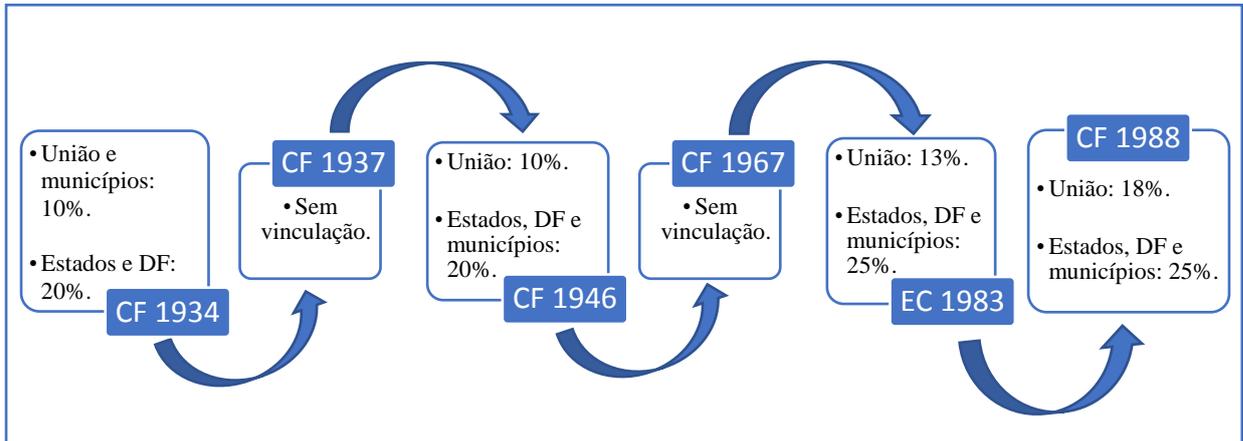
Concebida como uma forma de minimizar as disparidades regionais, a política de fundos de financiamento deu início a um importante marco histórico na trajetória da educação básica pública brasileira, iniciando a terceira geração do financiamento.

Do que foi discutido até aqui, a história mostra que a vinculação de recursos à educação foi iniciada com a Constituição Federal de 1934, sendo omitida nos períodos ditatoriais e retomada em 1983 com a Emenda Calmon. Certamente os retrocessos causados pelas Constituições em governos autoritários adiaram o processo histórico de universalizar a educação. As idas e vindas de períodos democráticos mesclados com intervalos de ditaduras fizeram com que a temática sobre o financiamento da educação pública só fosse consolidada com a redemocratização nos anos 80, ratificada com a Constituição Federal de 1988. Ao refletir sobre o tema, Cury (2018) compreende que

Em que pese políticas de restrição, de contingenciamento, de focalização e de outras formas de imposição de limites para os direitos sociais advindas de iniciativas ligadas ao neoliberalismo, esta vinculação representou um freio ou mesmo um amortecedor frente a estas (CURY, 2018, p. 1242).

Para ilustrar os momentos em que a vinculação orçamentária esteve presente e quando ela foi retirada na história brasileira, a Figura 2, a seguir, expõe como a temática foi tratada nas Constituições.

Figura 2 – Vinculação de receitas à educação nas Constituições Federais



Fonte: elaborado pela autora, com base nas Constituições Federais de 1934, 1937, 1946, 1967, 1988 e Emenda Calmon.

Consolidando mais ainda a perspectiva de financiamento público da educação, a política de fundos, iniciada com o Fundef, contribuiu para comprometer todos os entes federados quanto à arrecadação e distribuição de recursos à educação, entrelaçando todos os níveis de governo em um esforço conjunto para a oferta do ensino público, constituindo-se “numa tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público” (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p.47), tema a ser tratado na sequência.

Por fim, cabe destacar que o texto constitucional manteve a contribuição social do salário-educação, oriunda da contribuição de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, constituindo-se em importante fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Os recursos do salário-educação são aplicados em programas educacionais, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que destina recursos para a aquisição de merenda nas escolas.

### 2.3 TERCEIRA GERAÇÃO – DA INSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO

A política de fundos inicia-se em meados dos anos 90 do século 20, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Fundef mediante Emenda Constitucional nº

14, de 12 de setembro de 1996. Os desafios encontrados eram a insuficiência de recursos financeiros, a necessidade de valorização salarial dos professores e a busca da equalização dos gastos educacionais diante da disparidade econômica entre estados e municípios. A Exposição de Motivos, que acompanhou a proposta de emenda constitucional, ressaltou os objetivos que a criação do Fundef buscava assegurar:

- definições claras das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais da população, o que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental;
- transitoriamente, por um período de dez anos, a destinação de uma parcela, fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório;
- nesse mesmo período, a distribuição de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério (BRASIL, 1995, n.p.).

Buscava-se, então, com o Fundef, promover a justiça social, fomentar uma política nacional de equidade, favorecer a efetiva descentralização aos governos subnacionais e propiciar uma melhora na qualidade educacional e na valorização do magistério público (BRASIL, 1999). Para Ferreira (2014), a criação da política de fundos estava fortemente vinculada à descentralização fiscal e à busca por um melhor gerenciamento de recursos na educação.

Regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e iniciado a partir de 1998, o Fundef consistia em um fundo de natureza contábil, existente no âmbito de cada estado e no Distrito Federal (27 fundos no total), e era composto por uma parte dos recursos vinculados a despesas com MDE, por determinação constitucional. Em outras palavras, os fundos resultavam da subvinculação de receitas já vinculadas constitucionalmente. Da arrecadação resultante do percentual de 25% com MDE, 15% dos principais impostos estaduais e municipais deveriam ser reservados para o Fundef.

O Fundef continha os seguintes impostos em sua composição: Fundo de Participação de Estados e Municípios – FPE/ FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp e os recursos oriundos da compensação devida a estados e municípios referente à Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, também conhecida como a Lei Kandir.

Os recursos do Fundef eram aplicados exclusivamente para o ensino fundamental, o que deixa claro que o foco, naquele momento, encontrava-se no combate ao analfabetismo e na universalização dessa etapa de ensino. Do total de recursos dos fundos, 60% deveriam ser

destinados para pagamento dos professores do ensino fundamental público e o restante do montante eram realocados para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

As receitas dos fundos eram redistribuídas para as respectivas redes de ensino estaduais e de seus municípios de acordo com a quantidade de alunos matriculados anualmente nas escolas de ensino fundamental regular e conforme o valor por aluno determinado nacionalmente, estabelecido por ato do Presidente da República.

A informação sobre a quantidade de alunos existentes em cada rede de ensino era fornecida pelo INEP, por meio do censo escolar do ano anterior. Caso os estados e o Distrito Federal não conseguissem alcançar o valor mínimo nacional de gasto por aluno com o próprio fundo, o governo federal entraria em cena, complementando com recursos federais até o atingimento do cômputo estabelecido. Dessa forma, buscava-se corrigir as desigualdades inter-regionais existentes e, assim, promover uma equidade e melhoria na qualidade educacional.

A Lei nº 9.424/1996 também determinou a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef – CACS no âmbito da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, com atribuição para acompanhar e fiscalizar a repartição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos. Visto como uma instituição importante de controle social e de gestão democrática, os conselhos tinham representantes de pais dos alunos e de professores do ensino fundamental de escolas públicas que poderiam acompanhar e controlar as verbas públicas.

Vários estudos apontam benefícios trazidos com a implantação do Fundef. Dentre eles, são elencados o avanço na organização do financiamento do ensino fundamental, com a redistribuição federativa de recursos; uma maior articulação entre os três níveis de governo; a melhoria salarial de professores em regiões mais pobres; a ampliação das matrículas no ensino fundamental, principalmente na região Nordeste, influenciada pelo estímulo financeiro oferecido pelo Fundef (recurso acompanha as matrículas), o que levou praticamente a universalização da oferta do ensino fundamental; a criação de conselhos de controle social e uma menor disparidade entre as regiões do Brasil quanto ao dispêndio de recursos na etapa de ensino abarcada pelo Fundo (FRANZESE; VAZQUEZ, 2005; ABRUCIO, 2009; VIEIRA; VIDAL, 2015; CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020).

Entretanto, o Fundef também apresentou limitações. O financiamento se restringiu ao ensino fundamental, o que, conseqüentemente, desestimulou os gestores públicos a investirem nas demais etapas e modalidades de ensino, como a educação infantil, Educação de Jovens e Adultos – EJA e ensino médio, que ficaram preteridas quanto à infraestrutura, cobertura e contratação de professores.

Pinto (2014) relata que o Fundef contribuiu para o processo de municipalização e, com ela, ficou escancarada a precariedade de estrutura e de gestão de vários municípios. Por meio de dados levantados pelo IBGE em 2009, o autor constata que quase metade dos municípios não continha um sistema próprio de ensino e não tinha um plano municipal de educação, ainda que decorridos oito anos da aprovação do PNE para o decênio 2001 – 2010.

Outro ponto bastante apontado nas pesquisas sobre o Fundo foi o não cumprimento da fórmula de cálculo do valor mínimo para custear cada aluno, estabelecido pela Lei nº 9.424/1996. O ensino fundamental deixou de receber aproximadamente 10 bilhões de reais de recursos federais. Como consequência, a retribuição da União foi ínfima, uma vez que os valores mínimos estabelecidos durante o período de 1998 a 2003 foram bem inferiores aos valores estipulados pela citada Lei. Tal situação levou à judicialização do Fundef, com a contestação na justiça, por alguns estados e municípios, quanto ao não repasse da complementação do valor/ aluno pelo ente central (PINTO, 2002; VAZQUEZ, 2005; CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020).

Assim, sem um aporte significativo de recursos federais, as redes mais pobres de ensino continuaram apresentando indicadores mínimos de qualidade. Nesse sentido, Pinto (2002) afirma que

o FUNDEF exerceu um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo estado. O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria (PINTO, 2002, p. 128).

Nas palavras de Gouveia e Souza (2015, p. 54), “o Fundef provocou uma redistribuição de recursos internamente a cada estado e seus municípios, distribuindo a riqueza ou a pobreza ali presente”. Segundo Vazquez (2005), o repasse de recursos federais seria a única forma para, de fato, corrigir as disparidades regionais, dado que o Fundef não agregou recursos novos à educação (era a subvinculação de recursos já vinculados constitucionalmente), bem como não redistribuía recursos entre as unidades federativas.

O Fundef existiu por dez anos e findou em 2006. Nesse ínterim, houve mobilização para que fosse criado um novo fundo, em substituição ao anterior. Assim, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Implementado em 2007 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente,

o Fundeb tinha o objetivo de alcançar a mesma universalização do ensino fundamental proporcionada pelo Fundef para a educação infantil e ensino médio.

Com duração prevista de 2007 a 2020, o Fundeb manteve boa parte das diretrizes do Fundef. Dessa vez, os recursos dos fundos se estenderam para toda a educação básica presencial, em suas etapas (creche até o ensino médio) e modalidades (Educação Especial, EJA, Educação do Campo, Educação Profissional, Educação Indígena e Quilombola), o que “resgatou o conceito de educação básica como um direito” (PINTO, 2007, p. 888). Os recursos eram repassados aos estados e municípios de acordo com a quantidade de alunos matriculados na rede pública de ensino, conforme o âmbito de atuação prioritário de cada ente federado, e com diferenciações para etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino.

Como no Fundo anterior, manteve-se os fatores de ponderação nas matrículas, com o intuito de direcionar os esforços dos gestores e cobrir os custos diferenciados entre etapas, modalidades de ensino e tipo de atendimento (público, conveniado), agora com maior detalhamento para se ter uma distribuição mais equânime dos recursos. Para a fixação das ponderações, era atribuído o coeficiente 1 aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e, aos demais segmentos, coeficientes que variavam entre 0,80 (80% do valor dos alunos cursantes nas séries iniciais do ensino fundamental) e 1,30 (30% a mais que o parâmetro 1). A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes do Ministério da Educação – MEC e das secretarias estaduais e municipais de educação, fixava, anualmente, essas ponderações.

A cesta de impostos abrangidos pelo novo Fundo foi ampliada, de 15% para 20% em 2010. As regras de repasse dos recursos federais foram estabelecidas de forma mais precisas. O ente central deveria complementar com 10% do total do aporte de recursos dos entes subnacionais sempre que o valor por aluno não atingisse o mínimo definido nacionalmente. O não cumprimento do percentual poderia ensejar penalidades, como o crime de responsabilidade da autoridade competente. Houve também uma ampliação dos profissionais que poderiam ter a sua remuneração paga utilizando-se os recursos dos fundos, contemplando os profissionais de suporte e assessoramento pedagógico, como diretores, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais e demais profissionais do planejamento, inspeção e supervisão educacional.

Com o Fundeb adveio a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica – PSPN. Regulamentado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, o PSPN constitui importante conquista para a valorização da carreira de magistério, em especial nas regiões mais pobres do Brasil, servindo como referência

para os vencimentos iniciais em todo o território nacional e tendo por objetivo a busca por maior isonomia profissional.

Além disso, houve o aperfeiçoamento quanto ao funcionamento dos CACS com atribuição de prerrogativas aos membros para o exercício das atividades desenvolvidas pelo Conselho. Como exemplos, pode-se citar a requisição de cópia de documentos ao Poder Executivo que tratassem sobre a utilização dos recursos dos fundos, a convocação do Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos quanto à execução das despesas dos fundos e a realização de visitas *in loco*. Também foram previstas garantias aos conselheiros para o exercício da função, como a proteção contra atos persecutórios e a previsão de autonomia dos Conselhos.

Sob o ponto de vista de Ferreira e Oliveira (2021), o Fundeb conseguiu proporcionar um melhor arranjo federativo, voltado à cooperação:

Portanto, o Fundeb é um bom exemplo de regime de colaboração a partir da concepção de um federalismo cooperativo, que se efetiva na ação redistributiva entre os entes federados, na descentralização e no compartilhamento das responsabilidades entre as unidades federativas, tendo em vista a oferta de uma educação básica de qualidade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2021, p. 268).

Visto como “um paradigma de repartição amadurecida de recursos na federação, na luta pela distribuição mais equânime de recursos para a redução das desigualdades regionais” (BLIACHERIENE, *et al.*, 2016, p. 34), estudos demonstram que o Fundeb diminuiu as disparidades entre os entes na repartição dos recursos vinculados à política de fundos, bem como reduziu a diferença entre os valores máximos e mínimos por aluno/ ano. Araújo (2012), ao estudar a evolução dos valores mínimo, médio e máximo por aluno/ ano e indicadores de desigualdades regionais no período de 2006 a 2012, verificou que, enquanto em 2006, durante a vigência do Fundef, o valor mínimo representava 56,3% do valor médio dos fundos estaduais, em 2011, já com o Fundeb, esse percentual subiu para 86,3%.

O autor também conseguiu demonstrar uma menor variação entre os valores máximos e mínimos. No último ano do Fundef, a diferença era de 4,32. Em 2011, esse valor caiu para 2,06. Para Araújo (2012), o maior aporte de recursos federais com o Fundeb explica essa melhoria nos indicadores que, no ano de 2020, foram repassados para nove estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí (BRASIL, 2019).

No entanto, ainda que tenha havido uma diminuição da desigualdade regional em termos de gasto educacional com a transição do Fundef para o Fundeb, Araújo (2012) ressalta a necessidade de relativizar esses impactos. A complementação da União, embora tenha sido

maior com o Fundeb, não foi o suficiente para amenizar, mais ainda, as desigualdades entre os entes. Ademais, os efeitos dos fundos eram proporcionais à participação do ente no montante de recursos disponíveis, fator que depende da capacidade arrecadatória de impostos dos estados e municípios.

Sobre o assunto, Vieira e Vidal (2015, p. 31) relatam que, “enquanto os estados que precisam de complementação da União têm no valor mínimo seu parâmetro, os mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno/ ano muito superior ao estipulado pelo governo federal”. Dessa forma, “os estados que concentram mais recursos, redistribuem seus recursos entre eles mesmos, tornando a relação com os estados de menor arrecadação muito assimétrica” (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020, p. 86).

Essa situação é agravada ao se considerar os apontamentos de Bliacheriene *et al.* (2016). Para os autores, os patamares mínimos de gasto por aluno são orçados para baixo, o que, por conseguinte, reduz a complementação da União. Assim,

o que se observa é a estipulação de valores anuais bem inferiores ao valor médio nacional [valor mínimo nacional de gasto por aluno]. Esta situação é muito criticada pelos acadêmicos e profissionais da área que apontam que a maneira com que a União complementa os valores dos Fundos não cumpre integralmente o papel redistributivo e equilibrador que era esperado e necessário (BLIACHERIENE, *et al.*, 2016, p. 42).

Davies (2006) acrescenta mais um aspecto à discussão ao afirmar que a maioria dos governantes observam o valor mínimo a ser aplicado na educação como um ponto a ser atendido por determinação constitucional, mas que não avançam além dessa quantia. Não consideram se esse montante é suficiente ou não para a garantia da execução das demandas educacionais.

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 755, grifo do autor).

Pinto (2019) apresenta outra crítica quando trata das ponderações nas matrículas. O autor explica que as ponderações não se baseavam em algum parâmetro real de diferenças efetivas de custo entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, não obstante a Lei nº 11.494/2007 determinar, ao INEP, a realização de estudos do custo real. Como

consequência, ocorria, nos termos do autor, um “cabo de guerra” entre estados e municípios, em que cada ente buscava ampliar o fator de ponderação da etapa de ensino pela qual era responsável, para receber mais recursos. Outro agravante foi a não previsão legal para que as receitas repassadas de acordo com os fatores de ponderação fossem, de fato, aplicadas nas etapas e modalidades de ensino alvos do recebimento do valor. Logo, não havia garantia de que o ente que recebesse recursos para a educação de adultos, por exemplo, efetivamente aplicasse esses valores na EJA.

Além disso, Pinto (2019) expõe que a educação infantil (creches e pré-escola) apresentou crescimento significativo na quantidade de matrículas, com um atendimento, em 2017, de 92% das crianças na faixa etária de 4 e 5 anos de idade e de 33% na faixa etária de 0 a 3 anos (em 2001, o índice era de 13%). Contudo, frente à falta de recursos e uma vez que essa etapa de ensino é de responsabilidade dos municípios, entes que possuem menor poder arrecadatório, esse crescimento decorre, em grande medida, da adoção da política de convênio com instituições privadas de ensino e não da ampliação da oferta de vagas na rede pública. Consoante dados de 2018, metade das matrículas em creches privadas foram custeadas pelo poder público por meio de convênios.

Em estudo anterior, Pinto (2007) já alertava sobre este possível cenário, quanto ao grande risco de aumento de matrículas ocorrer pela via das instituições privadas, em especial no tocante às creches. A Lei nº 11.494/2007, ao regulamentar o Fundeb, permitiu o repasse de verbas do Fundo às instituições conveniadas de caráter comunitário, filantrópico ou confessional sem fins lucrativos, contribuindo, assim, para manter e aprofundar o histórico processo de privatização da educação infantil. Nas palavras de Pinto, “Essa inclusão [...] representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas” (PINTO, 2007, p. 888).

Quanto ao controle social, ainda que o Fundeb tenha trazido mais prerrogativas e proteção aos conselheiros, com a ampliação da participação e restrição à intervenção dos executivos, a atuação é limitada apenas à gestão dos recursos do Fundeb e de forma *posteriori*, de modo que não há formas preventivas para impedir práticas de desvios de dinheiro ou outras ações ilegais do uso dos fundos públicos (PINTO, 2018).

É mister observar que, embora o Fundeb tenha ampliado a alíquota (de 15% para 20%) e o número de impostos para a composição do Fundo (inclusão do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD), o número de estudantes atendido pelo Fundeb também aumentou consideravelmente devido ao alargamento da abrangência para

toda a educação básica. “Assim, a mudança do Fundef para o Fundeb não necessariamente representou um aumento de verbas capaz de melhorar a qualidade do ensino oferecido” (BLIACHERIENE, *et al.*, 2016, p. 40-41), o que evidencia, novamente, a importância da complementação de recursos federais aos fundos, pois esses sim representam receitas novas.

Importante ressaltar fatos recentes que trazem impactos significativos no financiamento da educação pública brasileira e, conseqüentemente, na política de fundos: a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e os efeitos decorrentes da pandemia da Covid-19<sup>8</sup>.

A EC nº 95/2016, também conhecida como a emenda constitucional do teto dos gastos públicos, instituiu um novo regime fiscal como um mecanismo de controle das despesas públicas pelo período de vinte anos. A emenda determina que as despesas primárias ou não financeiras<sup>9</sup> da União não podem ser superiores ao montante de gastos realizados no ano anterior, reajustados pela inflação. Isso implica no congelamento real das despesas do governo federal, o que leva à redução de investimentos em áreas essenciais como educação, saúde e seguridade social até o ano de 2036.

Dessa forma, a determinação constitucional de que a União aplique, pelo menos, 18% para a manutenção e desenvolvimento do ensino fica tornada sem efeito prático, uma vez que a vinculação ficará ancorada no patamar de valores gastos em 2017, atualizados pela inflação, situação essa que se perdurará até 2036.

Ademais, esse teto de gastos compromete sobremaneira o cumprimento de metas do PNE (2014-2024), principalmente quanto à meta 20, que prevê a ampliação do “investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). “Revela-se que a Emenda 95/2016 e a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2014) estabelecem uma relação conflituosa, na qual uma inviabiliza a execução da outra” (NOGUEIRA; TAVARES, 2020, p. 9). Isso porque o PNE requer um aumento progressivo de recursos públicos para a educação pública e a EC nº 95/2016 impede a materialização das metas do PNE, estacionando o avanço educacional no Brasil. Por conseguinte, a insuficiência de recursos para cumprir o plano nacional reverbera no cumprimento dos planos de educação estaduais e municipais.

---

<sup>8</sup> A Organização Mundial de Saúde – OMS, em março de 2020, declarou estado de pandemia em relação à Covid-19. Os estados brasileiros, paulatinamente, decretaram medidas com vistas ao enfrentamento da pandemia, como a recomendação de isolamento social e restrições ao funcionamento do comércio.

<sup>9</sup> Referem-se a todos os gastos necessários do Estado para promover os serviços públicos à sociedade, excluídas as despesas financeiras, como pagamento de empréstimos e amortizações.

Alguns estudos já demonstram os efeitos perversos dessa emenda para a educação. Pinto (2019) informa que, a depender do crescimento do PIB nos próximos anos, poderá haver uma redução de 40% no índice de vinculação de recursos federais para o ensino. Detalhe é que o estudo foi realizado antes da decretação da pandemia da Covid-19, o que significa dizer que o cenário real pode ser bem pior do que o estimado.

A pandemia é outro desafio imposto ao financiamento da educação básica. Diante dos impactos adversos na economia provocados por essa situação, como a queda de arrecadação tributária, é previsível que haja redução de recursos destinados ao campo educacional. Alves *et al.* (2020) analisaram três cenários hipotéticos sobre os efeitos da pandemia no financiamento da educação básica. O cenário mais otimista estima que, com uma redução da receita líquida de impostos de 7%, haverá um decréscimo de recursos para a educação no montante de R\$ 16,6 bilhões por ano, o que, se de fato essa previsão confirmar, trará prejuízos substanciais à educação e aumentará mais ainda as desigualdades de oferta e de qualidade educacional, principalmente nas localidades mais pobres e com menor capacidade de arrecadação tributária.

Os efeitos da pandemia podem ser agravados ao se considerar a imposição da EC nº 95/2016, visto que implica na diminuição da capacidade de resposta do Estado ao momento atual e impede o governo federal de efetuar maiores investimentos na educação. Não foi por acaso que, durante a sua tramitação, a PEC foi denominada, pelos opositores, como “PEC da Morte” ou “PEC do fim mundo”.

Foi diante desse cenário – crise econômica, crise sanitária, congelamento de gastos sociais, PNE a ser cumprido – e com a iminência de encerramento do primeiro Fundeb, que a PEC nº 15/2015 foi debatida. Foco de intensas discussões e disputas, a seguir serão apresentados os principais atores sociais que participaram desse processo nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados.

## **CAPÍTULO 3 – PRINCIPAIS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB**

A formulação do Novo Fundeb, no contexto da PEC 15/2015, foi permeada por um longo processo de debates no âmbito da Câmara dos Deputados, com a presença de múltiplos atores sociais de diversos segmentos durante a realização das audiências públicas na Casa Legislativa.

Dentre esses participantes, foi percebida a presença mais ativa de alguns grupos sociais nesse processo, devido à quantidade de comparecimentos e participações nas audiências públicas, apresentação de estudos, simulações e manifestações técnicas, bem como exposição de propostas robustas. São eles: o Conselho Nacional dos Secretários de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, a Confederação Nacional de Municípios, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos Pela Educação.

Assim, o presente capítulo consiste em apresentar quem são esses grupos sociais, com o intuito de, ao conhecer sua origem e características, ter indicativos que justifiquem os posicionamentos adotados por esses atores que têm influenciado nas políticas educacionais nos últimos anos.

### **3.1 CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO**

Fundado em 1986, o Consed é uma associação civil, sem fins lucrativos, que busca articular, integrar e mobilizar as secretarias estaduais de educação com o propósito de intensificar a participação dos estados e do Distrito Federal nos processos decisórios que envolvem políticas nacionais sobre educação, como também busca promover o regime de colaboração e cooperação entre os entes federados (CONSED, 2016).

Consoante Cruz (2021), um dos motivos que impulsionaram a articulação entre os secretários de educação nos estados e no Distrito Federal, e com ela a criação de uma organização que os representasse, foi a disputa por maiores espaços de decisão e a necessidade de fortalecer a posição dos estados nas negociações com o governo federal, diante do ambiente competitivo entre os próprios estados e do cenário conflitivo com a União e sua pouca coordenação com os demais entes.

O Consed, desde os anos de 1990, foi se fortalecendo enquanto sujeito político coletivo, com atuação ativa nas disputas pela definição de políticas públicas, participando no debate de importantes formulações de políticas educacionais, a exemplo da LDB de 1996, do PNE de 2014, da Base Nacional Comum Curricular – BNCC e do primeiro Fundeb, demarcando, assim,

seu espaço de influência na criação de políticas sociais. “As suas formas de atuação vão desde o processo de influência na definição de políticas educacionais até a construção de convencimento, junto aos sistemas e redes de ensino dos estados e municípios” (CRUZ, 2021, p. 17).

Thiesen (2020) enxerga a trajetória de atuação do Consed na construção das políticas educacionais em três fases. A primeira, marca a contraposição ao centralismo de ações do governo federal, motivo que ensejou a criação da associação, e a defesa da democracia na educação. O segundo momento é caracterizado pelo alinhamento do Consed com a União, por meio de articulações com o MEC e o Conselho Nacional de Educação – CNE, aproximação que foi intensificada no primeiro mandato do Fernando Henrique Cardoso. A terceira fase ou momento atual é reconhecida pela aproximação com os setores privados da sociedade civil, com formações de parcerias com organizações não estatais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, o Instituto Unibanco e a Fundação Roberto Marinho, estabelecendo “relações com o terceiro setor de modo institucional, portanto, completamente aberto, escancarando suas portas para o ingresso, sem maiores restrições, de interesses privados, no campo da educação pública” (THIESEN, 2020, p. 185).

### 3.2 UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Da mesma forma que os estados, os municípios também possuem uma entidade representativa, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos. Fundada em 1986, é composta por dirigentes municipais de educação e tem como missão mobilizar e integrar os dirigentes para defender a educação pública, sob a responsabilidade dos municípios, com qualidade social (UNDIME, 2017).

Criada durante o processo de transição ao regime democrático, a Undime surgiu em franca contraposição ao Consed, com a finalidade de introduzir, ao debate educacional, a questão da municipalização do ensino, a definição clara de competências das três esferas e a descentralização de recursos financeiros. Presente em todos os estados, a Undime se legitimou como instância representativa dos municípios que busca articular e coordenar os interesses das secretarias municipais de educação, como forma de fortalecer o posicionamento dos governos locais frente ao poder central (AZEVEDO, 2001). Nessa toada,

a UNDIME tem desempenhado um papel fundamental de interlocutor, participando ativamente da formulação e implementação de políticas educacionais, além de atuar na condução do movimento formativo de dirigentes municipais de educação. Sendo assim, essa associação da sociedade civil tem contribuído, sobremaneira, com o fundamental processo de convencimento, haja vista a condição de legitimidade

alcançada por tal entidade, junto aos municípios brasileiros (CRUZ; MARCASSA, 2020, p. 610).

Com efeito, a associação participa ativamente dos debates que envolvem pautas relacionadas a assuntos educacionais, contribuindo para a construção de consensos junto aos municípios e influenciando no direcionamento das ações educativas. A Undime esteve presente na construção de políticas educacionais fundamentais como o Fundef, o Fundeb (2007 – 2020) e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Para Cruz e Marcassa (2020), além de integrar as secretarias municipais de educação e de agir, cada vez mais, próximo ao MEC, a Undime também passou a atuar em rede, ao estabelecer articulações com diferentes entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de políticas públicas, como as organizações multilaterais, inclusive as de cunho empresarial, o que contribuiu para o crescimento de parcerias público-privadas. No âmbito nacional, os principais parceiros são: o Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Alana, o Instituto Natural, a Fundação Telefônica Vivo e a Fundação Santillana. No campo internacional, o maior parceiro é o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Os autores refletem que

a UNDIME se coloca como uma importante organização que expressa a ideia de defensora dos interesses gerais do campo educacional. Uma “defensora/representante formal” da educação, que aparentemente age com neutralidade e, portanto, de maneira legítima para garantir o alcance de interesses sociais mais amplos. Entretanto, pela sua articulação e vinculação aos interesses empresariais, ela exerce uma função estratégica de construção de consensos e perpetuação da hegemonia burguesa no Brasil (CRUZ; MARCASSA, 2020, p. 611).

### 3.3 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Com uma atuação voltada para a representação político-institucional dos municípios perante o governo federal e o Congresso Nacional, a CNM foi instituída em 1980 com o objetivo maior de fortalecer o movimento municipalista e a autonomia dos municípios.

A Confederação foi fundada para consolidar uma organização com força nacional que fosse capaz de defender e representar todos os municípios brasileiros, identificando e listando os interesses municipais e buscando a solução dos problemas comuns. Segundo o respectivo Estatuto, a CNM tem por finalidade valorizar o municipalismo, convergir interesses dos municípios e representar judicial e extrajudicialmente seus associados (CNM, 2018). A Confederação se define como uma organização sem fins lucrativos, apartidária e autônoma. A diretoria é integrada por prefeitos e ex-prefeitos de municípios associados que ocupam desde os cargos de representantes regionais até o de presidente.

A instituição participa de órgãos de discussão, conselhos e comitês com vistas ao acompanhamento das políticas públicas que impactam os municípios. No âmbito do Congresso Nacional, a CNM faz articulação política junto aos parlamentares, participando das audiências públicas, acompanhando a pauta de votações e intervindo conforme os interesses municipais.

Sua forma de atuação e convencimento envolve a produção de pesquisas e estudos técnicos nas variadas áreas de atuação dos municípios, a expedição de orientações técnicas e jurídicas aos gestores e o desenvolvimento de mecanismos voltados à modernização da gestão municipal.

No campo educacional, a Confederação atuou na formulação de políticas sociais, a exemplo do primeiro Fundeb. Em 2006, durante a tramitação da PEC, a instituição, em consórcio juntamente com a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, realizou pesquisas sobre o tema “custo por aluno”.

A principal diferença entre a Undime e a CNM é que essa última não atua somente na área da educação, mas age também em defesa dos interesses municipais em várias frentes como saúde, turismo, previdência, meio ambiente, assistência social, dentre outros. A Confederação é representada, nos assuntos educacionais, pela consultora Mariza Abreu, ex-secretária municipal de educação em Caxias do Sul e ex-secretária estadual de educação no Rio Grande do Sul. Já a razão de existência da Undime é a defesa de um único campo, o da educação pública municipal.

### 3.4 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

A criação da CNTE está atrelada à organização dos trabalhadores da educação básica em associações, no ano de 1945. Na década de 1960, foi fundada a Confederação dos Professores Primários do Brasil – CPPB e, posteriormente, em 1979, a instituição passou a incorporar os professores secundários, passando a se chamar Confederação dos Professores do Brasil – CPB. Entre 1982 e 1986, a CPB consolidou-se como principal organização de sindicalismo no campo educacional, ainda que, naquela época, fosse proibida a sindicalização do funcionalismo público. Em 1990, a CPB transformou-se na CNTE, com a unificação de várias federações da educação em uma única representação no âmbito nacional, passando a representar, além de professores do ensino fundamental e médio, outros profissionais da educação básica (CNTE, s.d.).

Como a segunda maior confederação brasileira e uma das maiores organizações sindicais da América Latina, a CNTE é uma entidade civil de caráter sindical, sem fins lucrativos, e tem por finalidade defender os interesses dos trabalhadores da educação em nível

nacional, lutar por condições condignas de trabalho e melhorias salariais e buscar soluções para os problemas enfrentados pela categoria. Atualmente, a CNTE possui cinquenta entidades filiadas, mais de um milhão de sindicalizados e é a maior confederação associada à Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Com o intuito de sistematizar conhecimentos, vivências escolares e aprofundar a reflexão coletiva sobre a realidade social da educação pública, a CNTE em 2007 fundou a Escola de Formação, denominada Esforce, escola virtual que oferta cursos voltados para a formação dos dirigentes sindicais. No mesmo ano, a Escola de Formação passou a publicar a Revista Retratos da Escola, canal acadêmico sindical que apresenta discussões sobre temáticas relacionadas ao trabalho em educação.

Como estratégias de luta contra a desprofissionalização e arrocho salarial, a entidade sindical adota ações diversificadas de mobilização junto às filiadas, em um movimento de massa para fazer caravanas, manifestações, protestos, ocupações, greves, marchas, bem como participa de fóruns acadêmicos, sociais e sindicais. Entre 1999 e 2007, a CNTE realizou pelo menos dez paralizações nacionais de 24 horas e cinco marchas em Brasília. Para intervir no processo de formulação de políticas públicas, a entidade busca construir canais de interlocução com os órgãos de governo e faz vigílias no Congresso Nacional e na Praça dos Três Poderes como forma de pressão para que políticas públicas relevantes aos trabalhadores da educação sejam aprovadas.

A instituição participou da criação de políticas importantes à educação como a instituição do piso salarial aos profissionais do magistério da educação básica. Na formulação do PNE para o decênio 2014-2024, a CNTE reivindicou que o Plano contemplasse metas voltadas a valorização profissional e social dos trabalhadores da educação. Alguns pedidos foram acatados e estão nas metas 15 ao 18 do PNE. São eles: exigência de nível superior para exercer a docência, ampliação da oferta de formação continuada e formação a nível de pós-graduação, equiparação salarial em relação aos demais profissionais com escolaridade equivalente e criação de planos de carreiras. Sobre o descumprimento, pela União, quanto à política de cálculo do valor mínimo por aluno no Fundef, a CNTE apresentou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 71 – ADPF<sup>10</sup> no Supremo Tribunal Federal – STF, em 2005, alegando prejuízos aos entes subnacionais.

---

<sup>10</sup> <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=&s1=FUNDEF&numProcesso=71>.

### 3.5 CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, por ocasião da realização da Cúpula Mundial de Educação para Todos pela Unesco, em Dakar, Senegal. O objetivo era representar a sociedade civil brasileira no evento, somar forças políticas e mobilizar ações que fizessem pressão política na conferência em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais.

Desde então, a CNDE passou a articular, em rede, um conjunto de entidades educacionais que, hoje, somam mais de duzentos grupos que incluem sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, comunidades escolares, grupos universitários, estudantis e comunitários. A constituição em rede busca capilarizar a atuação da Campanha para que haja representações locais em todas as regiões do Brasil.

A instituição possui como missão a atuação pela ampliação e efetivação das políticas educacionais para que todos os brasileiros tenham direito garantido a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade. Em sua composição, há o Comitê Diretivo formado por até doze organizações da sociedade civil, responsável por pautar e orientar a linha de atuação da Campanha. Importante salientar que a Undime e a CNTE integram esse Comitê Diretivo.

Como estratégias de ação, a Campanha faz articulação institucional, mobilização popular, pressão sobre as autoridades, produção sistematizada de informações como subsídio técnico para apresentar posicionamentos qualificados e para fornecer insumos às demais estratégias, bem como promove encontros com vistas ao debate de assuntos educacionais (CNDE, s.d.).

A Campanha marca presença significativa nos debates da Comissão de Educação nas Casas Legislativas federais, como nas discussões sobre a lei das cotas raciais e sobre a aprovação da legislação que determinou a destinação de recursos do petróleo para a área de educação. Sua atuação é reconhecida pelo poder público, que muitas vezes convida a instituição para discutir sobre temas educacionais. Em entrevista concedida para a pesquisa de mestrado de Fernanda Vick Soares de Sena, o Coordenador Nacional da CNDE descreve o *modus operandi* adotado para incidir nas políticas públicas e exercer pressão sobre autoridades públicas:

as Audiências Públicas e as Conferências servem como estratégia de legitimação, de exposição e legitimação das nossas pautas perante atores decisórios. Em cada audiência, o meu objetivo é dar a linha, a chave interpretativa e a agenda do tema debatido [...] Agora, não são nesses espaços públicos que se tomam todas as decisões. É ingênuo pensar que a partir do momento que você convence alguém numa audiência

pública a situação está resolvida. Você tem que convencer na audiência pública e você tem que manter pressão para que aquela proposta, que foi debatida na audiência pública, seja levada a cabo em termos de ser incorporada numa lei, de ser parte de uma decisão. E aí, para isso, você precisa ter mobilização social, você precisa ter imprensa dizendo que aquilo faz sentido, você precisa ter articulação institucional (muitas vezes falando a mesma coisa, mas de modos diferentes), você precisa ter uma forte argumentação técnica, porque o governo vai divergir da sua posição [...] Assim, nosso trabalho é um trabalho de persuasão, mas que utiliza e ocupa estrategicamente espaços institucionais como mais uma esfera de ação, com a consciência de que não é aquela a esfera suficiente e decisiva para a tomada de decisão (SENA, 2018, p. 280-281).

Como se observa, a Campanha age em diversas frentes para que a tese defendida seja incorporada nos normativos e nas políticas públicas que tratam da educação. Segundo Ribeiro *et al.* (2017),

a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política que vêm transformando a relação Estado/sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do País. Exemplo concreto dessa orientação foi a incidência política da Campanha na discussão e contribuições para o texto das leis que criaram o Fundeb e o Plano Nacional de Educação (RIBEIRO *et al.*, 2017, p. 158).

Essa influência é perceptível quando se observa, por exemplo, a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010, documento em que a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação adota o Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi desenvolvido pela Campanha como referência para a construção de padrões mínimos de qualidade para a educação básica.

Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos (BRASIL, p. 17, 2010).

A CNDE desenvolveu os índices de cálculo do Custo Aluno Qualidade – CAQ e do CAQi que consistem em indicadores que mostram o valor indicado para ser investido no estudante da educação básica pública, diferenciando a etapa e a modalidade de ensino, para que se alcance um patamar mínimo de qualidade no ensino público. Objetiva-se, por meio do CAQi/CAQ, que sejam garantidos os insumos indispensáveis, materiais e humanos, ao processo de ensino e aprendizagem, como tamanho de turmas adequadas, formação inicial e continuada dos professores, salários e carreira compatíveis, instalações e equipamentos adequados,

material didático, dentre outros. Enquanto o CAQi indica o valor mínimo necessário para que um ensino seja considerado de qualidade, o CAQ busca, como referência, os valores praticados pelos países desenvolvidos em termos de investimento educacional, indo além do padrão mínimo.

Segundo informações constantes no sítio eletrônico da CNDE<sup>11</sup>, a Campanha possui como parceiros financeiros a Coordenadoria Ecumênica de Serviço – CESE, o Instituto Ibirapitanga, Malala Fund, a empresa Trindade Tecnologia e a organização não-governamental cristã Visão Mundial; e como parceiros de projetos a Unicef, a Unesco, a Organização das Nações Unidas Mulheres – ONU Mulheres, dentre outras instituições.

### 3.6 TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação também é uma organização da sociedade civil. Fundado em 2006, possui como objeto social a busca da melhoria da qualidade da educação básica no país e por missão contribuir para que todas as crianças e jovens tenham o seu direito à educação básica de qualidade efetivado (TPE, 2020d).

Conforme Martins (2008, 2009), em trabalho apresentado na 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED e, posteriormente, em artigo publicado pela Revista *Práxis Educativa*, o TPE foi criado por um grupo de líderes empresariais, o qual, após constatarem que a baixa qualidade educacional brasileira estava comprometendo a capacidade competitiva do mercado no país e, com ela, prejudicando os interesses do capital, decidiu criar esse organismo com a missão de mudar o quadro educacional.

Nesse contexto, os fundadores estruturaram o TPE para que se tornasse uma espécie de *think tank* para educação, tendo como mantenedores várias empresas, como Itaú Social, Fundação Leman, Instituto Unibanco e Gol, “que somam quase 80% do PIB nacional, fazem parte das quinze famílias mais ricas do Brasil, e têm como objetivo claro pesar decisivamente na correlação de forças em nossa sociedade” (PERONI; CAETANO; LIMA, 2017, p. 420).

Em 2011, a instituição organizou um seminário em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID com o propósito de criar uma rede latino-americana de organizações da sociedade civil pela educação. O Todos Pela Educação tenta influenciar a pauta educacional, buscando aproximação com os órgãos públicos. Segundo Sena (2013), o movimento TPE nasceu com tal força que seu nome foi utilizado no plano de metas

---

<sup>11</sup> <https://campanha.org.br/quem-somos/parceiros/>.

regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, o qual dispõe sobre o regime de colaboração entre todos os entes federados em prol da melhoria da qualidade da educação básica. O título do plano é “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”.

Sobre o TPE, Peroni (2018, p. 220) ressalta “o protagonismo da organização de empresários brasileiros no processo de aprofundamento da privatização do público na América Latina e o financiamento do Banco Mundial, que tem como estratégia o aprofundamento das parcerias público-privada”. Para Martins,

é possível afirmar que o TPE se materializa como organismo comprometido com as estratégias de hegemonia da classe empresarial no campo da educação, lutando para afirmar uma perspectiva restrita de formação humana para os trabalhadores brasileiros na atual configuração do capitalismo. Sua inserção na sociedade civil, embora definida como “uma aliança” de esforços para o bem da nação, é, na verdade, uma forma inovadora de se obter consenso em torno de um projeto criado e dirigido pela classe empresarial. Nesse movimento, a responsabilidade social se afirma como referência ideológica que assegura a unidade política da “direita para o social” em seu trabalho de legitimação da sociedade capitalista e de um projeto restrito de educação para as massas (MARTINS, 2009, p. 26).

Interessante observar que todas as instituições mencionadas (Consed, Undime, CNM, CNTE, CNDE e TPE), cada qual com suas particularidades, não integram a estrutura do Estado brasileiro, a quem compete definir os normativos e as políticas sociais. São organizações da sociedade civil, as quais, para Landim (2003), estão situadas no denominado terceiro setor.

O termo terceiro setor está fundamentado na fragmentação da realidade em setores (‘primeiro setor’ o Estado, ‘segundo setor’ o mercado e ‘terceiro setor’ a sociedade civil), isolando e autonomizando cada um deles, não apresentando uma visão de totalidade social, como se os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais não tivessem uma íntima inter-relação e imbricamento no conjunto da sociedade. Essa compreensão identifica-se com uma visão liberal e funcionalista da sociedade que retira as reflexões econômicas do Estado e despolitiza o mercado e a sociedade civil; como se fosse possível fragmentar a realidade social. Tal fragmentação da realidade é necessária para o momento atual de reestruturação do capital e das suas premissas político-ideológicas, [...] perde-se a historicidade, a totalidade e a perspectiva de contradição para que o terceiro setor possa assumir funcionalidade no cenário de reestruturação do capital (DUARTE, 2008, p. 61).

A partir da década de 1990, com a reforma gerencial no Brasil, as organizações do terceiro setor ganharam força e se denominaram como “parceiras” na gestão pública. Duarte afirma que há a “transferência de responsabilidades com o enfrentamento das expressões da questão social para o mercado e o chamado terceiro setor em detrimento do Estado, acarretando um processo de profundas modificações nas respostas contemporâneas às sequelas sociais”

(DUARTE, 2008, p. 50), o que revela a necessidade de refletir sobre a incidência política exercida por essas instituições nas políticas educacionais brasileiras.

Com a apresentação dos atores sociais que mais influenciaram no processo de renovação do Fundeb, o próximo capítulo detalha o caminho metodológico percorrido para alcançar o objetivo deste estudo, qual seja: compreender o processo de formulação do Novo Fundeb diante dos debates realizados no âmbito da PEC nº 15/2015.

## CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

Para Marconi e Lakatos (2017, p. 59), o método é o “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Assim, este capítulo reserva-se a explicitar a estrutura metodológica que orientou o desenvolvimento deste trabalho, abordando os atributos da pesquisa qualitativa e os procedimentos de produção e de análise das informações empíricas.

### 4.1 PROCEDIMENTOS PARA PRODUÇÃO DAS INFORMAÇÕES EMPÍRICAS

O presente estudo se enquadra como uma pesquisa qualitativa. Segundo Oliveira (2007), essa abordagem de investigação caracteriza-se pelo processo de reflexão e de análise da realidade mediante utilização de métodos e de técnicas com vistas à compreensão detalhada do objeto em seu contexto histórico. Sobre o assunto, Neves (1996) informa que a abordagem qualitativa, geralmente, é direcionada ao longo do desenvolvimento da busca, não havendo, de *praxe*, formulação de teorias e conceitos prévios. Dessa forma, é um tipo de abordagem que não se propõe a construir propostas ou alternativas para a temática.

Em relação ao tipo de pesquisa pautado pelos objetivos, a investigação caracteriza-se pelo teor descritivo-analítico, uma vez que foram analisados os posicionamentos de diferentes grupos sociais atuantes na construção do Novo Fundeb, com a finalidade de evidenciar seus interesses e a correlação de forças na construção desse fundo de financiamento. Para tanto, foram adotadas as seguintes estratégias analíticas como procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica, também conhecida como a fundamentação teórica dos trabalhos científicos, visa colocar os investigadores em contato direto com informações já trabalhadas por outros estudiosos sobre o tema investigado, com o propósito de melhor entender o objeto de estudo e, assim, ampliar o olhar para as diferentes facetas e questões que o assunto pode apresentar. A revisão da bibliografia permite referenciar, fundamentar e sustentar as análises a serem realizadas para responder aos objetivos geral e específicos da investigação. Para Lakatos e Marconi (2017), não se trata de mera repetição do que já foi falado sobre determinado tema, e sim do exame do assunto sob novo enfoque ou abordagem, a fim de se chegar a conclusões inovadoras.

Desse modo, o referencial teórico tratado neste trabalho contextualiza os temas centrais da pesquisa e referencia as análises realizadas. O primeiro capítulo revisa e discute os

conceitos, tipologias, abordagens e o processo de construção de uma política pública, com a finalidade de, mediante base teórica, compreender a formulação do Novo Fundeb por meio da atuação dos envolvidos nesse processo. No segundo capítulo, realiza-se uma discussão histórica sobre a trajetória do financiamento da educação básica brasileira, para compreender as ações desempenhadas pelo Estado no passado sobre o assunto e que culminaram na criação da política de fundos de financiamento a partir do século 20. O terceiro capítulo apresenta os atores sociais que exerceram protagonismo na reformulação do Fundeb, selecionados com base na quantidade de participações nas audiências públicas e nas propostas apresentadas, com o intuito de conhecer suas formas de atuação e incidência nas políticas educacionais.

O referencial teórico foi construído a partir da sistematização de estudos sobre as temáticas em portais de artigos e de pesquisas científicas, como a *Scientific Electronic Library Online* – SciELO, o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/MEC e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD. Os termos indutores utilizados no levantamento foram política pública, análise de política e ciclo da política pública (Capítulo 1); financiamento da educação básica, Fundef, Fundeb e Novo Fundeb (Capítulo 2). A seleção também decorreu de leituras efetuadas durante a realização das disciplinas ao longo do curso de mestrado, das indicações de literatura feita pela orientadora deste trabalho e das sugestões apresentadas pelos membros da banca examinadora quando da qualificação do projeto de mestrado.

Quanto à pesquisa documental, esse método configura-se pela busca de materiais que ainda não receberam tratamento científico, sendo mais diversificados e dispersos. Esses documentos favorecem “a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas” (CELLARD, 2008, p. 303), o que requer uma capacidade de interpretação do pesquisador para identificar e elucidar possíveis respostas às perguntas norteadoras do estudo.

Como vantagens, em comparação com outros tipos de metodologias, pode-se citar o custo módico e pela não exigência de contato direto com os sujeitos da investigação, o qual, em muitos casos, pode ser difícil ou até mesmo impossível, além de reduzir a influência exercida do pesquisador no objeto de estudo. Como limitações, há muitas críticas sobre a não-representatividade e a subjetividade dos documentos. Para contornar tais dificuldades, Gil (2017) propõe que o investigador utilize um grande número de materiais para compor a fonte documental.

Em concordância com Vieira e Vidal (2015),

Embora seja oportuno reconhecer que, como bem disse Carlos Drummond de Andrade, “as leis não bastam”, a análise dos documentos legais permite reconstruir as intenções das políticas educacionais ao longo da história. Se isso é verdade para a educação enquanto valor público, não menos importante o é em relação às suas condições concretas de implementação, de que o financiamento é instrumento decisivo. O conhecimento dos dispositivos legais, nesse sentido, permite delinear um pano de fundo a partir do qual é possível fazer uma aproximação à elaboração de políticas de financiamento e à consequente aplicação de recursos pelo poder público (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 32).

Dessa forma, foram selecionados e analisados como fontes primárias os principais documentos produzidos ao longo da tramitação da PEC nº 15/2015, tanto os decorrentes da atividade legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados quanto os elaborados pelos atores sociais referenciados no terceiro capítulo deste trabalho sobre a propositura, com destaque para os seguintes:

- Proposta inicial de emenda constitucional;
- Notas taquigráficas das audiências públicas e reuniões deliberativas realizadas na Câmara dos Deputados;
- Emendas parlamentares;
- Minutas de substitutivos;
- Documentos apresentados pelos grupos sociais durante a participação nas audiências públicas; e
- Publicações sobre os posicionamentos dos participantes.

Inicialmente, foi efetuada leitura flutuante e fichamento de todas as notas taquigráficas relacionadas à PEC nº 15/2015, que tramitou durante a 55ª legislatura<sup>12</sup> (2015-2019) e a 56ª legislatura (2019-2023). No total, foram quarenta e sete documentos consultados. Desses, quarenta e dois referiam-se às audiências públicas (participação aberta à sociedade) e cinco tratavam de reuniões deliberativas (participação somente dos parlamentares). Verificou-se a necessidade de apreciar a totalidade das notas taquigráficas para identificar as temáticas mais discutidas, os principais atores sociais participantes e as respectivas propostas, para que, de posse de tais informações, fossem selecionadas as audiências públicas para uma análise aprofundada.

Dos documentos produzidos na Câmara dos Deputados, também foram averiguadas as cinco emendas apresentadas à Comissão Especial, órgão responsável pela realização e

---

<sup>12</sup> Período de quatro anos, coincidente com o mandato dos parlamentares, em que o Congresso Nacional exerce as atribuições previstas na Constituição Federal.

condução dos trabalhos quanto à discussão da matéria e pela emissão de pareceres. As emendas são sugestões de alteração do texto inicial da PEC de autoria dos parlamentares.

Quanto aos posicionamentos dos atores sociais, foram examinados os materiais projetados durante as apresentações efetuadas por eles nas audiências públicas, como também as publicações e demais documentos produzidos contendo opiniões, propostas ao Novo Fundeb e argumentos para validar a posição adotada, disponíveis nas respectivas páginas eletrônicas.

Diante da discussão da matéria e apresentação de sugestões de alteração no texto legislativo, tanto pelos parlamentares quanto pela sociedade civil, a Comissão Especial pode acolher as propostas e emitir substitutivos à propositura inicial. Sobre a reformulação do Fundeb, a Comissão apresentou quatro minutas de substitutivos que também foram objeto de investigação.

O Quadro 1 sintetiza os principais materiais analisados para a consecução dos objetivos desta pesquisa:

Quadro 1 – Documentos examinados

		Documentos	Local de busca
<b>PEC 15/2015</b>	Documentos do processo legislativo	- proposta inicial de emenda constitucional; - 47 notas taquigráficas (42 audiências públicas e 5 reuniões deliberativas); - 05 emendas; - 04 minutas de substitutivos.	Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados <sup>13</sup>
	Documentos produzidos pelos atores sociais	Apresentações projetadas durante participações nas audiências públicas.	Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados
		Notas técnicas, notas públicas, cartas à sociedade, cartas aos parlamentares, dentre outros.	Sítio eletrônico dos participantes <sup>14</sup>

Fonte: elaborado pela autora.

Ressalta-se que, por ser um estudo o qual almeja conhecer e analisar percepções dos diferentes segmentos sociais sobre como deveria ser o regramento do Novo Fundeb, a realização de entrevistas semiestruturadas permitiria obter informações que, eventualmente,

<sup>13</sup> <https://www.camara.leg.br/>.

<sup>14</sup> <https://www.consed.org.br/>; <https://undime.org.br/>; <https://www.cnm.org.br/>; <https://www.cnte.org.br/>; <https://campanha.org.br/>; <https://www.todospelaeducacao.org.br/>.

não seriam encontradas em registros e fontes documentais. Entretanto, por ser uma técnica que necessariamente depende da disponibilidade dos entrevistados e do interesse deles em contribuir com a investigação, não foi possível assegurar a realização desse procedimento, notadamente em período de pandemia. Assim, seguindo a recomendação de Gil (2017), buscou-se examinar uma quantidade considerável de documentos para se ter uma análise consistente das informações e que pudessem retratar as percepções dos sujeitos investigados quanto ao Novo Fundeb.

Vale destacar também que não foi objeto de análise os debates efetuados no Senado Federal, tramitada nessa Casa Legislativa como PEC 26/2020, de modo que o escopo do estudo envolveu somente as discussões feitas na Câmara dos Deputados. Essa opção justifica-se pelo curto período de tramitação da PEC 26/2020, recebida em 22 de julho de 2020 e aprovada pelo Plenário em 25 de agosto de 2020, o que não possibilitou maiores debates sobre a temática, bem como o Senado Federal não efetuou alterações no texto aprovado e encaminhado pela Câmara dos Deputados.

Para demonstrar a consonância entre o problema da pesquisa, os objetivos propostos e a metodologia trilhada, o Quadro 2 reúne tais informações.

Quadro 2 - Matriz de Coerência

<b>Questão-problema:</b> no âmbito da PEC nº 15/2015, quais foram os projetos em disputa apresentados para o financiamento da educação diante da formulação do Novo Fundeb, os debates realizados para a construção desse Fundo, as articulações feitas e os conflitos de interesses entre os diferentes grupos sociais envolvidos nesse processo?	
<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas de pesquisa</b>
Compreender o processo de construção do Novo Fundeb diante dos debates realizados sobre a PEC nº 15/2015. (Objetivo Geral)	a) Pesquisa bibliográfica; b) Pesquisa documental.
Problematizar o contexto histórico do financiamento da educação brasileira até o surgimento das políticas de fundos. (Objetivo Específico)	Pesquisas efetuadas sobre a temática em livros, teses, dissertações e artigos científicos em plataformas virtuais do BDTD, da Capes, Scielo, dentre outros, com os seguintes termos indutores: financiamento da educação básica, Fundef, Fundeb e Novo Fundeb.
Identificar e analisar as propostas apresentadas pelos principais atores sociais sobre a PEC nº 15/2015. (Objetivo Específico)	Análise de: <ul style="list-style-type: none"> <li>documentos referentes à tramitação do processo legislativo na Câmara dos Deputados em relação à PEC 15/2015, como notas taquigráficas, emendas parlamentares, minutas de substitutivos;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>documentos produzidos pelos atores sociais investigados sobre a temática, como as apresentações projetadas nas audiências públicas e posicionamentos dispostos nas respectivas páginas eletrônicas.</li> </ul>
Identificar os desafios e as dificuldades que permearam a construção do Novo Fundeb. (Objetivo Específico)	Análise de documentos sobre a tramitação do processo legislativo na Câmara dos Deputados em relação à PEC 15/2015 e os documentos produzidos pelos atores sociais investigados sobre a temática.

Fonte: elaborado pela autora.

#### 4.2 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES EMPÍRICAS

As informações obtidas por meio da pesquisa documental foram examinadas mediante a técnica de análise de conteúdo, preconizada por Bardin (2016), que, segundo a autora, é

Um conjunto de técnica de análise das comunicações que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, visa obter indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimento relativo às condições de produção e de recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 48).

Essa estrutura de análise percorre por três fases. A primeira é a pré-análise que consiste na leitura flutuante do *corpus* de documentos a serem submetidos a procedimentos analíticos, com o propósito de organizar, de uma forma menos estruturada, os aspectos importantes para as próximas etapas. Como mencionado, foram efetuados a leitura das quarenta e sete notas taquigráficas sobre a PEC nº 15/2015, bem como o fichamento das principais informações, para que a análise se detivesse nas audiências públicas que pudessem responder o problema de pesquisa e os objetivos apresentados.

A segunda fase abarca a exploração do material selecionado, por meio da categorização, consubstanciada no desmembramento do texto em unidades que representam ideias comuns. Assim, dada a centralidade do debate acerca de algumas temáticas, foram escolhidos os assuntos com maior incidência de discussão e que causaram divergências e polêmicas como linhas de análise. O estudo detalhado recaiu sobre os seguintes temas:

- a) fontes financeiras para composição do Novo Fundeb;
- b) complementação da União;
- c) formato da distribuição de recursos;
- d) constitucionalização do Custo Aluno Qualidade; e
- e) valorização dos profissionais do magistério.

A última fase da técnica de Bardin corresponde ao tratamento dos resultados obtidos, com a inferência e interpretação das informações, de modo que “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (‘falantes’) e válidos” (BARDIN, 2016, p. 131). Diante das temáticas eleitas, foram examinados, à luz da revisão bibliográfica e teórica, os posicionamentos dos atores sociais investigados, as argumentações apresentadas, os pontos de convergências e divergências entre eles, as propostas acatadas pela Comissão Especial e que constam na emenda constitucional aprovada, os avanços e retrocessos entre o primeiro Fundeb e o seu sucessor, discussões essas que estão pormenorizadas no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 5 – A TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015: PROPOSIÇÕES E ATORES EM DISPUTA

Antes de abordar a discussão das linhas de análise, julga-se necessário fazer uma breve contextualização sobre a tramitação da proposta de emenda constitucional que visou a reformulação do Fundeb.

A PEC nº 15 foi apresentada pela Deputada Raquel Muniz<sup>15</sup> em 2015 e posteriormente, em 2016, foi constituída a primeira Comissão Especial responsável pela análise do documento, durante a 55ª legislatura, com designação da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM<sup>16</sup>-TO) como Relatora. No entanto, somente em 2017 foi realizada a primeira audiência pública, de muitas que viriam em diante.

A proposta inicial não trouxe mudanças substanciais em relação ao desenho do Fundeb anterior. O intuito era de não ocasionar maiores resistências para a aceitação e aprovação da PEC, tanto do parlamento quanto da sociedade civil, diante de uma sistemática já em vigor há 14 anos. Assim, manteve-se o caráter contábil dos fundos estaduais, com a mesma composição tributária e percentual de complementação da União, sem alteração no mecanismo de redistribuição de recursos e no percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério.

Basicamente, e não menos importante, a principal inovação foi tornar o Novo Fundeb perene, retirando-o das Disposições Constitucionais Transitórias e colocando-o no corpo permanente da Carta Magna, de modo a torná-lo uma política de Estado e não mais de governo. O texto também apresentou a inclusão do princípio da proibição do retrocesso na prestação social educacional; a garantia da participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas sociais; a determinação de que a União complementasse, com recursos adicionais, o valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública nas ocasiões em que os entes subnacionais não dispusessem de orçamento para cumprir o valor fixado; e a possibilidade de se utilizar *royalties* e compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para integrarem a composição dos Fundos, como recursos novos.

---

<sup>15</sup> Raquel Muniz se notabilizou na votação sobre o *impeachment* da Presidente Dilma Roussef. Antes de proferir seu voto a favor pela admissibilidade do processo de *impeachment*, a deputada elogiou a gestão do marido, Ruy Muniz, então prefeito do município de Montes Claros, Minas Gerais, pelo exemplo de combate à corrupção. No dia seguinte à sessão, Ruy Muniz foi preso preventivamente por suspeitas de envolvimento em esquema de corrupção, dentre outras acusações. Na eleição de 2018, Raquel Muniz não conseguiu ser reeleita como deputada federal.

<sup>16</sup> Partido Político Democratas.

A partir de 2017, deu-se início a um intenso processo de discussão na Câmara dos Deputados, durante as dezenas de audiências públicas realizadas, com participação de vários representantes da sociedade civil, das organizações sindicais e estudantis, dos governos estaduais e municipais e pesquisadores acadêmicos. O governo federal pouco esteve presente, ponto que será melhor abordado na Seção 5.2 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO.

Nesse primeiro momento de debates, vários participantes apresentaram diagnósticos e estudos, apontando os benefícios trazidos pelo Fundeb outrora em vigor, os desafios a serem superados pelo novo Fundo e os aspectos que poderiam ser aperfeiçoados para torná-lo mais redistributivo e equitativo, em prol da universalização da educação básica.

Como pontos positivos, foram apontados a minirreforma tributária embutida nos fundos, uma vez que, com a vinculação do recurso à matrícula e o processo de municipalização, os municípios passaram a administrar receitas que originalmente foram arrecadados pelos estados; uma maior cooperação federativa; a diferença entre o valor aluno/ médio praticado nos estados foi reduzida, graças ao maior aporte de recursos federais injetados nos fundos estaduais com menores valores, o que colaborou para uma menor desigualdade intra e interestadual; uma indução à expansão das matrículas na educação básica, principalmente nas creches; e o aumento do piso salarial do magistério.

As fragilidades apresentadas indicaram a insuficiência de recurso para alcançar as metas do PNE; os fatores de ponderação não retratavam a realidade, o que desestimulava o investimento nas etapas de maior custo (creche, educação especial, educação do campo); a evasão escolar, principalmente no ensino médio; a complementação da União nunca ultrapassava o patamar mínimo de 10%, tornando-se o teto ao invés do piso, alcançando poucos estados e não reduzindo significativamente a desigualdade da educação básica.

Também foram mencionados as seguintes dificuldades: não cumprimento do piso salarial do magistério por falta de recurso; falta de interesse dos entes em aumentar a capacidade de atendimento da rede dado que, com a diminuição da arrecadação tributária, a ampliação de matrículas implicava na redução do valor *per capita* dos Fundos; desequilíbrio orçamentário-financeiro em municípios pequenos, com baixa capacidade de ampliação da oferta e que passaram a perder recurso com o Fundeb, visto que o dinheiro segue as matrículas; e existência de municípios ricos sendo beneficiados com a complementação da União e de municípios pobres que necessitavam da ajuda do governo federal, mas que não eram contemplados.

O Quadro 3 sintetiza o diagnóstico exposto nas audiências públicas.

Quadro 3– Balanço Fundeb relatado nas audiências públicas

<b>BALANÇO FUNDEB</b>	
<p>Redução da diferença do valor aluno/médio entre os estados. (<i>Consed, em 28/03/2017</i>)</p>	<p>Mas não o suficiente para tornar o sistema educacional equitativo. (<i>Undime, em 14/03/2017</i>)</p>
<p>Aumento do piso salarial do magistério. (<i>Consed, em 28/03/2017</i>)</p>	<p>Mas não houve equiparação salarial com a remuneração de outras carreiras de nível superior. (<i>Consed, em 14/03/2017</i>)</p> <p>Vários entes possuem dificuldade de cumprir o piso salarial. (<i>CNTE, em 28/03/2017</i>)</p>
<p>Expansão de matrículas na educação básica. (<i>Undime, em 28/03/2017</i>)</p>	<p>Mas cerca de 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. (<i>CNTE, em 29/06/2017</i>)</p>
<p>Fortalecimento do regime de colaboração. (<i>Consed, em 28/03/2017</i>)</p>	<p>Mas provocou desequilíbrio orçamentário-financeiro em municípios pequenos ou com baixa capacidade de expansão de matrículas. (<i>CNM, em 12/09/2017</i>)</p>
<p>Redistribuição de recursos em proporção à oferta de matrículas, independentemente da capacidade tributária. (<i>USP, em 07/03/2017</i>)</p>	<p>O mínimo de 10% deveria ser o ponto de partida e não o patamar fixo de complementação. (<i>Undime, em 14/03/2017</i>)</p>
<p>Estabelecimento de um patamar mínimo de complementação da União. (<i>Undime, em 14/03/2017</i>)</p>	<p>O mínimo de 10% deveria ser o ponto de partida e não o patamar fixo de complementação. (<i>Undime, em 14/03/2017</i>)</p>

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas sobre a PEC nº 15/2015.

Com esses apontamentos, os expositores também elencaram alguns desafios a serem enfrentados pelo novo Fundo. Dentre eles, resgatar quem não está no sistema educacional; buscar maior aporte de recursos federais para aumentar a quantidade de estados beneficiados; potencializar o efeito redistributivo do Fundeb para que haja mais equidade no atendimento educacional; e cumprir as metas do PNE, principalmente a meta 20 que trata do financiamento. Isso diante de um cenário de recessão econômica e sob a égide da emenda de teto de gastos, que reverberam diretamente no montante de recursos dos fundos.

Ainda em 2017, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados realizou o Estudo Técnico nº 24, intitulado “Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)”, de autoria de Cláudio Riyudi Tanno. Nesse

estudo, várias questões levantadas nas audiências públicas foram incorporadas ao documento. O estudo propõe modelos de aprimoramento no mecanismo de financiamento da educação básica, com simulações que trazem indicativos para os resultados esperados perante os diferentes formatos de redistribuição dos recursos.

Diante dos diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento apresentados nas audiências e tendo por base o Estudo Técnico realizado pela Casa Legislativa, a Comissão vislumbrou a possibilidade de aprimorar o texto da PEC. Após a realização de 23 audiências públicas, foi redigida a 1ª minuta de substitutivo, em abril de 2018, contemplando vários aspectos apontados pelos participantes.

Com a apresentação da 1ª minuta, os debates ficaram mais acirrados, com forte embate entre diferentes concepções envolvendo a composição dos Fundos, o formato de redistribuição dos recursos, a adoção do CAQ como referência para o financiamento da educação, a ampliação da complementação da União, a adoção de estímulos por desempenho, o pagamento de inativos com recursos do Fundo, o financiamento de instituições privadas com recurso do Fundeb, dentre outros assuntos.

Com o encerramento da 55ª Legislatura (2015-2019), a PEC nº 15/2015 foi arquivada. No início da 56ª Legislatura (2019-2023), com o desarquivamento da PEC, nova Comissão Especial foi constituída, mantendo-se a Deputada Professora Dorinha como Relatora.

Decorridos mais 06 audiências públicas, a Relatora apresentou a 2ª minuta de substitutivo, em maio de 2019, havendo mais rodadas de discussões com a realização de outras 13 audiências públicas. Foi dado prazo para o oferecimento de emendas à PEC, o que resultou na apresentação de 05 emendas parlamentares. Com o encerramento do prazo para submissão de emendas, foi aberta a possibilidade para que os deputados federais, representantes dos governos e da sociedade civil apresentassem sugestões ao texto, as quais foram recebidas e analisadas como se emendas fossem. Diante de distintas propostas, a Comissão Especial ainda redigiu o 3º substitutivo em setembro de 2019 e o 4º substitutivo em fevereiro de 2020, o que demonstra a complexidade para se chegar a consensos. Com a proximidade do fim do Fundeb, finalmente a PEC nº 15/2015 foi aprovada no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, transformando-se na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. O Quadro 4 resume o trabalho realizado na Câmara dos Deputados.

Quadro 4 – Atividades legislativas sobre a PEC 15/2015

PEC 15/2015	Legislatura	Ano	Gestão	Atividades parlamentares
	55ª legislatura	2015	Dilma Roussef	Apresentação da proposta inicial na Câmara dos Deputados
		2017	Michel Temer	Realização de 23 audiências públicas
				Apresentação da 1ª minuta de substitutivo
	2018		Realização de 6 audiências públicas	
	56ª legislatura	2019	Jair Bolsonaro	Apresentação da 2ª minuta de substitutivo
				Apresentação de 5 emendas parlamentares
		2020		Apresentação da 3ª minuta de substitutivo
				Realização de 13 audiências públicas
				Apresentação da 4ª minuta de substitutivo
Promulgação da EC 108/2020				

Fonte: Parecer da Relatora – PEC 15/2015, elaborado pela autora.

Dado esse panorama da tramitação legislativa da PEC nº 15/2015, na sequência serão abordados os principais assuntos foco de maior discussão e considerados centrais para o funcionamento dos Fundos. Essas temáticas serão analisadas em especial sob a ótica dos principais participantes das audiências públicas, atores sociais já abordados no Capítulo 3 deste trabalho. Proposições de outros expositores também serão tratados em momentos específicos para contribuir com a análise das informações.

### 5.1 FONTES FINANCEIRAS PARA COMPOSIÇÃO DO NOVO FUNDEB

O texto original da PEC não trouxe mudanças quanto à cesta de composição do novo Fundo. E esse assunto foi abordado em muitas audiências públicas. Vários expositores ressaltaram a necessidade do Fundeb aportar recursos adicionais, principalmente devido à queda de arrecadação tributária que os entes passaram a sofrer.

Alguns painelistas apresentaram a linha histórica de disponibilidade de recursos dos Fundos<sup>17</sup>. De 2007 a 2013, houve forte crescimento no volume disponível. No entanto, a partir de 2014 sobreveio queda no montante de recursos do Fundeb. Em 2016, por exemplo, a

<sup>17</sup> Bruno Cesar Campos (Economista) em 04/04/2017; Jônatas Gonçalves Rêgo (Secretário Municipal de Educação de Mirabela-MG) em 27/04/2017; Jorge Abrahão de Castro (Economista) em 13/06/2017; Elias Diniz (FNP) em 08/08/2017.

disponibilidade da receita retomou ao patamar de 2012, o que demonstra a dificuldade financeira que os estados e municípios vêm passando.

Isso ocorre porque o Fundeb responde ao efeito econômico: quanto menor a arrecadação, menor é a disponibilidade de recursos aos Fundos, o que induz também à redução do valor mínimo por aluno. Como consequência, os gestores passaram a ficar desestimulados em expandir a rede, dado que isso significaria ter mais alunos para dividir a receita, caindo, por conseguinte, o valor *per capita*. A lógica de se buscar mais matrículas para conseguir mais recursos passou a não funcionar como foi na época do Fundef. O valor dos Fundos não dependia mais da quantidade de matrículas e sim do montante arrecadado de receitas.

Para agravar a situação, é natural que, em tempos de recessão econômica, iniciada em 2014, a rede pública passe a receber alunos oriundos da rede privada, o que requer maior financiamento. O economista José Roberto Rodrigues Afonso, na audiência realizada em 13 de junho de 2017 e com base em dados da Federação Nacional das Escolas Particulares – Fenep, relatou que a rede pública recebeu dez mil pedidos a mais de matrículas em 2016 do que em 2015. Justamente quando mais se precisa de recursos para acolher novos alunos, o financiamento cai.

Então, diante do decréscimo de receitas, como cumprir as metas do PNE, notadamente ampliar a oferta de tempo integral nas escolas públicas e da educação infantil em creches para 50% e alcançar 10% do PIB para o financiamento da educação pública até 2024?

Algumas sugestões foram apresentadas como fontes adicionais. Uma delas foi a possibilidade de todos os recursos vinculados ao MDE serem repassados aos Fundos com a justificativa de que, dessa forma, haveria uma melhor redistribuição do gasto, ou, na impossibilidade, que o máximo de receitas fossem canalizadas para o Fundeb<sup>18</sup>.

Os contrários<sup>19</sup> a essa proposta argumentaram que ampliar o percentual de 20% para 25% na composição dos Fundos não significaria recurso novo, uma vez que são receitas já destinadas à educação por determinação constitucional. Logo, o aumento da subvinculação não aumentaria a disponibilidade total financeira disponível para aplicação. Ademais, os entes subnacionais possuem outras despesas não financiadas pelos Fundos. Foi com esse entendimento que a Relatora optou por preservar o percentual de 20%, “em virtude das outras despesas de educação que não estão e não seriam cobertas pelo Fundo. Alguns Municípios e alguns Estados têm universidades estaduais e municipais, têm atendimentos que não estão incluídos na área coberta pelo Fundo. A opção foi manter” (BRASIL, 2019i, p. 6).

---

<sup>18</sup> Herton Ellery Araújo e Camillo Bassi (Ipea) em 18/04/2017; Ricardo Paes de Barros (Insper) em 28/05/2019.

<sup>19</sup> Daniel Arias Vazquez (Unifesp) em 04/04/2017; Nelson Cardoso Amaral (UFG) em 18/04/2017.

Seguindo a discussão sobre recursos adicionais à política de fundos de financiamento, foi aventada, pelo Consed, a inclusão dos impostos municipais na base de cálculo do Fundeb, proposta que foi defendida por alguns painelistas<sup>20</sup>, a exemplo do representante do antigo Ministério da Fazenda. O argumento apresentado era de que a inclusão de impostos locais aumentaria o poder equalizador do Fundeb e auxiliaria os municípios de pequeno porte que passariam a perder menos recursos. O Estudo Técnico de Tanno favorece essa visão. Para o Consultor, com a inclusão de impostos locais na composição do Fundeb, seria promovida, quase que idealmente, a equalização no âmbito de cada ente federativo. Contudo, “como consequência haveria maior sacrifício contributivo de capitais e Municípios de grande porte, que possuem maior potencial arrecadatório de impostos próprios” (TANNO, 2017, p. 65).

Tal sugestão foi criticada pelo Presidente da Undime, acompanhada pelo posicionamento da CNM que defendeu a manutenção da cesta tributária de composição do Fundo. O Todos Pela Educação também foi contrário a esse acréscimo por acreditar que seria inviável, do ponto de vista operacional, a mensuração desses tributos, o que poderia gerar insegurança contábil. Outros painelistas também afirmaram que a incorporação de imposto municipal não representaria substancialmente um aumento de receitas. O impacto desses recursos seria sentido somente nas capitais, por terem receita própria alta, e nem em todas as capitais, como em algumas do nordeste.

A não inclusão de impostos municipais, com a manutenção da cesta tributária nos Fundos, foi defendida por mais participantes<sup>21</sup> e acatada pela Relatora da Comissão Especial. Ainda que a proposta de incluir impostos locais pudesse nivelar ainda o mais o financiamento da educação entre os entes, isso demandaria um grande esforço político de convencimento diante da provável resistência dos grandes municípios que se sentiriam prejudicados em repassar parte expressiva da própria receita aos entes do respectivo estado com menor poder arrecadatório, resistências já sinalizadas pelos representantes municipalistas durante as audiências. Aliado a isso, havia os desafios operacionais a serem superados: existem municípios que não possuem sistema eletrônico de arrecadação tributária, o que poderia gerar morosidade e falta de transparência na apuração das receitas e, com isso, dificultar a previsibilidade de recursos direcionados ao Fundeb.

Outro ponto bastante debatido foi a possibilidade de verbas oriundas de *royalties* serem fonte adicional de financiamento ao Novo Fundeb. Essa foi uma das novidades trazidas no texto

---

<sup>20</sup> Herton Ellery Araújo e Camillo Bassi (Ipea) em 18/04/2017.

<sup>21</sup> Manoel Humberto Gonzaga Lima (Uncme) em 11/06/2019; Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza (Prefeita, FNP) em 18/06/2019.

original da PEC nº 15/2015, em que receitas provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural pudessem ser integradas aos Fundos estaduais como recursos adicionais, na forma da lei de cada ente federativo.

Nota-se que A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, já determina aos governos federal, estaduais e municipais o repasse de 75% das receitas obtidas pela compensação ao poder público com a produção de petróleo para a educação pública, preferencialmente à educação básica. Aprovada em um cenário otimista de recurso novo à educação e que possibilitaria alcançar as metas estabelecidas no PNE, a Lei do pré-sal “trouxo a ideia de que novos recursos ‘cairiam no caixa’ do Ministério da Educação, das secretarias estaduais e municipais” (DUARTE *et. al.*, 2017, p. 91).

No entanto, a judicialização<sup>22</sup> por alguns dos estados produtores que questionaram a partilha dos lucros com os estados não produtores inviabilizou a distribuição das receitas advindas da exploração do pré-sal, o que frustrou as expectativas geradas de receita nova. Assim, em que pese haver previsão legal, a autora da PEC buscou atribuir maior proteção a esse dispositivo, concedendo *status* constitucional para que houvesse garantia de previsão da destinação desses recursos à educação.

A Agência Nacional de Petróleo – ANP, responsável por promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas relacionadas à indústria do petróleo, foi convidada para expor dados sobre a arrecadação. A previsão, segundo o representante da Agência, era do recebimento em torno de 60 bilhões de reais dentre 2019 a 2023, dos quais 47 bilhões seriam destinados à educação. Ainda que o cenário fosse positivo em termos de arrecadação, a ANP alertou que o recurso de *royalties* e participações especiais é um valor incerto, pois depende da produção, sofre variações do câmbio e do preço do barril de petróleo, além de estar suscetível a eventos imprevisíveis, como eventual paralização na produção provocada por acidente na refinaria.

A redação inicial trouxe a possibilidade de os entes utilizarem esses recursos adicionais de forma opcional. O Todos Pela Educação, então, defendeu a alteração desse dispositivo para que houvesse a obrigatoriedade da destinação dessa receita ao Fundeb e não como uma discricionariedade dos entes federados. Ponto esse que foi acatado pela Comissão: todas as minutas de substitutivo determinavam que as receitas de *royalties* fossem integradas aos Fundos estaduais, na forma da lei de cada ente federativo.

---

<sup>22</sup> A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917 (ADIN nº 4917) suspendeu dispositivos que previam novas regras para distribuição dos *royalties* do petróleo.

Outras entidades foram favoráveis a essa mudança, como o Consed e a CNM. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Undime propuseram o estabelecimento de prazo para que os entes regulamentassem, até o ano de 2022, esse dispositivo. O receio desses atores sociais era de que, sem o prazo, haveria o risco de acentuar mais ainda as disparidades inter e intraestaduais ao invés de corrigi-las, na medida em que o tempo de regulamentação nos estados e municípios seria diferente: os entes que normatizassem sem mora já passariam a receber esses recursos, enquanto os que regulamentassem *a posteriori* demorariam a contar com essa receita adicional. Para a CNTE, a regulamentação não deveria ficar a cargo dos entes, defendendo uma normatização nacional, dado que os estados e municípios possuem situações bem diferentes em termos de participação nesse tipo de receita, de modo que a determinação de um percentual por lei federal poderia amenizar essa questão.

No decorrer das audiências, foi manifestada apreensão quanto à utilização dessa fonte em um Fundo que passaria a ser permanente. Apesar de haver expectativa positiva de aumento de receitas oriundas da exploração de petróleo e gás natural, foi ressaltada a natureza volátil e as incertezas inerentes a esse tipo de atividade, não sendo segura para custear despesas obrigatórias, especialmente as de pessoal, uma vez que o Fundeb financia o pagamento dos profissionais do magistério. Esse foi o posicionamento dos representantes do Ministério da Fazenda que sugeriram a realização de mais estudos que estimassem a previsibilidade e sustentabilidade desses recursos a longo prazo.

O Consultor Cláudio Tanno, na audiência em que foi convidado para tratar do Estudo Técnico nº 24/2017, afirmou que essas receitas não estariam ainda aptas para serem transferidas aos entes por questões arrecadatórias e por questões de hipóteses legais da transferência.

A nebulosidade quanto à segurança ou não da fonte advinda dos *royalties* e o receio desse impasse repercutir na votação do texto da PEC provocaram mudanças de posicionamentos. O Consed, por exemplo, em 04 de junho de 2019, defendeu a inclusão. Poucos meses depois, em 22 de outubro, o Vice-Presidente do Consed solicitou a supressão dessa parte no texto legislativo por considerar a matéria complexa com impacto diferenciado entre os entes, o que poderia gerar posicionamentos opostos e, por consequência, dificultar a aprovação do Novo Fundeb. Da mesma forma, o Todos Pela Educação, antes defensor dessa fonte financeira, encaminhou Ofício à Comissão, em 02 de junho de 2020, solicitando a exclusão da vinculação constitucional de *royalties* para a Educação.

Dada a proximidade do encerramento do Fundeb e da insegurança em torno do assunto, a disposição que previa a inserção de recursos provenientes de *royalties* foi suprimida no texto final da PEC.

A busca pela inclusão de novas receitas orçamentárias para compor o Fundeb impulsionou em um movimento de apresentação de mais propostas pelos expositores. A CNTE indicou como sugestão de fonte os recursos provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação decorrente de desoneração. Na audiência de 24 de abril de 2018, o Presidente da Revista de Financiamento da Educação – Fineduca afirmou, com base em dados da Instituição Fiscal Independente, que o governo federal deixou de arrecadar em 2017, na forma de anistia e isenção fiscal, cerca de 4,8% do PIB. O Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Cezar Miola, relatou, segundo estudos do Tribunal de Contas da União – TCU, que as renúncias no âmbito federal atingiram 280 bilhões de reais em 2018, montante acima da soma de investimentos realizados na educação (95 bilhões de reais) e na saúde (108 bilhões de reais), e que a estimativa de incentivos fiscais para 2019 girava em torno de 370 bilhões de reais.

Essa proposta foi recepcionada pela Comissão Especial e foi incluída em todas as minutas de substitutivo. No entanto, a temática suscitou indagações. O Consed, em 29 de maio de 2018, ressaltou a importância de se discutir sobre as perdas de recursos financeiros decorrentes de desonerações e de como criar mecanismos para, de alguma forma, reaver esses valores. Mas alertou a Comissão quanto à necessidade de trazer maior clareza no texto do substitutivo dado que ele dava margem a interpretações diversas e complexas, dando a sugestão de que o assunto fosse tratado em uma discussão infraconstitucional. A Comissão, então, decidiu pela supressão desse ponto.

A escolha de uma nova fonte de financiamento para a educação básica, sustentável e de arrecadação própria dos entes subnacionais, mostrou-se uma tarefa árdua. Para se discutir a temática, faz-se necessário ter um olhar sobre a forma de organização tributária brasileira. Atualmente, boa parte da arrecadação decorre de impostos incidentes no valor do consumo, tornando a tributação majoritariamente regressiva. Isso significa que as classes de menor renda são as que mais contribuem.

A busca por uma reforma tributária que incida mais em propriedade e renda (progressiva), ao invés de consumo (regressiva), cujo ensaio já perdura por um tempo, também é objeto de propostas no âmbito legislativo. Na Câmara Federal, tramita a PEC nº 45, de 2019, que propõe simplificar o sistema tributário por meio da unificação de cinco tributos (Programa de Integração Social – PIS, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto Sobre Serviço – ISS e ICMS) em um único imposto, o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS.

A apresentação dessa proposta de emenda à Constituição acionou um alerta sobre o futuro da política de fundos de financiamento. O ICMS, imposto estadual em que parcela é direcionada aos respectivos municípios, corresponde a cerca de 60% da quantia total do Fundeb. É o tributo que possui mais peso na composição dos Fundos e constitui-se na principal fonte agregada de financiamento dos municípios. Assim, na hipótese de os impostos que estão na cesta do Fundeb deixarem de existir, necessariamente haveria impactos no montante dos Fundos.

Foi com essa preocupação que o Deputado Bacelar (PODE<sup>23</sup>-BA) apresentou a Sugestão nº 03 para que, em caso de extinção de impostos que compõem a cesta do Novo Fundeb ou sua substituição por novos tributos, ou ainda a alteração das alíquotas ou fatos geradores, fosse preservado o valor real da quantia de recursos já praticado na educação básica. A intenção era proteger o financiamento direcionado ao MDE diante de uma reforma tributária.

O Consed, por meio da Nota Técnica nº 7/2019, intitulada “Um Fundeb melhor para todo o Brasil: permanente, mais equitativo e com maior participação da União”, reforçou a importância de se estabelecer no texto constitucional garantias para que uma eventual alteração do sistema tributário nacional não gerasse prejuízos ao Novo Fundeb. Nesse mesmo sentido se posicionou o Todos Pela Educação, na audiência de 22 de outubro de 2019, estando favorável à proteção dos Fundos diante de eventuais mudanças decorrentes da reforma tributária.

A Comissão Especial, diante desses alertas, acatou a sugestão proposta pelo parlamentar, de modo que o texto final da PEC passou a garantir que os recursos vinculados à educação continuarão equivalentes ao resultante da aplicação dos atuais percentuais praticados (18% pela União e 25% pelos entes subnacionais) caso haja alguma alteração na estrutura tributária.

A análise dessa temática demonstra que múltiplos atores participaram das discussões e apresentaram os respectivos projetos, ainda que esses não fossem contemplados na integralidade pelos tomadores de decisão. Para Cesário (2016) e Resende (2022), o sistema de comissões no âmbito do legislativo são espaços importantes para as atividades de pressão, são arenas de atuação relevantes para que os atores sociais exerçam influência.

Como parte do mesmo ambiente político, grupos de interesse possuem relações de cooperação ou competição entre si. Formam, assim, uma ampla rede que liga desde os movimentos locais até as organizações nacionais que funcionam como ponta de lança de interlocução com autoridades políticas, ou mesmo órgãos internacionais (CESÁRIO, 2016, p. 109).

---

<sup>23</sup> Partido Podemos.

Dessa forma, uma política pública não se constitui como um ato isolado, é moldada pelo conjunto de mobilizações e reivindicações dos grupos de pressão: “as políticas estatais podem ser classificadas como ‘nós’ do processo social, na medida em que refletem as diversas interações (inclusive disputas) entre os atores sociais” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 125).

Em que pese ter havido um esforço dos expositores para encontrar novas fontes de financiamento, com apresentação de variadas propostas, o texto final da PEC não trouxe mudanças quanto à composição financeira dos Fundos e ao percentual da subvinculação. Assim, evidencia-se a complexidade do assunto, dada a necessidade de se voltar o olhar para a forma organizativa do sistema tributário brasileiro, aliado à existência de posicionamentos não consensuais entre os atores que possuem concepções distintas sobre a temática do financiamento da educação.

Durante a construção de uma política pública, alguns posicionamentos podem ser modificados ao longo desse processo, não necessariamente por mudança de entendimento, mas para que a matéria não fique travada a ponto de impedir a criação da política. Isso ocorre porque a formulação da política pública não é estática. É um processo dinâmico, sofre influências externas como ambiente político e econômico desfavorável à aprovação, ainda mais quando o assunto é passível de questionamentos técnicos e jurídicos que podem impedir a continuidade da proposta.

Um exemplo foi a mudança de posicionamento do Consed quanto à inclusão de recursos provenientes de *royalties*: inicialmente sendo favorável e posteriormente solicitando a retirada do assunto na PEC, para que as divergências não pudessem ser causa para não aprovação do novo Fundo.

Relevante ressaltar também a proposta de incluir receitas advindas de compensações em virtude de desoneração tributária. Ainda que a redação das minutas de substitutivos não pudesse estar elucidativa quanto à forma de retorno desses recursos aos cofres públicos, é preciso amadurecer a discussão e insistir para que ela não saia da pauta legislativa. Vários caminhos são encontrados pela iniciativa privada para obter uma parcela, cada vez crescente, de recursos públicos que deveriam ser revestidos à sociedade, a exemplo da subtração de receitas com a desoneração fiscal. A isenção tributária ser de tal valor a ponto de ultrapassar os gastos realizados com educação e saúde demonstram a quais interesses o Estado atende: a do empresariado em detrimento do investimento em serviços públicos.

Outrossim, é necessário estar vigilante diante da discussão sobre a reforma tributária. O Estado precisa investir em uma reforma que inverta a matriz tributária existente, de regressiva

para progressiva, ampliando as alíquotas dos impostos patrimoniais subvalorizados e regulamentando o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF, já prevista na Carta Magna, que poderiam se constituir em fonte extra para a educação pública e outras políticas sociais. A proteção dos recursos vinculados à MDE foi um importante passo, mas há espaço para colocar em prática mais ações que salvaguardem os recursos à educação pública.

Como consolidação dos posicionamentos dos atores sociais sobre as fontes financeiras para composição do Fundeb e o momento em que eles exerceram ou não influência no texto legislativo, o Quadro 5<sup>24</sup> apresenta tais informações:

Quadro 5 – Propostas sobre as fontes de financiamento do Novo Fundeb

<b>FONTES DE FINANCIAMENTO</b>					
	<b>Todos os recursos do MDE ao Fundeb</b>	<b>Inclusão de impostos municipais</b>	<b>Inclusão de royalties</b>	<b>Recursos de Desoneração fiscal</b>	<b>Proteção à reforma tributária</b>
<b>Consed</b>	-----	Favorável	Favorável ↓ Contrário	Favorável	Favorável
<b>Undime</b>	-----	Contrário	Favorável	-----	-----
<b>CNM</b>	-----	Contrário	Favorável	-----	-----
<b>CNTE</b>	-----	-----	Favorável	Favorável	Favorável <sup>25</sup>
<b>Campanha</b>	-----	-----	Favorável	Favorável <sup>26</sup>	-----
<b>Todos</b>	-----	Contrário	Favorável ↓ Contrário	-----	Favorável
<b>PEC original</b>	Não	Não	Sim	Não	Não
<b>1º substitutivo</b>	Não	Não	Sim	Sim	Não
<b>2º substitutivo</b>	Não	Não	Sim	Sim	Não
<b>3º substitutivo</b>	Não	Não	Sim	Sim	Sim
<b>4º substitutivo</b>	Não	Não	Sim	Sim	Sim
<b>PEC aprovada</b>	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos publicados pelos atores sociais.

<sup>24</sup> Os posicionamentos não identificados serão retratados com traços horizontais nos Quadros dispostos neste trabalho.

<sup>25</sup> Documento “Carta Aberta: em defesa do Novo Fundeb permanente”.

<sup>26</sup> Documento “Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015”.

Sem uma nova fonte adicional para a composição do Novo Fundeb, outro recurso passou a ser alvo de intensas discussões para ampliar o financiamento da educação básica: a complementação da União aos Fundos, tema a ser abordado a seguir.

## 5.2 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Um dos temas mais discutidos e que suscitou muita divergência de posicionamentos, a complementação da União possui o papel de equalizar o financiamento da educação básica, de modo a socorrer os fundos estaduais com menores valores de gasto por aluno e, com isso, diminuir a diferença do que é aplicado na educação básica entre os estados.

Alvo de emendas, sugestões e defesas de percentuais diversos durante a tramitação, inicialmente a PEC repetiu o percentual mínimo, que se tornou máximo durante a vigência do primeiro Fundeb, de 10%. Até a apresentação da 1ª minuta de substitutivo, todos os participantes das audiências públicas, a exceção do representante do Insper<sup>27</sup>, defenderam uma maior complementação da União. Alguns atores sociais, em um primeiro momento, até sugeriram percentuais, como a CNTE, de 20%, e a Campanha, de 50%.

O destaque para um maior protagonismo da União decorre, sobretudo, pela desigual capacidade de financiamento dos entes federados que, além de estarem esgotados financeiramente, são os responsáveis em executar as políticas públicas na educação básica. A lógica, hoje e historicamente, sempre esteve invertida: a União é o ente que mais arrecada tributos e o que menos aplica recurso na educação, enquanto os entes subnacionais, principalmente os municípios, são desfavorecidos no recolhimento e são os que mais possuem responsabilidade na oferta da educação. Esse foi um dos argumentos mais utilizado pelos atores sociais, convergindo entendimentos pelo menos nesse aspecto.

Além disso, os recursos federais repassados aos Fundos estaduais não são afetados pela emenda de teto de gasto, o que mostrou a possibilidade concreta do ente central ampliar o montante subvencionado aos Fundos. Diante das limitações impostas pelo teto de gasto, a complementação via recursos federais seria uma alternativa para ampliar o investimento na educação básica e a União exerceria com efetividade a função redistributiva e supletiva como determina a Constituição Federal.

A partir da apresentação da 1ª minuta de substitutivo, que triplicou a complementação do ente central, passando a ser de 30%, com aumento gradativo até atingir a totalidade em 10

---

<sup>27</sup> Naércio Menezes Filho, em 22/08/2017.

anos, o aparente cenário de consenso foi alterado e as audiências tornaram-se uma arena de disputas entre os participantes, que apresentavam percentuais extremos, variando entre 15% a 50%. E foi nesse ambiente de controvérsias que foi possível identificar a disputa de dois projetos políticos distintos: os que defendiam que os problemas educacionais não decorriam da escassez de recursos e sim da falta de uma boa gestão das receitas atualmente disponíveis, e os que destacavam a necessidade de maior aporte financeiro para a educação, aliado à concepção de que é preciso ter em vista o valor necessário para se alcançar um padrão mínimo de qualidade no ensino e não o que se tem em caixa.

O grupo que se alinhava à tese de que os recursos educacionais não estavam sendo aplicados com base nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade e que, portanto, era imprescindível o aprimoramento da gestão financeira, utilizaram vários argumentos para sustentar esse posicionamento. Dentre eles, o de que não havia evidências de forte relação entre o volume de recursos despendidos e a melhora nos resultados de aprendizagem. Outro ponto trazido foi o cenário de recessão econômica vivenciado desde 2014 e que as propostas de aumento de recursos federais precisariam considerar a grave situação fiscal do país. Outrossim, como a dinâmica demográfica brasileira apresenta tendência de queda devido ao declínio de natalidade, argumentaram que haveria uma redução na população em idade escolar, o que, por consequência, geraria um aumento no valor *per capita* gasto na educação básica.

Representantes do então Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na audiência realizada em 12 de junho de 2018, apresentaram os citados óbices à majoração da complementação da União: crise econômica, transição demográfica levaria a uma maior disponibilização de recursos, mais receitas não significa necessariamente melhora de resultados educacionais e necessidade de eficiência alocativa financeira.

Sobre esses dois últimos pontos, informaram que, mesmo com um maior aporte de receitas, a proficiência média em português e matemática no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb apresentou estagnação ou leve declínio nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio desde 2007. Com o *slogan* “Gastar mais ou melhor?”, os representantes do governo federal reiteraram que a efetividade das políticas educacionais não tem ocorrido com o aumento dos recursos e sim com o aprimoramento da gestão do gasto. Para dar sustentação a essa afirmativa, apresentaram como exemplo o estado do Ceará que, mesmo apresentando um montante baixo de desembolso na educação, conseguiu elevar o resultado do Ideb, estando abaixo somente de SP, SC, PR e MG, graças à política de criação de incentivos às redes de ensino com melhores desempenho.

A cartilha apresentada pelo representante do Ministério do Planejamento, então, defendia a adoção de mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão por meio de incentivos financeiros aos gestores de acordo com a performance educacional apresentada, além de um robusto sistema para profissionalização da gestão e de incentivos para adesão das melhores práticas, pontos bem alinhados com os ideais do novo gerencialismo público. Vale mencionar as falas dos servidores do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, respectivamente:

E a pergunta que fica é: esse aumento significativo, expressivo, de despesa implicou melhores resultados na educação? Esta é a pergunta que fica: mais dinheiro implica mais resultado? Vai ajudar alguma coisa colocar mais dinheiro, se nós continuarmos com as mesmas práticas educacionais e de gestão? Não nos parece que é o caso. Parece-nos que não é uma boa opção colocar mais dinheiro num modelo que não está se mostrando capaz de apresentar boa gestão (BRASIL, 2018f, p. 2).

Não adianta buscarmos alternativas que, de certa forma, impliquem desequilíbrio fiscal, aumento de inflação, arrecadação de imposto inflacionário, aumento da desigualdade, redução da renda real, socializando a crise com a sociedade, para aumentar recursos, cuja manutenção não será sustentável com o passar do tempo. Então, é fundamental que o novo FUNDEB seja pensado dentro dessa equação de equilíbrio fiscal, de responsabilidade fiscal. O fato é que o FUNDEB, ainda que esteja fora do teto, é uma despesa que afeta diretamente o resultado primário da União. Quanto mais nós criarmos despesas nesse sentido, mais longe estará o momento em que nós alcançaremos o tão desejado equilíbrio fiscal, que faz com que se tenha uma âncora forte, para que a economia finalmente possa alcançar um crescimento mais próximo do seu crescimento potencial (BRASIL, 2018f, p. 13).

O Todos Pela Educação, marcando presença na primeira audiência pública pós apresentação do 1º substitutivo, questionou o percentual de 30%, indagando as possíveis fontes para os recursos adicionais e se foram realizados estudos técnicos robustos para justificar a escolha desse valor. No documento “O Fundeb pode e deve melhorar”, a instituição assim declara:

A proposição do Substitutivo, entretanto, mostra-se se frágil, uma vez que não está acompanhada de previsão de fonte de recursos para a destinação de R\$ 27,2 bilhões adicionais ao Fundeb nem de evidências justificando o valor que se propõe de aumento na complementação. É fundamental que se desenvolvam estudos robustos no sentido de completar essas lacunas argumentativas, o que sem dúvida facilitará a criação de um consenso a respeito da PEC do Fundeb no Congresso, no Executivo Federal e na sociedade civil (TPE, 2018, n.p.).

Com a apresentação da segunda minuta de substitutivo e a manutenção do percentual de 30% no texto, o Ministério da Educação, decorridos dois anos e meio de debates e ausente até então, resolveu dar “as caras”, propondo um diminuto aumento de 15%, iniciando com 10% no

primeiro ano de vigência do Novo Fundeb e ampliando um ponto percentual por ano até alcançar a totalidade em 5 anos, o que, para o Presidente da Comissão Especial, “já foi um avanço porque a posição inicial do Governo era de não constitucionalizar o fundo e a segunda era de não haver um ponto percentual de aumento na complementação” (BRASIL, 2019h, p. 11).

O Ministro Abraham Weintraub participou da audiência realizada em 25 de junho de 2019 e pontuou que, após alinhamento com o Ministro da Economia, a Pasta chegou ao percentual de 15% com a justificativa de que havia um compromisso a ser seguido com os limites da Lei de Responsabilização Fiscal – LRF e que existiam outras áreas, além da educação básica, como o ensino superior e a educação técnica, que também necessitavam de atenção. E focou no discurso de que o gestor precisa elevar o desempenho educacional por meio de incentivos à melhoria dos indicadores de qualidade na educação.

É mister observar que o Todos Pela Educação, até a apresentação da proposta do governo federal pelo percentual de 15%, não tinha sugerido um patamar para a complementação da União. No entanto, após o envio da proposta do MEC à Comissão Especial, a instituição passou a defender o aumento sustentável de recursos federais no montante de 15%.

O TPE também reiterou que

A evidência internacional aponta de maneira inequívoca — inequívoca, há muita evidência já nesse sentido — que, até um certo patamar de gastos, há uma correlação positiva e significativa entre mais dinheiro e melhores resultados. Repito: até um certo patamar. Depois desse patamar, mais dinheiro não necessariamente retorna em resultados educacionais (BRASIL, 2019d, p. 6).

A entidade, nessa mesma audiência, sugeriu que eventuais aportes adicionais ao montante de 15% fossem incorporados como indutores de resultados. Posteriormente e para dar sustentação ao argumento de que o aumento de recurso promove melhora nos índices educacionais até certo nível, o Todos Pela Educação apresentou a Nota Técnica “Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino”. A instituição realizou análises utilizando resultados do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental e os recursos totais utilizados na educação básica no ano de 2015. A conclusão do estudo aponta que há forte correlação entre o que é investido na educação e os resultados do Ideb até o valor de R\$ 4.300 por aluno/ ano e que ocorre uma estabilização nos índices educacionais quando se aplica investimento acima de R\$ 4.300. “Essa constatação apoia o entendimento de que o nível de investimento por aluno não é um condicionante total da qualidade de ensino, sendo a eficiência no uso dos recursos também uma variável de explicação da qualidade” (TPE, 2019, n.p).

A CNM desde o início das discussões ressaltou que a complementação da União deveria ser viável e gradativa e frisou a necessidade de haver mais dados e simulações para justificar a ampliação para 30%, expressando “uma preocupação muito grande com a realização de coisas cumpríveis [...] é melhor termos o pé no chão e colocarmos coisas cumpríveis” (BRASIL, 2018e, p. 14). Com o questionamento “qual é a origem dos recursos para o aumento da complementação da União? Nós queremos que seja dito de onde vai sair esse dinheiro, como vamos contar com esse dinheiro” (BRASIL, 2018e, p. 15), a confederação dos municípios, da mesma forma que o Todos Pela Educação, passou a defender o percentual apresentado pelo governo federal, de 15%.

Com a propositura da PEC nº 65/2019 no Senado Federal tratando do mesmo objeto, tornar o Fundeb permanente, a Professora Dorinha e o Senador Flávio Arns, Relator da citada PEC no Senado, além dos consultores de ambas as Casas legislativas, passaram a fazer reuniões técnicas em conjunto para aproximação das propostas com o objetivo de construir consensos e não ter resistência para aprovação da PEC, independentemente se fosse a do Senado Federal ou a da Câmara dos Deputados. Assim, em setembro de 2019, a Professora Dorinha apresentou o terceiro substitutivo, ampliando mais ainda o percentual da complementação, chegando a 40%, mesmo percentual trazido na PEC do Senado Federal.

Segundo o Estudo Técnico de Tanno, o percentual de 40% permitiria contemplar os fundos de todos os estados e do DF e seria suficiente para cumprir ao menos 3 metas do PNE: atender 50% da educação infantil (meta 1), alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade (meta 5) e equiparar o rendimento médio do magistério com o dos demais profissionais de escolaridade equivalente (meta 17).

Em 22 de outubro de 2019, a Presidenta do Todos Pela Educação, Priscila Fonseca da Cruz, reforçou mais uma vez que a indução de qualidade na educação requer a adoção de boas práticas na gestão educacional para haver avanços nos resultados de aprendizagem:

a gente precisa melhorar a alocação, a implementação, a melhoria constante dessas políticas, melhorias constantes na educação, o investimento importa mas o que mais explica é a gestão, é como você aplica esse dinheiro [...] O que estamos vivendo no Mato Grosso do Sul, em Pernambuco e no Ceará é fruto de quê? De melhorias constantes na gestão. O investimento importa, mas o que mais explica o desenvolvimento é a gestão, é como se aplica o dinheiro.” (BRASIL, 2019k, p. 10).

Por outro lado, o grupo que defendia o projeto político que consistia no aumento expressivo de recursos federais também se articulou na luta de suas propostas. É possível

enquadrar nesse grupo a Undime, o Consed, a CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Desde a realização das primeiras audiências públicas, a Campanha argumentou pelo aumento progressivo da cota federal para 50% a fim de que a complementação passasse a contemplar todos os estados e para se alcançar o valor necessário à implantação do Custo Aluno Qualidade, bandeira defendida pela Campanha desde 2002.

O CNTE fez coro à Campanha ao defender a majoração da cota da União em função do CAQ. A Undime, por sua vez, reforçou a importância dos recursos da União para garantir o cumprimento do piso salarial nacional do magistério. Vale mencionar a fala desses participantes nas audiências públicas realizadas ainda durante o ano de 2017, a seguir transcritas na seguinte ordem: Undime, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Consed e CNTE:

Como limitações da PEC — aliás, Deputada, a gente parabeniza V.Exa. pela iniciativa —, a gente coloca que ele reproduz o equívoco do FUNDEF e do FUNDEB, ao focar na distribuição de recursos que existem, e não nas necessidades das redes de ensino. [...] Outra limitação da PEC é que ela não enfrenta o maior problema de financiamento da educação pública e reproduz a falta de equidade, como eu já falei, porque ela trata dessa questão dos fundos, permanecendo a União só com uma complementação supletiva, muito tímida, limitada a esses 10%. (BRASIL, 2017a, p. 17-18).

É importante ressaltar, como conclusão, que não é só desejável, mas também obrigatória a participação da União em relação à educação básica, na sua função redistributiva e supletiva e, mais do que isso, é obrigatório que se garantam as condições de ensino e aprendizagem aos estudantes brasileiros (BRASIL, 2017c, p. 9).

Hoje, o que nós temos é uma definição meramente contábil, meramente matemática, que considera os recursos que estão disponíveis, mas não considera as necessidades, as demandas, não considera o patamar mínimo que deve existir na relação custo/qualidade (BRASIL, 2017b, p. 6).

Portanto, para se garantir os investimentos na educação que dialogam com os objetivos da Constituição e do Plano Nacional de Educação, a União precisa, sem dúvida, aportar mais recursos no FUNDEB (BRASIL, 2017b, p. 13).

Com a proposição legislativa de 30%, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a CNTE continuaram defendendo a ampliação gradativa de 50%, agora seguidos pela Undime. O Presidente da Undime reforçou novamente que o foco das discussões deveria recair sobre o montante mínimo necessário para se ofertar educação pública de qualidade e não no que se tem disponível e que a eficiência da gestão do recurso é dever intrínseco do gestor público. A Undime assim se manifestou:

Ana Valeska e a Deputada Raquel colocaram essa questão da boa gestão dos recursos públicos. Isso nós nunca podemos perder de vista. Isso é questão de princípio. O

recurso público tem que ser bem gerenciado, não só o da educação, mas toda e qualquer forma de recurso público. Esses exemplos de malversação de recursos públicos não podem ser utilizados, seja na área da educação, seja na área da saúde, seja em qualquer outra área, como uma desculpa para que não se façam os investimentos necessários (BRASIL, 2018e, p. 43).

O Consed, por seu turno, defendeu que a majoração para 30% deveria ser maior, no patamar de 40%, para alcançar um maior equilíbrio nos investimentos feitos na educação básica quando comparado ao que é repassado para o ensino superior.

Após a apresentação do terceiro substitutivo com a proposta de 40% para se igualar ao percentual trazido na PEC nº 65/2019 do Senado, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Consed e a Undime passaram a defender a complementação de 40%.

Convém destacar que a Campanha, a CNTE, a Undime e o Consed colaboraram na construção do texto da PEC nº 65/2019, protocolada por todos os partidos com representação no Senado, a pedido do Fórum de Governadores. Fruto de mobilização desses atores, a PEC nº 65/2019 representa o esforço que eles empreenderam para sensibilizar também os senadores quanto à aprovação da matéria. Inclusive, a propositura de PEC em ambas Casas Legislativas sobre o mesmo objeto e com características semelhantes é algo raro de acontecer, a exemplo do que ocorreu na proposta da LDB pós promulgação da Constituição Federal de 1988 na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 101/1993) e no Senado Federal (Projeto de Lei nº 67/1992).

Nas palavras do Coordenador-Geral da Campanha, “Essa não é uma aliança simples; ela é, inclusive, inédita” (BRASIL, 2019x, p. 8). Aliás, o Consed e a Undime até redigiram em conjunto a “Nota Técnica Consed/ Undime: em defesa do Fundeb”, cenário bem diferente de quando da formulação do primeiro Fundeb, em que as instituições apresentaram posicionamentos mais antagônicos. A formação de uma aliança entre o Consed e a Undime foi comentada pelo Vice-Presidente do Consed na audiência pública realizada em 04 de junho de 2019:

o CONSED vai caminhar junto com a UNDIME. Nós vamos construir essa união em torno do FUNDEB agora mais do que nunca. Isso tem a ver com o que fizemos para a construção dos currículos da educação infantil nos Estados brasileiros. Isso nos fez mais próximos e mais convergentes (BRASIL, 2019f, p. 15).

Para a CNTE, a construção da PEC deveria ter como referência o PNE e o CAQ, ressaltou a importância da instituição do piso salarial nacional para o conjunto de profissionais da educação básica e que, por esses motivos, a complementação da União deveria ser em torno de 40% a 50%. A entidade também criticou a proposta de 15%:

Não acreditamos que saindo de 10% para 15% vamos ter avanço substancial. Não vamos! A Deputada já trouxe um dado comparativo. Quem é contra o investimento em educação diz que o problema não é de falta de recursos, mas de má gestão. No entanto, a Deputada lembrou bem que, quando se compara o Brasil com outros países com potencial econômico menor do que o nosso, vemos que o investimento por aluno lá é maior. Então, há algo muito errado aqui. Pelo tamanho que nós temos, pela quantidade de recursos que nós produzimos, não há, de fato, prioridade em se garantir o direito à educação, que está estabelecido na Constituição Federal como direito permanente dos nossos estudantes [...] Entendo que a Deputada Professora Dorinha, como Parlamentar e com o objetivo de alcançar a aprovação do documento, vai também trabalhar dentro da realidade existente, mas é importante que afirmemos aqui que essa realidade existente é pouco para atender um direito, uma demanda social. Temos de ter essa clareza. Se quisermos de fato atender, temos de avançar mais. (BRASIL, 2018c, p. 23-24).

Contudo, a proposição legislativa da cota federal para 40% provocou reação dos líderes partidários e do governo federal. Em outubro de 2019, durante um evento promovido pelo Todos pela Educação e Itaú BBA sobre a relação entre produtividade e educação, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), criticou publicamente o percentual proposto, afirmando “Que a gente vá para dentro da comissão do Fundeb e diga [que] ou esse debate vai ser para o mundo real ou a gente trava tudo e vamos ver o que acontece o ano que vem, que é o pior dos mundos” (PINHO, 2019, n.p.).

Em momento anterior, o Ministro da Economia, em entrevista concedida ao Jornal Estadão em março de 2019, informou que o governo estava articulando a tramitação de uma PEC que desse fim às despesas obrigatórias e às vinculações orçamentárias constitucionais, o que incluía a educação e definitivamente representaria uma ameaça à existência do próprio Fundeb, com a justificativa que tal proposta daria aos políticos total controle sobre os orçamentos dos entes. Segundo Paulo Guedes, seriam “os representantes do povo reassumindo o controle orçamentário. É a desvinculação, a desindexação, a desobrigação e a descentralização dos recursos das receitas e das despesas”. Quando questionado se queria acabar com todas as despesas obrigatórias, o Ministro disse “Claro. A desvinculação eu quero total” (FERNANDES; FUCS; AGOSTINI, 2019, n.p.).

A proposição perdeu força diante da articulação e resistência de diversos setores da sociedade civil. O Ministro da Economia, diante disso, alterou a proposta, admitindo a continuidade da vinculação orçamentária à educação, mas agora atrelada também ao orçamento da saúde. Em novembro de 2019, Paulo Guedes apresentou a PEC nº 188/2019, a qual ficou conhecida como a PEC do pacto federativo.

A proposta de unificar a verba constitucional da educação e da saúde em um único orçamento também causou mobilizações. Por meio do documento “Carta aberta: em defesa do

Novo Fundeb permanente”, a CNTE se posicionou contra a junção das vinculações das duas Pastas em uma só rubrica e afirmou que certamente isso geraria maiores conflitos aos entes responsáveis pelo atendimento dessas políticas públicas, o que agravaria mais ainda os problemas atuais de atendimento na educação e na saúde. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, na página eletrônica da entidade, afirmou que os pontos levantados na Carta aberta convergiam com a agenda “por um Fundeb pra Valer!” defendida pela Campanha.

Diante das investidas do governo federal e da presidência da Câmara dos Deputados, em março de 2020 a Professora Dorinha apresentou Relatório sobre os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial nas duas legislaturas e propôs nova minuta de substitutivo, que reduziu a complementação da União para 20% e permitia a utilização do salário-educação para fins de complementação da União aos Fundos estaduais.

Com um cenário desfavorável politicamente, frente às oposições do governo federal e de aliados partidários e com um prazo limite para o fim da vigência do primeiro Fundeb aproximando, houve uma comoção entre os atores sociais para que a proposta de 20% fosse aceita. O encerramento do primeiro Fundeb sem a aprovação da PEC nº 15/2015 era uma ameaça real e a educação básica corria o risco de, após vinte e quatro anos de subvinculações com a política de fundos de financiamento, ficar desamparada.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, no documento “Carta à Sociedade Brasileira: duplicar a complementação da União ao Fundeb é uma vitória”, assim se pronunciou:

Diante de nossa História, é necessário explicar que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende um valor de complementação da União ao Fundeb pautado pelos mecanismos de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), instrumentos criados e desenvolvidos pela própria Campanha desde 2002, com a inestimável contribuição do Prof. José Marcelino de Rezende Pinto (USP). Com base nesse critério, a complementação da União teria que ser de, no mínimo, 50%. Contudo, no curso dos debates parlamentares, convencionou-se um patamar de, no mínimo, 40%. No entanto, diante da desfavorável correlação de forças no Congresso Nacional e frente ao governo de Jair Messias Bolsonaro, acertou-se o patamar de 20%. Considerando esse cenário, duplicar a complementação da União ao Fundeb é uma incontestável conquista - que precisa ser confirmada (CNDE, 2020a, p. 1-2).

Mas o consenso sobre o percentual não se aplicou ao dispositivo que permitia o remanejamento de parte do salário-educação para os 20% da contribuição da União aos fundos. A CNTE alertou que a transferência do salário-educação ao Novo Fundeb desresponsabilizaria a União quanto à competência constitucional de executar ações supletivas e equalizadoras para o atendimento escolar. A Campanha também foi totalmente contra:

É imprescindível: 1) preservar os recursos do salário-educação, pois há pressão de Rodrigo Maia (DEM-RJ) e das associações e fundações empresariais para incorporá-lo à complementação da União, o que, na prática, reduz o patamar de, no mínimo, 20% de complementação da União para, concretamente, 15%. Vale dizer que o patamar de 15% representa uma concordância entre o governo de Jair Messias Bolsonaro e a ONG empresarial Todos pela Educação (TPE) -vocalizadora de todo o campo de associações e fundações empresariais que atuam na educação. Portanto, esses atores querem fazer da duplicação de recursos da União ao Fundeb uma conquista apenas simbólica. Na prática trata-se de uma maquiagem que não iremos permitir (CNDE, 2020a, p. 2).

A Campanha se apropriou dos estudos produzidos pela Revista Fineduca para dar sustentação aos argumentos defendidos. A Revista chegou à conclusão de que os recursos adicionais federais, utilizando-se do salário-educação, seriam artificiais. Para a Campanha, a real complementação da União, em dois cenários, seria na faixa de 11,6% ou 15,8% e não de 20% e, com isso, o substitutivo estaria atendendo à demanda da área econômica do governo federal de majorar a cota federal para apenas 15%.

O salário-educação objetiva garantir o financiamento de despesas educacionais não cobertas pela manutenção e desenvolvimento de ensino e que são essenciais para a permanência e aprendizagem dos estudantes. São recursos adicionais que financiam programas suplementares de apoio à educação básica, como alimentação, assistência médico-odontológica, psicológica, dentre outras formas de assistência social, a exemplo do Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE. Permitir o remanejamento de parte do salário-educação para compor a complementação do Fundeb significaria deixar os programas federais sem garantia de financiamento e de continuidade, o que poderia implicar na significativa redução ou, até mesmo, extinção de programas suplementares destinados à educação básica.

Diante da impossibilidade da desvinculação total orçamentária à educação e do avanço dos trâmites para aprovação do Novo Fundeb, o Ministro Paulo Guedes, faltando dois dias para votação da PEC no Plenário da Câmara dos Deputados, de última hora e sem considerar todo o debate realizado desde 2017 e a construção de consensos para se chegar a uma proposta final, apresentou uma contraproposta que mudava substancialmente o texto apresentado pela Professora Dorinha. Nele buscou-se adiar a votação da renovação do Fundeb para 2022, deixando o ano de 2021 no limbo quanto ao financiamento das redes estaduais e municipais de educação, ainda que os entes estivessem em situação crítica diante da pandemia decorrente da Covid-19. A contraproposta também tentou abocanhar metade da complementação adicional de 10% da União para o programa social Auxílio Brasil que viria substituir o Bolsa Família, o

que, na prática, seria um retorno à proposta anterior do governo federal de majorar a complementação da União para 15%. A intenção era transferir esses recursos para criar o *voucher*-creche no valor de R\$ 250,00, sendo uma espécie de adicional aos beneficiários do Auxílio Brasil para buscar creche na rede privada.

Apesar da pressão do governo federal, houve rápida mobilização social contra a proposta de Paulo Guedes. Mais uma vez o governo federal apresentou nova proposição, agora majorando a complementação da União de 20% para 23% e com novos critérios para a distribuição dessas receitas, mas sem estar vinculado a algum programa governamental e excluindo a possibilidade de se utilizar os recursos do salário-educação na cota federal do Fundeb. Tal proposta foi incorporada ao texto final da PEC nº 15 que foi aprovada nesses moldes.

A análise sobre as propostas quanto à complementação da União revela a existência de ideias e interesses em disputa, descortinadas em dois projetos, os que lutavam pelo significativo aumento de recursos e os que focaram no aprimoramento da gestão para alcançar a eficiência alocativa das receitas, sem necessariamente aumentar expressivamente a cota federal.

O que se nota, na verdade, é que esta dualidade “mais gastos *versus* melhor gestão” configura-se em uma tentativa de relativizar a importância de aportar mais recursos à educação e de se criar uma falsa dicotomia entre esses dois aspectos para deslegitimar a pauta pelo maior financiamento do poder público. A contribuição da União durante os 14 anos de Fundeb mostrou-se insuficiente para equalizar os gastos na educação. Fato é que ela nem foi abarcada na emenda constitucional do teto de gastos, por não ter sido vista como uma despesa tão expressiva.

Ainda que o Brasil esteja passando por uma transição demográfica, não se pode olvidar que há uma alta taxa de evasão escolar, principalmente no ensino médio. Segundo o Inep,<sup>28</sup> 2,8 milhões de jovens em idade escolar não estavam na escola em 2015. Nesse mesmo ano, o IBGE<sup>29</sup> apontou que havia cerca de 12,9 milhões de pessoas analfabetas a partir de 15 anos, com maior concentração no nordeste, o que revela a necessidade de resgatar esses jovens para o sistema educacional.

A reestruturação do ensino médio, com a migração das escolas para o tempo integral e a integração da formação técnica e profissional, pressionará por mais investimentos nas redes estaduais. Além disso, o atendimento na educação infantil é insuficiente e precário, faltando

---

<sup>28</sup> Informação apresentada pela servidora do Inep, Maria Inês Fini, na audiência pública realizada em 01/06/2017.

<sup>29</sup> Informação apresentada pela servidora do IBGE, Maria Lúcia Franca Pontes Vieira, na audiência pública realizada em 01/06/2017.

vagas nas creches. Em consulta realizada na página eletrônica do MEC sobre a situação da meta 1 do PNE<sup>30</sup>, qual seja, atender 50% das crianças com até 3 anos de idade em creches, a taxa de atendimento contempla somente 23,2%, havendo um longo caminho ainda a ser percorrido para se alcançar a meta.

A interpretação de que a transição demográfica resultaria em sobra de recursos à educação não considera esses desafios, dentre outros como infraestrutura deficitária das escolas, turmas com quantidade de alunos acima do ideal, professores com salários aviltados. Logo, é preciso superar o discurso que tende a opor “mais recursos ou melhor gestão”.

O recurso financeiro não é o único elemento que garante uma educação considerada de qualidade, mas se faz essencial para garantir a oferta. Em verdade, o que se observa é um discurso associado aos ditames do Banco Mundial. Em 2017, a pedido do governo federal, a instituição publicou o Relatório “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, onde afirma que os gastos em educação cresceram, mas sem apresentar impactos na qualidade da educação. O documento ampara-se na ineficiência do gasto educacional, aponta soluções orçamentárias voltadas à sustentabilidade fiscal e preconiza a redução dos gastos públicos.

Ferreira (2020, p. 16), ao analisar o relatório, assim constata:

Concluimos dizendo que o relatório apresenta uma retórica aparentemente técnica, mas que na realidade faz a defesa – política, sem dúvidas – de uma agenda de austeridade fundamentada por um conjunto de dados que não correspondem às melhores práticas científicas e não avança de maneira responsável na direção de nortear os gastos de forma a promover inclusão e qualidade na educação básica pública. Em suma, estão mais preocupados em estimular mudanças fiscais sob o discurso de revisão da eficiência dos gastos do que considerar adequadamente o problema histórico do subfinanciamento. Por isso, suas propostas representam mais alguns passos atrás para educação básica pública no Brasil.

E essa é a direção adotada pelo governo Jair Messias Bolsonaro. Anteriormente, era comum observar a “queda de braço” entre o Ministério da Fazenda, que sempre critica qualquer aumento de vinculação orçamentária por significar, para o órgão, um engessamento financeiro, e o MEC, que no passado angariava mais recursos a própria Pasta. Foi assim na formulação do primeiro Fundeb, como relata Gonzaga (2017, p. 111):

A própria União tinha olhares diferentes para o mesmo tema, de um lado o Ministério da Fazenda, com o compromisso de estabilidade fiscal e macroeconômica do país, de outro, o Ministério da Educação, que era específico e sustentava a posição de que não haveria estabilidade econômica duradoura, não haveria desenvolvimento sustentável,

---

<sup>30</sup> Consulta realizada em 22/10/2022.

não haveria ideia de nação configurada como realidade, se a educação, o refinanciamento e a qualidade não estivessem nas prioridades do governo.

Diante de tantas adversidades – tentativas de desvinculação de recurso à educação; intenção de se apropriar parte do salário-educação como complemento da União ao Novo Fundeb, o que não implicaria no aumento real de 20% e colocaria em risco a continuidade de programas suplementares à educação básica; contraproposta do governo desprezando toda a mobilização social e de construção coletiva materializada nos quatro anos de debates realizados nas audiências públicas, com o intuito de burlar o limite de teto de gastos quando lhe convém e desvirtuar a política de fundos de financiamento; dentre outros obstáculos – chegar a um consenso sobre a cota federal não foi uma escolha, mas sim uma exigência para que a PEC nº 15/2015 não fosse totalmente deturpada.

Como demonstrado, alguns posicionamentos durante o longo processo de discussão sobre a contribuição da União foram modificados, não necessariamente pela alteração do entendimento inicial apresentado pelos atores sociais, mas para que uma ameaça real do fim de uma política de financiamento em vigor por vinte e quatro anos não fosse concretizada. Recuos, em nome de um consenso, foram necessários para a aprovação da PEC. Do contrário, o governo federal criaria um arranjo normativo que mais uma vez permitiria que a União adotasse um papel regressivo ao longo do tempo no custeio da educação.

As vinculações e subvinculações com o Fundef e Fundeb configuraram-se como redomas aos ataques de injunções políticas e problemas econômicos. A história mostra que, quando se tira a vinculação, o investimento cai. Mesmo com a vinculação, o poder público somente aplica o mínimo, o que significa dizer que, se não houvesse a imposição de um patamar mínimo, nem esse valor seria aplicado.

Por fim, é de se estranhar que a CNM, representante dos interesses municipais, tenha coadunado com a proposta do governo de 15%, dado que os municípios são os entes mais sobrecarregados: o que menos arrecada tributo e o que possui maiores responsabilidades na oferta de ensino, tendo como resultado a precarização da rede educacional. A educação infantil é a etapa mais demandada em termos de matrículas. Uma maior participação da União nada mais é do que o cumprimento de seu dever constitucional quanto à função supletiva e redistributiva aos entes federados, com vista a garantir a equalização das oportunidades educacionais com um padrão mínimo de qualidade e reduzir o coeficiente de desigualdade entre os municípios.

Para facilitar a compreensão das propostas apresentadas nesta Seção, o Quadro abaixo sintetiza os percentuais da cota federal reivindicados pelos atores sociais:

Quadro 6 – Propostas sobre a complementação da União ao Novo Fundeb

<b>COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO</b>							
	<b>Consed</b>	<b>Undime</b>	<b>CNM</b>	<b>CNTE</b>	<b>Campanha</b>	<b>Todos</b>	<b>Governo Federal</b>
<b>PEC original (10%)</b>	-----	-----	-----	20%	50%	-----	Ausente
<b>1º substitutivo (30%)</b>	40%	50%	-----	50%	50%	-----	Ausente
<b>2º substitutivo (30%)</b>	40%	50%	15%	50%	50%	15%	15%
<b>3º substitutivo (40%)</b>	40%	40%	15%	40% a 50%	40%	15%	15%
<b>4º substitutivo (20%)</b>	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20% parte para o programa Auxílio Brasil
<b>PEC aprovada: 23%</b>							

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

O aumento da complementação da União se dará de modo gradual, alcançando os 23% no sexto ano de vigência do Novo Fundeb, em 2026, com formato de distribuição proposto pelo governo federal, assunto explanado adiante.

### 5.3 FORMATO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O modelo de repasse dos recursos via Fundeb foi tema recorrente em todos os debates. Teve até quem propusesse a instituição de um fundo único de financiamento de caráter nacional, ao invés de um fundo no âmbito de cada estado, para que fosse constituído um sistema de equalização com igual valor *per capita* em todos os estados. Houve ainda sugestões para que existissem três fundos na educação básica: um para a educação infantil, outro para o ensino fundamental e o terceiro para o ensino médio.

Com o Fundef e o primeiro Fundeb, a redistribuição dos recursos eram feitas conforme a quantidade de matrículas, multiplicada pelos fatores de ponderação de acordo com a etapa, modalidade e estabelecimento de ensino, com vistas a cobrir os custos diferenciados do atendimento escolar e equalizar os valores investidos em cada aluno. Entretanto, relatos apontaram que esses coeficientes de distribuição não condiziam com os custos reais e subvalorizavam as modalidades mais onerosas, como a educação do campo, o que desestimulava a expansão das etapas de maior custo. Na prática, os dezenove fatores de ponderação não consideravam elementos técnicos e eram resultados de uma mesa de

negociação entre os componentes da Comissão Intergovernamental, fato narrado pelo Presidente da Undime:

Então, essa lógica da tabela dos fatores de ponderação, que, a cada ano, no mês de junho, é uma briga de braço entre o CONSED e a UNDIME para saber quem leva mais... Porque quem leva mais nessa história é o Estado! O CONSED sempre levou mais! Se você olhar a tabela dos fatores de ponderação, a grande divergência entre UNDIME e CONSED... E nós estamos caminhando juntos numa parceria que é histórica, mas não podemos negar o grau de tensão quando se aproxima junho, porque o CONSED vai estar de um lado da mesa, o MEC vai estar na testa e a UNDIME vai estar do outro lado, e nós vamos estar brigando pela educação infantil e o CONSED vai estar brigando pelo ensino médio. Fica aquela queda de braço (BRASIL, 2019e, p. 18).

Outro ponto que gerou bastante controvérsia diz respeito ao que alguns chamaram de “perda de recursos” pelos entes subnacionais. Os estados recebiam de volta menos do que depositavam nos Fundos. Essa sistemática decorre do processo de municipalização. Como a educação infantil, de responsabilidade municipal, é a etapa mais numerosa em termos de matrícula e o principal imposto que compõe os Fundos, o ICMS, é arrecadado pelos estados, boa parte dos recursos migravam para os municípios. Em 2018, os estados repassaram 33 bilhões de reais ao Fundeb e não tiveram retorno dessa verba<sup>31</sup>.

Alguns expositores apresentaram uma visão diferente, afirmando que o uso do termo “perda de recurso” seria incorreto, pois ocorre a transferência da receita para os que possuem a oferta do ensino. A Relatora da PEC compartilhou desse entendimento:

Eu não lido com o termo “perda e ganho”, que foi usado pelo Prof. Nelton de maneira muito forte aqui. Todos os números que o senhor apresenta como perdas não são perdas, porque não foram para outro lugar; foram para a educação, onde os meninos estão [...] Mas, no desenho de pacto federativo e no desenho tributário do FUNDEB, essa caminhada do recurso, deslocando-se de um ente federado a outro, não pode ter o nome de perda, porque perda dá a ideia de prejuízo — e não é prejuízo. Esse valor acompanha o aluno (BRASIL, 2018b, p. 32).

Ao transferirem recursos para os Municípios, não existe uma perda. Se são eles que oferecem o serviço, o dinheiro tem que chegar lá. Quem oferece educação infantil são os Municípios — obviamente, precisam ser atendidos. Da mesma forma, se o número de matrículas é maior nos Municípios, o recurso também tem que chegar lá. O recurso só serve para garantir o serviço (BRASIL, 2019l, p. 6-7).

No entanto, foram apontadas ineficiências no mecanismo de redistribuição dos recursos intraestadual. A CNM, na audiência realizada em 12 de setembro de 2017, apresentou dados do MEC e do Inep os quais demonstraram que 28,3% dos municípios perderam pelo menos 10%

---

<sup>31</sup> Informação fornecida pelo Servidor do Comsefaz, André Horta Melo, na audiência pública realizada em 05/11/2019.

dos recursos repassados aos Fundos. Desses, 71,6% eram municípios com até cinco mil habitantes. O Fundeb estava reproduzindo o efeito “*Robin Wood*” às avessas: como o recurso segue a matrícula, municípios pequenos, vulneráveis e com pouca capacidade para ampliar a oferta de ensino acabavam transferindo receitas a municípios mais desenvolvidos economicamente por terem maior concentração de matrículas.

O estudo encomendado pela Câmara dos Deputados também demonstrou essas distorções. Cerca de 31% dos municípios tiveram perda de recurso em 2015 e 80% desses entes tinham menos de 10 mil habitantes. Como os aportes adicionais ocorriam indistintamente em todas as redes de ensino dos estados beneficiados com a complementação da União, algumas unidades recebiam indevidamente essas receitas em detrimento de outras com maior necessidade e que pertenciam a estados não contemplados com os recursos federais.

Aproximadamente 8% de instituições de ensino que deveriam receber complementação não contaram com a ajuda do governo federal, enquanto 2% das redes de ensino que não precisavam receber acabaram tendo esse incremento no orçamento. Cláudio Tanno revela que os valores acrescidos e desnecessários à equalização somaram R\$ 3.701 milhões. Ainda que o valor fosse apenas indicativo, a alocação indevida de receitas federais se mostra considerável, representando 31%. O Estudo Técnico indica quatro situações de falhas distributivas da contribuição do ente central: 1) redes de ensino que não necessitavam da complementação da União e que receberam recursos; 2) redes de ensino que precisavam de recursos federais e que receberam além do necessário; 3) redes de ensino que necessitavam da cota federal e que receberam valor aquém do necessário; e 4) redes de ensino que não receberam a complementação da União, ainda que necessitassem desses recursos.

Os estudos apresentados pelos atores sociais e pela Câmara dos Deputados revelaram que a complementação da União, ainda que tenha colaborado para a redução das desigualdades regionais, também estava contribuindo para aprofundar as diferenças de gastos entre os entes em virtude de não estar alcançando, ou atingindo de modo insuficiente, as unidades federativas mais vulneráveis e de estar incrementando o orçamento daquelas que não necessitavam de recursos. Não ocorria a efetiva equalização dos valores mínimos por aluno aplicados nacionalmente nem a linearidade nos acréscimos resultantes da contribuição da União.

O Consultor Legislativo chegou à conclusão de que, como o mecanismo de redistribuição da cota federal considerava somente os recursos do Fundeb para se chegar à média nacional do valor mínimo aplicado por aluno na educação básica (representa cerca de 62% das receitas totais vinculadas à educação), os municípios grandes e das capitais

pertencentes aos estados beneficiados, por possuírem considerável receita própria não incluída no Fundeb, ampliavam substancialmente seus valores de execução.

Tanno então, no mesmo estudo, propôs modelos com vistas ao aprimoramento do mecanismo de financiamento do Fundeb. O Consultor realizou duas simulações com base no exercício financeiro de 2015, por meio da consolidação de receitas do Fundeb e demais recursos vinculados à educação de 5.166 municípios (92,8% do total de municípios) e das 27 unidades federativas, contemplando 38.886.413 matrículas na educação básica pública (95,9% da totalidade de matrículas).

A primeira simulação considerou, além das receitas integrantes do Fundeb, os demais recursos vinculados à educação para se chegar ao valor aluno anual mínimo, com redistribuição da cota federal para as redes municipais ou estaduais de ensino, não mais para os Fundos estaduais. Nesse formato, a complementação da União, no percentual de 10%, foi redistribuída às redes de ensino com menores valores até o esgotamento da contribuição federal, passando a contemplar dezessete estados, sete a mais dos que foram beneficiados em 2015. O valor aluno mínimo anual passaria para R\$ 3.761, frente ao valor mínimo praticado em 2015 de R\$ 2.620. Ainda que alguns estados tivessem perda de recursos, os valores mínimos de aplicação seriam ampliados para todos.

Na segunda simulação, houve a manutenção do mecanismo já adotado quanto aos 10% da complementação da União com redistribuição dos recursos aos estados, e mudança na sistemática do repasse quanto aos aportes adicionais da cota federal nos moldes da primeira simulação (considera a totalidade de recursos disponíveis à educação com transferência às redes de ensino). Essa segunda proposta tinha por intuito resguardar os entes que foram beneficiados com a complementação da União de 10% durante os quatorze anos de vigência do Fundeb, dado que uma alteração nesse formato poderia representar significativo prejuízo às redes de ensino que já contavam com essa verba para arcar com as respectivas despesas.

Para o aporte adicional de recursos federais, foram considerados os percentuais de 5%, 10% e 20%. Com esses aumentos e considerando o valor total vinculado à educação básica para redistribuição das receitas federais, as simulações indicaram os seguintes resultados: os valores mínimos aplicados por aluno da educação básica anualmente passariam, nessa ordem, para R\$ 3.933, R\$ 4.388 e R\$ 4.928, beneficiando, respectivamente, 21, 24 e 26 estados.

O diagnóstico apresentado pelos participantes das audiências públicas e o resultado dos estudos encomendado pela Câmara dos Deputados demonstraram que a reformulação do Fundeb era a oportunidade ideal para aprimorar o mecanismo de redistribuição dos recursos

federais com o propósito de corrigir as distorções identificadas e, dessa forma, alcançar a máxima equalização no repasse financeiro.

Os atores em disputa parecem ter se apropriado das informações trazidas no Estudo Técnico nº 24/2017, utilizando-o para a defesa das respectivas propostas, sobretudo porque o documento apresentava sugestões de aperfeiçoamento. O estudo também foi base para a redação do primeiro substitutivo, o qual apresentou modelo híbrido de distribuição dos recursos federais: um com base nas regras então vigentes (10% sobre a soma dos Fundos estaduais e transferência da verba aos estados), chamado de Valor Anual por Aluno Fundo – VAAF, e outro para os recursos adicionais da União, considerando o montante total vinculado à educação com repasse aos entes federados, denominado Valor Anual por Aluno Total – VAAT.

O Todos pela Educação sugeriu que, ao invés da adoção do formato híbrido, a totalidade dos recursos federais fosse distribuída aos entes federativos, observando todas as receitas de investimento à disposição da educação, pois “Como mostrou o estudo que o Cláudio Tanno trouxe, isso permite uma distribuição mais potente, uma possibilidade de equalização muito mais intensa” (BRASIL, 2017e, p. 18). E esse posicionamento adotado pela instituição perdurou por todo o período de discussão.

Manter esse modelo híbrido, com os 10% da complementação para os fundos estaduais, torna o mecanismo apenas fracamente equalizador. Como nós sabemos que 31% da complementação atual é distribuída de forma ineficiente, como aponta o Estudo Técnico nº 24, de 2007, da CONOF, nós precisamos ter clareza de que não deveríamos insistir nesse modelo. Deveríamos, isso sim, passar totalmente para um modelo de complementação direta aos entes federativos que mais precisam de recursos (BRASIL, 2018b, p. 6).

A CNM comungou do mesmo entendimento. “Por que toda a complementação da União não pode ir direto, por critério, para os entes federados? Por que tem que ser feita essa partição da complementação da União, ou seja, uma parte como é hoje, e outra parte no critério novo?” (BRASIL, 2018e, p.15).

Tais posicionamentos aparentemente influenciaram o texto legislativo. A segunda minuta do substitutivo determinava que toda complementação da União fosse repassada diretamente às redes públicas de ensino estadual, distrital e municipal.

A mudança para um único formato de distribuição causou contestação. A Undime alertou que deveria se considerar a realidade existente visto que vários municípios comprometeram os recursos federais para pagamento de pessoal e não poderiam deixar de receber essa complementação. “Ninguém é contra a que se deva dividir, haver mais equidade. Agora, temos que ter cuidado com a forma de se fazer isso, para não desconsiderarmos a

realidade dos Municípios [...] Não podemos também consertar um erro desestabilizando outros cenários” (BRASIL, 2019e, p. 19).

Essa posição foi endossada pelo Consed e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, os quais ressaltaram que o modelo distributivo não poderia prejudicar a realidade estabelecida de um sistema de financiamento com mais de vinte anos de existência e que o novo formato deveria ser aplicado à redistribuição de recursos adicionais. O Consed, em 22 de outubro de 2019, assim se manifestou:

Um ponto importante que eu sempre gosto de destacar — essa é uma posição muito firme do CONSED — é que não podemos construir um critério que, a despeito de gerar uma melhor distribuição, gere perdas para aqueles que atualmente recebem complementação. Por quê? Em que pese, e sabemos disso, existirem situações pontuais de alguns Municípios que têm um *per capita* muito alto e recebem complementação, sempre citamos esses exemplos aqui, a grande maioria dos Municípios nesses Estados que atualmente recebem complementação são Municípios muito pequenos e extremamente pobres [...] Então, acho que não podemos criar um critério. Acho que é superimportante, e o CONSED apoia com certeza a mudança desse critério de distribuição, mas temos que ter o olhar para criar uma transição ou construir um processo que não gere perdas para aqueles que atualmente recebem, que, em sua maioria, são os que mais precisam. (BRASIL, 2019k, p. 4).

Na Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação”, a Campanha enfatizou:

Caso se decida estabelecer o VAAT ou mecanismo semelhante, em nome da segurança jurídica e do não prejuízo aos quase 115 milhões de brasileiros - especialmente os estudantes, professoras e professores dos 300 municípios que tributam (corretamente) no país -, pode ser estabelecido um modelo híbrido: 1) deve ser mantido o modelo atual do Fundeb, considerando o volume atual de recursos; 2) novos recursos de complementação da União devem ser distribuídos como forma de garantir os efeitos do VAAT - beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no Fundeb. Ou seja, seriam estabelecidos dois modelos: o atual, seguro e com mais de 20 anos de vigência, e um instrumento corretivo das distorções existentes nele (CAMPANHA, 2019x, p. 5)

Na audiência de 1º de outubro de 2019, a Campanha apresentou o estudo “Novo Fundeb: O sistema híbrido e o direito à educação – Acesso e Qualidade”, o qual continha simulações e projeções de impacto para as diversas propostas apresentadas à Comissão Especial. A análise consistia na comparação de cinco cenários para porcentagens da complementação da União e modelos de distribuição: 15% no formato VAAT (proposta defendida pelo Todos Pela Educação); e sistema híbrido com 20%, 30% e 40% de recursos federais. Com esse estudo, a Campanha reafirmou que o sistema híbrido com 40% de complementação da União, momento em que a entidade defendia esse percentual para a cota federal, seria o formato mais adequado

para ampliar a cobertura de matrículas e realizar uma redistribuição dos recursos de uma forma mais justa, sem causar prejuízos à educação.

O Todos Pela Educação também se apoiou em simulações para validar os argumentos defendidos. A entidade desenvolveu a “Planilha de Simulações de Desenhos Alternativos do Fundeb”, que pode ser acessada na página eletrônica da instituição como arquivo em excel ou no formato de simulador online<sup>32</sup>. Ela permite realizar cálculos automáticos do Fundeb a partir da seleção de critérios de funcionamento advindos das sugestões apresentadas nas audiências públicas. A intenção, segundo a entidade, era que a planilha pudesse contribuir para a tomada de decisões acerca da revisão do regramento do Fundeb com base em evidências técnicas.

No entanto, diante da pressão dos defensores do formato híbrido, o Todos Pela Educação reformulou o posicionamento inicial, passando a propor o modelo híbrido no início da vigência do Novo Fundeb, mas com transição gradativa, de quinze anos, para um modelo único, o VAAT. A CNTE sinalizou nesse mesmo sentido. A instituição não discordou do formato híbrido, mas julgou ser mais apropriada adotar apenas uma forma de repasse federal para a instituição do CAQ nacional, podendo ser estabelecido período de transição para o VAAT.

A Campanha de imediato contra-argumentou: “Para ser bem objetivo em relação ao sistema híbrido, regra de transição, passando-se gradativamente do Valor Aluno/Ano para o Valor Aluno/Ano Total, também não é eficiente” (BRASIL, 2019j, p. 21).

Além do formato de redistribuição dos recursos federais, outras duas temáticas geraram polêmicas acaloradas e divergências entre os atores sociais: a possibilidade de instituições não estatais receberem recursos do Fundeb e a concessão de incentivos às escolas que apresentassem melhora no desempenho. Novamente foi perceptível um antagonismo marcante, dentre os que defendiam o repasse de recursos públicos somente para as escolas públicas e eram contra a adoção de mecanismos de incentivos atrelados à performance educacional daqueles que argumentavam o oposto.

Os atores sociais<sup>33</sup> que sustentaram a perspectiva para que instituições privadas recebessem recursos do Fundeb apresentaram diversas propostas: possibilidade de se realizar convênios com escolas privadas para as demais etapas da educação básica, não se limitando somente a creches e instituições que ofertam educação especial; permissão para que escolas

---

<sup>32</sup> <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/planilha-de-simulacoes-desenhos-alternativos-fundeb-todos-pela-educacao/>.

<sup>33</sup> Reynaldo Fernandes (USP) em 11/05/2017; Cesar Russi Callegari (CNE) em 29/06/2017; Naércio Menezes Filho (Insper) em 22/08/2017 e José Adinan Ortolan (Prefeito; ABM) em 06/06/2019.

*charters* também recebessem recursos do Fundeb; estabelecimento de parcerias público-privadas com o sistema S para atendimento da educação profissional; dentre outras.

Inclusive o tema foi objeto da Emenda nº 3, de lavra dos Deputados Tiago Mitraud (NOVO-MG) e Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ), a qual dava permissão aos estados e municípios de reverter parte dos recursos do Fundeb a instituições privadas de ensino com ou sem fins lucrativos, além de autorizar a destinação de receitas não só do Fundeb, mas da totalidade disponível à MDE para pagamento de bolsas de estudo.

A CNM, em 29 de maio de 2018, propôs a manutenção do que já era praticado com o Fundeb. “[...] e, eu diria, aceitando o direcionamento desse recurso público só nas condições que existem hoje, para conveniadas de educação especial e de educação infantil, não mais do que isso” (BRASIL, 2018e, p. 13).

Do grupo que se opunha à destinação de recurso público a instituições privadas, estavam a CNTE, a Undime, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A CNTE, desde 2017, adotou esse posicionamento, alertando que as formas privadas de solução de expansão de oferta de ensino (convênios, compra de vagas) vão contra a política de valorização do magistério. Também lembrou que, na Lei de regulamentação do primeiro Fundeb, foi estabelecido prazo limite para que as instituições conveniadas pudessem receber recursos públicos, inicialmente até o ano de 2010, depois alterado para 2016 e, por fim, a Lei passou a admitir o repasse de recursos às conveniadas enquanto não fosse universalizado o atendimento da pré-escola. Em 2019, a CNTE reiterou a defesa pela “vinculação das receitas do FUNDEB às matrículas das redes públicas, sem permissão de *vouchers* ou outras formas de alocação desses recursos na rede privada” (CNTE, 2019, p. 4).

A apresentação da Emenda nº 3 à PEC resultou na mobilização dos atores sociais. Dentre as manifestações, destaca-se a Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação”, emitida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, cujo trecho segue transcrito:

A experiência do Fundeb demonstra que os convênios (ou parcerias) com organizações da sociedade civil têm contribuído para a precarização da prestação dos serviços de ensino, da carreira e condições de trabalho dos profissionais da educação e, por conseguinte, do próprio direito à educação, já que esse modelo conflita frontalmente com a diretriz de qualidade (art. 206, inciso VI da Constituição Federal). Neste sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação recomenda a rejeição total da EMC 3/2019, oferecida pelo deputado federal Tiago Mitraud (NOVO-MG), que expressamente propõe o abandono da política de expansão de vagas no segmento público para adoção do modelo de parcerias com organizações da sociedade civil, texto cuja técnica abre o campo, inclusive, para a opção explícita pelo modelo de *vouchers*. A consequência seria direcionar os recursos públicos do Fundeb à iniciativa

privada em vez de investir na qualificação e ampliação do setor público (CNDE, 2019a, p. 34).

A instituição também apontou a inconstitucionalidade da Emenda no referido documento, argumento utilizado pela Relatora da PEC para inadmitir a Emenda no texto legislativo. A parlamentar frisou que a Carta Magna excepcionalmente autoriza a destinação de recursos públicos sob condições e restritamente a escolas de determinada natureza (comunitária, confessional e filantrópica) e tão somente pelo período necessário ao saneamento da carência local pelo poder público.

Posteriormente, a Campanha mais uma vez reforçou ser imprescindível

[...] não permitir as tentativas de privatização dos recursos públicos da educação básica, seja na modalidade das *charter schools*, *vouchers* e/ou da permissão ao conveniamento nas etapas do ensino fundamental, do ensino médio e da modalidade da educação técnica profissional de nível médio (CNDE, 2020a, p. 2).

A Undime, por sua vez, destacou o caráter reducionista e mágico de solucionar os problemas na educação com a adoção de *vouchers*:

Aí se fala em dar *voucher*. Vamos resolver o problema dando um *voucher* para a família comprar vaga em qualquer creche. Todo mundo vai abrir uma creche no fundo do quintal para receber esses *vouchers*, como o Chile fez. Esses modelos simplistas que não têm uma concepção de mundo, que não têm uma concepção de sociedade, que não têm uma concepção de cidadão crítico participativo são muito reducionistas e resolvem com uma canetada. Em vez de construir creches, vamos dar um *voucher* que é mais barato, mais simples, tem em qualquer esquina. Qualquer pessoa abre uma crechzinha e a aprova num conselho qualquer e começa a funcionar para ofertar aquela educação [...] Essas questões são colocadas com discursos muito fáceis, como soluções mágicas. Nós temos que ter muita cautela, sobretudo quem é educador. Quem é educador não se pode deixar curvar diante de soluções mágicas representadas por alguns economistas que não têm vivência na área da educação (BRASIL, 2019e, p. 18).

Quanto à proposta de incentivo financeiro às redes de ensino que apresentassem performance educacional, o caso emblemático de Sobral, no Ceará, era sempre citado. A Carta Magna dispõe que parte do ICMS repassado aos municípios deve obedecer a critérios estabelecidos na legislação estadual. Em 2007 o estado do Ceará aprovou lei, ainda em vigor, que determina a distribuição da quota parte do ICMS em função de indicadores de resultados nas áreas da educação, saúde e meio ambiente. No caso da educação, o repasse da receita se dá de acordo com o Índice Municipal de Qualidade Educacional – IQE de cada município cearense. Os resultados em educação possuem o maior peso (18%) e a maior influência para o repasse do imposto.

O objetivo do IQE consiste em premiar os municípios com bom desempenho, considerando a taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e a média obtida nas avaliações de aprendizagem, de modo que os resultados alcançados determinam a fatia que cada município cearense receberá. A medida causou significativa mudança comportamental por parte dos municípios que adotaram práticas para melhorar o desempenho e serem contemplados.

Em 2007, ano em que foi proposto projeto de lei alterando o mecanismo de repasse do ICMS aos municípios, o estado do Ceará obteve a nota 3,5 no Ideb. Em 2019, o estado alcançou a nota 6,3. O município de Sobral pulou da nota 4,9 em 2007 para 9,1 em 2017<sup>34</sup>. O sucesso na melhoria dos índices educacionais é atribuído ao aperfeiçoamento da gestão das escolas, com estabelecimento de metas de aprendizagem, acompanhamento da evolução dos alunos por meio de avaliações, premiação aos bons professores e diretores que alcançam metas, focalização na educação infantil, dentre outras ações.

As propostas apresentadas pelos atores sociais com foco no desempenho educacional envolviam desde a utilização dos recursos da complementação da União para a indução de avanços nos resultados de aprendizagem quanto à incorporação dos estímulos tributários vinculados a progressos educacionais para todo o país com base no modelo de distribuição do ICMS adotado pelo Ceará.

A proposição do MEC envolvia esses dois aspectos. Por meio dos Ofícios nº 1991/2019 e 2382/2019, a Pasta propôs que parte da receita de ICMS fosse distribuída aos municípios em função de índice municipal que medisse a qualidade educacional e que 1,5% da complementação da União ao Fundeb fosse remanejada às unidades da federação cujas redes de ensino alcançassem evolução significativa em resultados educacionais. “O mérito da proposta consiste, precipuamente, no fomento à gestão por resultados e no incentivo da implantação efetiva do Regime de Colaboração, com inspiração em modelos de sucesso como o modelo adotado no Estado do Ceará” (BRASIL, 2019n, n.p.).

O Todos Pela Educação, em abril de 2020, publicou o documento “Novo Fundeb: Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados”, contendo simulações sobre possíveis modelos de distribuição dos recursos federais direcionados à evolução educacional e seus impactos, utilizando o estudo como uma tática de convencimento para o que estava defendendo.

---

<sup>34</sup> Informações extraídas da página eletrônica <http://ideb.inep.gov.br/>.

Para o Consed, parte da distribuição dos recursos federais deveria ser baseada em critérios de desempenho educacional. Na audiência pública de 04 de junho de 2019, a instituição afirmou que “Há Município com pouco dinheiro e fazendo a diferença. Nós precisamos ter sim algum critério de desempenho para alocação de recursos. É óbvio que isso tem que ser gradativo e planejado para estimular que o recurso seja bem utilizado” (BRASIL, 2019e, p. 14).

Em oposição, a CNTE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Undime contra-argumentaram em vários momentos. Na mesma audiência, a Undime alertou o Consed sobre a diferença de uma política de fundo de financiamento, que visa prover condições básicas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, de uma política de bonificação, de incentivo.

[...] nós também não concordamos que a política do Fundo adote um mecanismo de bonificação e premiação por desempenho, porque o nosso entendimento é de que o Fundo é para prover as condições básicas e que nós não podemos incentivar e usar esse recurso para outras políticas. Se o Ministério tem a intenção de criar uma política semelhante à do Ceará, que faça o que o Ceará fez, com outros recursos, desenhando uma política com recursos próprios para essa finalidade, uma política robusta, expressiva, desenhada, que teve um impacto, sim, muito positivo no Ceará. Mas nós não podemos confundir ou misturar isso. Haroldo, é muito perigoso misturar uma política que vise dar condições básicas com uma política que vise incentivar e bonificar o desempenho. Entendeu? Nós também não compartilhamos desse entendimento (BRASIL, 2019e, p. 25).

A CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação se manifestaram nas audiências públicas e em documentos publicados pelas instituições<sup>35</sup>. Ambas defendiam a distribuição equitativa da complementação da União sem a aplicação de critérios meritocráticos entre as unidades de ensino, em razão de que tal medida poderia causar o efeito inverso ao objetivo central da política de financiamento: ampliar a desigualdade de escolas que já possuem realidades díspares. A Campanha cita exemplos de políticas que não prosperaram no cenário internacional:

Fundeb no Brasil não pode cometer o mesmo erro que políticas fracassadas nos Estados Unidos da América como o “Race to the top” que distribui recursos para redes públicas de ensino que baterem metas nas avaliações de larga escala. Essa política ampliou as desigualdades educacionais nos EUA. Nesse sentido, uma ação semelhante traria efeitos ainda mais perversos ao nosso país. A EMC 1/2019, recentemente oferecida pela deputada federal Tábita Amaral (PDT-SP) e pelo deputado federal Felipe Rigoni (PSB-ES), propõe que uma parte da participação da União no fundo seja distribuída exatamente nos moldes destas políticas equivocadas. Assim, a Campanha recomenda a sua rejeição (CNDE, 2019a, p. 6).

<sup>35</sup> CNTE: Carta aberta: em defesa do Novo Fundeb permanente.

CNDE: Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação; Fundeb: O Brasil precisa de um fundo capaz de consagrar o direito à educação básica pública, gratuita e de qualidade; O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação; Nota Técnica: Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação.

A temática foi objeto de emenda. Os Deputados Felipe Rigoni (PSB<sup>36</sup>-ES) e Tabata Amaral (PDT<sup>37</sup>-SP) apresentaram a Emenda nº 1, propondo que a União distribuisse, anualmente e em caráter adicional, recursos às redes de ensino que “alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais” (BRASIL, 2019a, n.p).

Interessante mencionar que ambos parlamentares foram formados pelo RenovaBR, instituição criada em 2017 e que tem por iniciativa a renovação política. A organização recruta e forma jovens com interesse na política para ocuparem cargos eletivos. Na eleição de 2018, foram eleitas dezessete pessoas formadas pelo RenovaBR, dentre elas Tabata Amaral, Felipe Rigoni e Tiago Mitraud, autores de quatro das cinco emendas apresentadas sobre a PEC nº 15/2015. Esse agrupamento de parlamentares, aliás, criou a Comissão Externa de Acompanhamento das atividades do MEC – Comex destinada a fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo MEC e participou ativamente das discussões sobre a renovação do Fundeb, exercendo papel importante para viabilizar a criação desse novo formato de distribuição dos recursos federais com base em indicadores educacionais.

A proposta de incentivo financeiro atrelado ao desempenho educacional ganhou força e o Relatório da Comissão Especial apresentado em fevereiro de 2020 incluiu dispositivo determinando que 2,5% da complementação da União fossem repassadas às redes de ensino que alcançassem evolução significativa no atendimento e na melhora da aprendizagem, após cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão. A Campanha, então, sugeriu que a transferência de recursos considerasse o grau de desigualdades das redes públicas e o progresso alcançado.

[...] em vez de avançar na linha da verdadeira equidade, o relatório cede à pressão de parlamentares comprometidos com a reforma empresarial da educação e decide transferir recursos para redes públicas por meio da aferição de desempenho dos estudantes. No mundo todo, isso resultou em maior desigualdade entre redes e escolas públicas [...] caso seja mantido esse mecanismo antipedagógico para distribuição de recursos do Fundeb, é preciso aprimorar a redação do substitutivo, vedando que redes públicas com maior arrecadação e, portanto, com maior capacidade de avançar nas avaliações de larga escala, não sejam ainda mais privilegiadas (CNDE, 2020b, p.4).

Nesse intenso processo de negociações e fortes embates, o texto final contemplou algumas reivindicações dos atores sociais e do governo federal. O Novo Fundeb foi aprovado com formato híbrido de repasse de recursos federais. Optou-se por manter a complementação

---

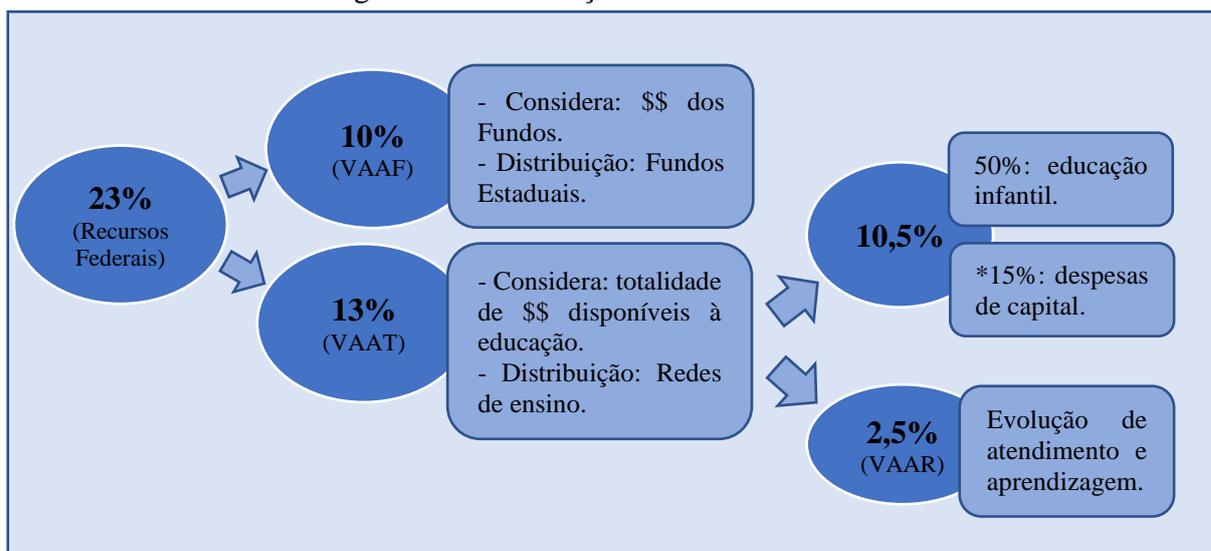
<sup>36</sup> Partido Socialista Brasileiro.

<sup>37</sup> Partido Democrático Trabalhista.

de 10% aos Fundos estaduais (VAAF), com o fito de não desestabilizar as redes de ensino que já eram contemplados. Quanto aos recursos adicionais, de 13%, esses serão repassados diretamente às redes de ensino estaduais e municipais, considerando todos as receitas vinculadas à educação (VAAT). Atendendo às reivindicações do governo federal, foram estabelecidos critérios para a redistribuição dos novos recursos. Dos 13%, 2,5% devem ser transferidos de acordo com a evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, nos mesmos moldes apresentados no Relatório pela Comissão Especial, também chamado de Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR). Dos 10,5% restantes, 50% serão destinados à educação infantil, demanda reivindicada pela CNM, a qual propôs tratamento diferenciado às creches.

A Figura 3 retrata o novo formato de distribuição dos recursos federais e o Quadro 7 apresenta a progressividade da complementação da União.

Figura 3 – Distribuição dos recursos federais



Fonte: elaborado pela autora, com base na emenda constitucional nº 108/2020.

\* percentual a ser explicado na Seção 5.5 VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Quadro 7 – Progressividade da complementação da União

Complementação da União	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10%	10%	10%	10%	10%	10%
VAAT	2%	5%	6,25%	7,5%	9%	10,5%
VAAR	-----	-----	0,75%	1,5%	2%	2,5%
<b>TOTAL</b>	12%	15%	17%	19%	21%	23%

Fonte: elaborado pela autora, com base na emenda constitucional nº 108/2020.

Os fatores de ponderação foram mantidos, agora observando critérios de vulnerabilidades e capacidade fiscal sugeridos pela CNM e Todos Pela Educação para a redistribuição das receitas: nível socioeconômico dos educandos, disponibilidade de recursos disponíveis à educação e potencial poder arrecadatório tributário de cada ente.

Inspirado no caso do Ceará, a PEC aprovada alterou o formato de distribuição do ICMS aos municípios. Parte da cota deve ser repassada com base nos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de equidade, observando a condição socioeconômica dos estudantes.

O texto final incorporou sugestão feita pelo Consed e Todos pela Educação quanto à revisão parlamentar periódica do regramento do Novo Fundeb. Os critérios de distribuição dos recursos aos Fundos serão revistos no sexto ano de vigência, em 2026, para coincidir com a revisão da emenda de teto de gastos e para avaliar os impactos resultantes do novo modelo de repasse, e posteriormente a cada 10 anos.

Os debates realizados sobre o formato de distribuição dos recursos do Fundeb foram permeados por intensas negociações para se chegar a uma convergência mínima de posicionamentos. Nas palavras da Relatora da PEC, foi “um trabalho de construção [...] com diferentes papéis, olhares e posições diferentes” (BRASIL, 2019g, p. 22).

Estratégias de convencimento foram utilizadas pelos atores sociais para que a proposta defendida fosse acatada. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos Pela Educação lançaram mão de simulações, projeções de impactos, estudos que pudessem dar credibilidade às respectivas reivindicações, além de realizarem um trabalho de aproximação junto às bases parlamentares para sensibilizá-los quanto à posição defendida.

Para Santos e Canello (2016), as audiências públicas permitem ao Legislativo a obtenção de informações relevantes fornecidas pelos grupos de interesse, os quais possuem *expertise* no assunto, consultando-os quanto aos efeitos que determinada política pode trazer, o que contribui para a redução de incertezas. Nesse mesmo sentido, Resende (2022) explica que a informação é um dos principais elementos utilizados pelos grupos sociais para influenciar o processo decisório e que as audiências públicas, promovidas pelas comissões, constituem-se em espaços que permitem a representação das mais diversas vozes, interesses e classes.

A pluralidade de perspectivas, trazendo o olhar para esta Seção, provocou uma divisão de entendimentos. De um lado, os que adotaram uma posição mais progressista, defendendo o direcionamento exclusivo do recurso público para escola pública e sendo contrários à destinação de recursos pelo viés meritocrático do rendimento escolar, e do outro os que tendiam para uma posição mais privatista.

Consultando a Constituição Federal para elucidar a análise desta Seção, observa-se que ela trouxe grandes conquistas, como a postulação da educação como direito social e a garantia do seu financiamento por meio da vinculação de receitas resultantes de impostos. No entanto, ela também carrega consigo contradições pois, ao mesmo tempo em que determina o direcionamento de recurso público para garantir a oferta da educação pública, também abriu brecha para a utilização dessas mesmas receitas pela iniciativa privada, o que deixa o caminho aberto para a introdução de novas formas de apropriação da verba pública. Peroni e Araújo sinalizam nesse sentido:

A brecha presente no artigo 213 da carta, aliada à conquista de uma hegemonia política defensora do desfazimento das fronteiras entre público e privado, criaram as condições para o surgimento de novas e ‘criativas’ formas de repasse de recursos públicos para o setor privado educacional. Se no início a brecha contemplava o formato de conveniamento do poder público com entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente no atendimento de creche, pré-escola e educação especial, as décadas seguintes assistiram ao surgimento de programas governamentais baseados em isenções fiscais, incentivos e concessão de bolsas para oferta privada educacional (ARAÚJO, 2017, p. 11).

[...] entendemos que no período de redemocratização, vivenciamos em parte o avanço de alguns direitos materializados em políticas sociais, mas a cada passo que avançávamos neste sentido, em um processo de correlação de forças por projetos de classe distintos, o setor privado também se organizava para assumir a direção e execução das políticas educativas (PERONI, 2018, p. 218).

Para os autores, com o aprofundamento da pauta neoliberal e com a reforma do Estado brasileiro difundido pela Nova Gestão Pública, houve um movimento de redefinição do papel do Estado que reorganizou as fronteiras entre o público e o privado, materializando-se de diversas formas na educação básica pública. Com efeito, a globalização e o neoliberalismo conduzem a uma visão cada vez mais mercadológica e concorrencial na educação, transportando os princípios do mercado privado como a redução de gastos, a avaliação e o controle para nortear a elaboração e execução de políticas públicas educacionais.

Nessas circunstâncias, assiste-se cada vez mais a construção de uma narrativa focalizada no resultado, elevando a avaliação externa e padronizada a um patamar de norteador para a execução das políticas educacionais, como forma de medir a atuação eficaz e de qualidade do trabalho desenvolvido nas escolas e de garantir os incentivos financeiros por critérios meritocráticos. Como resultado, algumas disciplinas são enaltecidas em detrimento de outras, de acordo com o que é cobrado nas avaliações de larga escala, reduzindo a ação das escolas e de seus profissionais a um mero instrumento dos programas avaliativos.

Como assinala Freitas (2018),

Somente com a aprovação nos testes padronizados e com o domínio das habilidades e competências básicas *oficiais* considera-se que o aluno está apto a conviver com as “exigências do século XXI” – tudo o mais está descartado e se transforma em algo “opcional”, já que não é chancelado pelas avaliações nacionais. Os resultados das avaliações passam a guiar a vida escolar. A elevação da nota da escola é estabelecida como referência de qualidade, o que leva à ocultação do debate sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo *status quo* (FREITAS, 2018, p. 81-82).

Cria-se um ambiente de competição em que escolas são classificadas ou desclassificadas, selecionando e destacando as melhores notas. Isso pode levar a uma culpabilização dos alunos e professores que não conseguiram alcançar os resultados esperados e à ampliação da desigualdade social, visto que esses indicadores podem reproduzir e reforçar a exclusão em detrimento da ascensão de poucos. A ênfase na eficiência do gasto público, na gestão por resultados e na performance educacional minimiza o real valor da educação para a formação do ser social e esvazia a escola de seu sentido principal. “A implantação da gestão por resultados no sistema educacional tem menos a ver com questões propriamente educativas e mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública unida pela ideologia gerencialista” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 127).

A esse respeito, vale destacar novamente a análise de Freitas:

os testes (usualmente censitários) cobram a aprendizagem especificada pela base e fornecem, por sua vez, elementos para inserir as escolas em um sistema meritocrático de prestação de contas (*accountability*) de seu trabalho, alimentando a competição entre escolas e professores. Neste processo, as escolas que “falham” nas metas ficam vulneráveis à privatização [...] Nessas condições, mais escolas tendem a falhar, e conseqüentemente mais escolas se tornam candidatas à privatização por terceirização ou *vouchers*. Cria-se um “culto à nota mais alta” que tudo justifica: inclusive o fechamento das escolas e sua conversão em escola terceirizadas, iniciando o processo de constituição de um mercado educacional. Como é típico da reforma empresarial, essas ações, aparentemente sem relação, se articulam em uma engenharia de “alinhamento” (bases/ensino/avaliação/responsabilização), eliminando a diversidade e deixando pouco espaço para a escola ou para o magistério criar (FREITAS, 2018, p. 80-81).

Com o caminho aberto à privatização e retomando a reflexão de Peroni (2018), o que se verifica é a omissão do Estado na prestação do serviço público, seguida da sua desresponsabilização, o que resulta na precarização da oferta da educação, principalmente a infantil, prestada pelas instituições conveniadas. Fato que pode ser agravado quando se observa que 50% dos 10,5% do VAAT devem ser destinados à educação infantil. Considerando a falta de vagas na rede pública, há forte probabilidade desses recursos serem direcionados às escolas conveniadas, o que enraizará mais ainda os interesses do capital na política educacional.

A brecha aberta pela Constituição Federal rumo à privatização foi consolidada com o Fundeb e permaneceu no Novo Fundeb, agora acrescida das bonificações condicionadas à melhoria da aprendizagem. Tal medida poderá piorar mais ainda a situação das redes de ensino que possuem estudantes em situação socioeconômica mais desfavorável e que, naturalmente, terão dificuldades de alcançar evolução nas avaliações, o que vai na contramão do propósito da política de fundos de financiamento que é a promoção da equidade.

Esta Seção buscou mostrar a multiplicidade e divergência de concepções e visões de mundo dos principais atores sociais atuantes no debate sobre a distribuição dos recursos do Novo Fundeb e que tentam dar o direcionamento da política educacional. A disputa fica mais clara quando se observa posicionamentos antagônicos quanto ao aumento expressivo ou não de recursos federais aos Fundos, destinação exclusiva ou não do financiamento para a rede pública e instituição de bonificação por desempenho educacional. São sujeitos coletivos cada vez mais organizados, que utilizam estratégias de convencimento para influenciar na definição e no regramento da educação pública e que podem se valer do discurso de superação da desigualdade para camuflar as intenções não declaradas.

A síntese quanto ao posicionamento desses sujeitos coletivos e o que foi contemplado nos substitutivos e na emenda constitucional estão dispostos no Quadro 8. Na sequência, será abordada outra temática controversa: a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade como diretriz para o financiamento da educação básica pública.

Quadro 8 – Propostas sobre o modo de distribuição dos recursos federais no Novo Fundeb

<b>DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS</b>					
	<b>MODELOS</b>			<b>Convênios</b>	<b>Bonificação por resultado (VAAR)</b>
	<b>VAAF</b>	<b>VAAF + VAAT</b>	<b>VAAT</b>		
<b>Consed</b>		X		-----	Favorável
<b>Undime</b>		X		Contrário	Contrário
<b>CNM</b>			X	Favorável	-----
<b>CNTE</b>		Híbrido com transição para o VAAT		Contrário	Contrário
<b>Campanha</b>		X		Contrário	Contrário
<b>Todos</b>			X ↓ Híbrido com transição para o VAAT	-----	Favorável

<b>PEC original</b>	X			Não	Não
<b>1º substitutivo</b>		X		Não	Não
<b>2º substitutivo</b>			X	Não	Não
<b>3º substitutivo</b>		X		Não	Sim ICMS
<b>4º substitutivo</b>		X		Não	Sim ICMS e Fundeb
<b>PEC aprovada</b>		X		Sim <sup>38</sup> Educação infantil, do campo e especial	Sim ICMS e Fundeb

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

#### 5.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE

A adoção do CAQ como referência para o gasto educacional é uma bandeira defendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002, ano em que a instituição iniciou estudos com vistas a materializar um padrão mínimo de qualidade na oferta da educação básica. O CAQi representa o patamar mínimo que a escola pública deve oferecer, é o mínimo essencial a ser assegurado em todo o País independentemente da situação econômica do ente. O CAQ traduz a superação desse padrão mínimo, na perspectiva de se alcançar a qualidade de forma plena, aproximando-se do investimento praticado pelos países desenvolvidos.

Mas a defesa por tal concepção não é um movimento recente e remonta às ideias trazidas por Anísio Teixeira que foram materializadas no que seria o primeiro PNE, documento em que são trazidas as primeiras referências sobre o custo educacional e os insumos necessários para se chegar a esse valor. Primeiro a formular a política de fundos de financiamento, Anísio Teixeira “arquitetou um procedimento engenhoso” e propôs uma fórmula matemática para a distribuição dos recursos federais considerando os insumos necessários para se chegar ao valor do custo educacional por aluno (SAVIANI, 2014, p. 26).

Para Anísio, o estabelecimento de um custo-padrão da escola poderia amenizar a desigualdade socioeconômica entre os municípios. Para tanto, o estudioso calculou o custo do aluno a partir da definição do salário de docentes capacitados, o que corresponderia a 55% das despesas, e os 45% restantes seriam destinados aos gastos não vinculados ao pagamento de

<sup>38</sup> A PEC não menciona expressamente a possibilidade de se firmar convênios, mas também não determinou a sua proibição (proposta defendida pelos que eram contrários à adoção de convênios), o que permitiu que a regulamentação do Fundeb, por meio da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, dispusesse sobre as regras para o estabelecimento de convênios.

professores. A proposta de Anísio Teixeira considerava o valor necessário para ofertar um ensino de qualidade, sem impor um limite para o volume de recursos direcionados à educação (AMARAL, 2001).

Os estudos da Campanha culminaram na elaboração da primeira versão do CAQi, materializada em uma lista de elementos considerados necessários para se garantir um patamar mínimo de qualidade em cada etapa e modalidade de ensino e a sua precificação. Para a entidade, a qualidade educacional está diretamente associada à disponibilidade de insumos no processo educacional. Segundo a instituição, objetivou-se mensurar os custos de demanda referenciada no art. 4º, inciso IX, da LDB<sup>39</sup>. A definição do CAQi contempla a infraestrutura da escola (biblioteca, laboratórios de ciência e informática, quadra poliesportiva coberta), média salarial dos profissionais da educação (política de carreira e formação continuada), quantidade média adequada de alunos por turma, jornada dos alunos (parcial e integral), localização da escola, brinquedoteca para creches e pré-escolas, materiais necessários ao desenvolvimento de projetos pedagógicos, instalações e equipamentos adequados, dentre outros.

O CAQi/CAQ busca indicar o valor mínimo que o poder público precisa investir para se obter uma educação pública de qualidade e “propõe uma inversão da lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no País, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento” (CARA, 2014, p. 81).

Desde então, sendo a primeira instituição a construir uma metodologia de cálculo para se chegar ao valor do CAQi, a Campanha divulgou o estudo junto aos órgãos de governo, instituições acadêmicas e demais organizações sociais para que o mecanismo formulado pudesse ser adotado nas políticas públicas educacionais. E a incidência política deu resultado. Em 2010, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade para aplicação do artigo 4º, inciso IX, da LDB, adotando como referência o CAQi desenvolvido pela Campanha. Tal Parecer não foi homologado pelo MEC, mas representou uma primeira tentativa de normatização do conceito.

A temática continuou presente no cenário político e, conforme elucida Mattos (2017), ocupou uma das pautas centrais na formulação do II Plano Nacional de Educação durante sua tramitação no Congresso Nacional, o que culminou na incorporação do CAQi/CAQ em quatro estratégias, das doze, para se alcançar a meta 20 do PNE. O Plano determinou o prazo de dois

---

<sup>39</sup> “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (redação original).

anos para implantação do CAQi, com progressiva migração para o CAQ, e de três anos para a definição da metodologia do CAQ pelo MEC, cabendo à União auxiliar financeiramente os entes que não conseguissem atingir o valor do CAQi/CAQ. No entanto, oito anos após aprovação do PNE e sua vigência já findando em 2024, não houve nenhuma regulamentação e implementação do CAQ/CAQi.

Sobre esse tema, os posicionamentos se resumiam a dois grupos: os que defendiam a constitucionalização do CAQ como padrão mínimo de qualidade, liderado pelo criador da metodologia de cálculo e acompanhado pela CNTE e Undime, e os que não concordavam com a adoção do CAQ como parâmetro de financiamento educacional, menos ainda com a sua constitucionalização, encabeçado pelo Todos Pela Educação e seguido pela CNM. O Consed ficou no meio termo: foi adepto ao CAQ, reconhecendo-o como um mecanismo importante para aportar mais recursos à educação, mas tinha ressalvas quanto à inclusão do termo no normativo máximo do país, a Constituição Federal.

A referência ao CAQ esteve presente desde as primeiras audiências públicas. A Undime propôs a adoção do custo aluno qualidade para definir os fatores de ponderação. A CNTE indicou a utilização do conceito com vistas a subsidiar a fórmula de cálculo para se chegar ao valor aluno por ano e sugeriu que a regulamentação do CAQ fosse feita nos moldes do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. As entidades também se manifestarem por meio de documentos publicados:

Os dirigentes da Undime, membros da diretoria executiva nacional e das presidências das 26 seccionais, presentes na 1ª Reunião de Gestão Ampliada – gestão 2019/ 2021, realizada em Brasília/ DF, em 5 de setembro de 2019, deliberaram por defender e apoiar as seguintes propostas ao novo Fundeb: [...] incorporação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial), como mecanismo de referência para cálculo do VAA (valor aluno-ano), considerando, inclusive, as possíveis discrepâncias regionais (UNDIME, 2019, n.p.).

Não há outra alternativa para alterar esse cenário de baixo investimento educacional no Brasil, senão pela renovação e transformação do FUNDEB em política permanente, com mais recursos para a escola pública e com perspectiva de alocação das receitas à luz do critério de Custo Aluno Qualidade. Por isso, defendemos as seguintes diretrizes para a PEC 15 e suas correlatas: [...] Instituição do CAQ como referência para o financiamento escolar, adotando-se o cálculo do Custo Aluno sobre as receitas totais da educação em cada ente federado (CNTE, 2019, n.p.).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em todas as audiências públicas das quais participou, sempre argumentou pela constitucionalização do CAQ. Vale transcrever alguns trechos:

E por que é importante constitucionalizar o CAQi? Alguém pode dizer que o CAQi não pode ser só insumo, mas a própria LDB diz que o padrão mínimo de qualidade é insumo — art. 4º, inciso VIII. Então, por que é importante constitucionalizar o CAQi? Por que o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a própria lei de responsabilidade educacional, o substitutivo do Deputado Bacelar, incorporam o CAQi? Porque o CAQi é a fórmula pela qual todo pai vai saber se a escola do seu filho está oferecendo condições de oferta; é você poder dizer que toda escola tem que ter número adequado de alunos por turma, professores recebendo o piso. Cria-se formalmente um padrão equivalente de qualidade. Depois eu vou apresentar para os senhores o quanto custa isso. Por isso, ele fortalece o controle social [...] a lei brasileira é positiva, mas a sua realização não corresponde. Então, nós temos que criar mecanismos que aumentem o controle social a partir do povo (BRASIL, 2019e, p. 8).

[...] falar do Custo Aluno-Qualidade — CAQ na realidade é dizer que todas as escolas brasileiras têm que ter condições mínimas de funcionamento. Eu conheço escola no Semiárido nordestino em que não há paredes [...] Se formos a São Paulo, à nossa cidade, Deputada Sâmia, veremos que há escola de lata hoje — há escola de lata hoje! Ou seja, São Paulo tem condições de ter uma escola melhor? Tem. Mas tem que haver controle social. E controle social significa empoderar pais e mães e mostrar que eles têm direito à educação de qualidade. Quando apresentamos o CAQ, como o Monlevade tanto já ensinou... Quando falamos em CAQ, é o mesmo que dizer que todos têm direito à uma escola digna. Ele gosta de usar o exemplo do pão: “Todos têm direito a comer um pão”. E, na realidade, na educação brasileira nem todos estão tendo esse direito garantido (BRASIL, 2019j, p. 11-12).

Na audiência realizada em 04 de junho de 2019, a Campanha fez menção ao Simulador de Custo Aluno Qualidade – SimCAQ e defendeu a utilização desse instrumento para se chegar ao valor financeiro que garanta o direito à educação em condições de qualidade nas escolas públicas. Em 18 de junho e 1º de outubro do mesmo ano, o Professor Thiago Alves, um dos pesquisadores responsáveis pelo desenvolvimento do simulador<sup>40</sup>, foi convidado a expor sobre o funcionamento do SimCAQ – uma plataforma *online*<sup>41</sup> criada para aperfeiçoar os cálculos do CAQ/CAQi, realizar diagnóstico da realidade educacional dos entes, comparar o resultado do diagnóstico com os valores do CAQ e criar possíveis cenários de financiamento – momento em que apresentou também simulações dos valores que as escolas deveriam estar investindo e o que estava sendo praticado.

O simulador cruza os dados da demanda com o da oferta educacional e considera as receitas de todos os entes federados. No estudo “Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade”, de autoria do Professor Thiago e demais pesquisadores da área de financiamento educacional, o SimCAQ é apresentado como um instrumento de planejamento orçamentário que visa auxiliar os estados e municípios quanto à previsão de recursos necessários para viabilizar a execução dos respectivos planos de educação.

<sup>40</sup> Participam do desenvolvimento do SimCAQ professores da Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Goiás e Universidade de São Paulo.

<sup>41</sup> <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>.

Portanto, há a expectativa de que a utilização do SimCAQ facilite a análise do custo da oferta educacional com um padrão de qualidade e gere informações para que gestores, legisladores e a sociedade, nos estados e municípios, tomem melhores decisões sobre as metas dos PNE, considerando a necessidade de garantir o direito à educação de qualidade para todos, bem como os limites e as possibilidades financeiras. (ALVES *et al.*, 2019, p. 5-6).

Na audiência pública, o Professor Thiago Alves, com base no SimCAQ, afirmou que, em 2019, seria necessário aplicar o valor anual de R\$ 5.690 nos anos iniciais do ensino fundamental urbano, jornada não integral, para se alcançar o CAQi, o que corresponde ao investimento de R\$ 474 por mês. O menor valor anual por aluno estimado na Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019, para essa mesma etapa de ensino e já com a complementação da União, foi de R\$ 3.440,29. Isso significa dizer que seria necessário incrementar R\$ 2.249,10 para se alcançar o valor apresentado pelo SimCAQ.

A PEC nº 15/2015 inicialmente não contemplou o CAQ como referência de qualidade na educação. A não menção ao CAQ muda quando da apresentação das quatro minutas de substitutivos que passaram a adotar o conceito como referência de padrão mínimo educacional para todo o país.

Houve resistências. O Consed, como mencionado inicialmente, não foi contrário à adoção do CAQ como indicador de qualidade para a educação, mas sim quanto à sua constitucionalização. Para o representante dos estados, além do termo ser subjetivo quanto ao que seria considerado ensino de qualidade, o que por si só já dificulta convergência de entendimentos, o parâmetro de qualidade baseado no CAQ pode, a médio e longo prazo, não ser o mais adequado, de modo que não seria apropriado fazer menção expressa do conceito na Constituição Federal dado que tornaria o CAQ como uma referência permanente.

A entidade visualiza o CAQ, por ora, como uma forma de aportar mais recursos à educação e que sua alusão no PNE, que possui vigência de 10 anos, já é válida. O Consed mencionou a necessidade de se criar mecanismo, como sistemas de gastos das redes de ensino, para ter conhecimento dos custos que as escolas de fato têm e para compreender as diferenças existentes entre municípios do mesmo estado e entre estados. Por fim, também relata a difícil operacionalização do CAQ como fator negativo para sua constitucionalização. As principais manifestações da instituição nas audiências públicas sobre o tema estão dispostas adiante:

Eu gostaria de deixar bem claro que a nossa posição, hoje, é favorável ao CAQ no âmbito da discussão do Plano Nacional da Educação. Nós entendemos que é um instrumento importante para definir parâmetros. Mas não necessariamente acreditamos que este termo, da forma como está posto hoje, deva constar no texto

constitucional, dentro de um conceito permanente. Nós acreditamos que, em médio prazo, teremos condições de construir conceitos mais modernos que poderiam ser feitos do ponto de vista infraconstitucional. Então, não é que discordemos do CAQ, mas achamos que ele não deve ser tratado no texto constitucional (BRASIL, 2018e, p. 41).

[...] porque o CAQ — não sei se vai dar tempo de explicar para todos, mas a maior parte aqui o conhece — é muito interessante, mas ele carrega em si uma subjetividade em todo o seu critério de distribuição. Eu costumo dizer que, em que pese ter todo um trabalho feito ao longo dos anos, se cada um aqui se trancasse numa sala e colocasse mais de 30 critérios que existem no estabelecimento do CAQ, nós teríamos uns 50 CAQs diferentes porque cada um carrega um pouco. Então, é um instrumento interessante que poderia ser útil para o atual contexto, mas não entendemos que ele deve ser o instrumento definitivo para estabelecer este padrão que esperamos (BRASIL, 2019k, p. 5).

A CNM afirmou que a discussão sobre o CAQ ainda era insuficiente para transformá-lo em princípio nacional. Mas a entidade que mais teceu críticas ao custo aluno qualidade foi o Todos Pela Educação. Foi nessa temática, aliás, que ficou mais evidente a rivalidade e o embate entre o Todos e a Campanha na disputa pelo Novo Fundeb.

O TPE emitiu os documentos “Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb” e “Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ): Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb” nos quais apontou vários fatores negativos e até riscos que os gestores poderiam sofrer com a adoção do CAQ.

Muitos argumentos foram utilizados. Inicialmente, a instituição indica que o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 não foi homologado pelo MEC por apresentar fragilidades técnicas explicitadas no Relatório Final do Grupo de Trabalho – GT CAQ, constituído para elaborar estudos sobre a implementação do custo aluno qualidade, documento emitido em 2015 pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase do MEC. Entende que o CAQ se resume a uma lista rígida e extensiva de insumos e que há uma vasta literatura indicando que nem sempre investimento em insumo educacional pode resultar em melhora na qualidade. “Alocar recursos para a construção de uma biblioteca, comprar livros e ter bibliotecária não garante alunos leitores e melhores resultados na aprendizagem” (TPE, 2020a, n.p.).

A entidade afirma que o conceito desconsidera a diversidade regional e a heterogênea capacidade fiscal dos entes e que os padrões de qualidade precisam considerar esses elementos para a parametrização de insumos, além dos diferentes preços regionalmente estabelecidos em função da dinâmica econômica dos estados e municípios. Para a instituição, seria necessário construir tipologias de escolas que considerem variações adaptáveis de diferentes realidades.

Também externou preocupação quanto ao próprio processo de definição de valores. “Quem terá legitimidade para determinar os insumos e respectivos custos, como e com base em

que critérios? O Conselho Nacional de Educação já se manifestou contrariamente à possibilidade de sua Câmara de Educação Básica atuar nesse sentido” (TPE, 2020a, n.p.). Inclusive, acredita que, na falta de regulamentação do CAQi/CAQ pelo MEC ou pelo Congresso Nacional, os órgãos do judiciário e de prestação de contas irão se embasar no conceito e cálculos divulgados pela Campanha como referência para as decisões das Cortes.

Por último, o Todos Pela Educação elencou possíveis consequências indesejadas que poderiam vir a acontecer caso o CAQi/CAQ fosse constitucionalizado:

- fomento à judicialização e insegurança jurídica: “Ainda que atendida a vinculação constitucional para a Educação (25% dos tributos estaduais e municipais), o Ministério Público poderá promover ação civil pública contra estados e municípios para compeli-los a aplicar o CAQ? Poderá justificar crime de responsabilidade?” (TPE, 2020a, n.p.);
- gestores serem responsabilizados pelo não atendimento da lista de insumos definidos no CAQ: “É possível inclusive que as contas anuais dos gestores públicos recebam parecer desfavorável dos Tribunais de Contas caso não alcancem o custo aluno qualidade” (TPE, 2020a, n.p.), “inclusão do conceito de ‘CAQ’ na CF aumentará risco de judicialização e penalização aos gestores municipais e estaduais por eventual descumprimento de um dispositivo que sequer possui definição legal, conceitual ou operacional pacificada” (TPE, 2020c, p. 4);
- engessamento da gestão pública com políticas educacionais orientadas somente para insumos, o que poderia inibir a busca da qualidade fora dos padrões estabelecidos pelo CAQi/CAQ, e desestímulo à ampliação da oferta de ensino no caso de entes que, dependendo da capacidade financeira, não consigam expandi-la com o valor do CAQi/CAQ estipulado, a exemplo das creches.

A Campanha, no documento “Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?”, contra-argumentou ponto a ponto todas as críticas tecidas pelo TPE, denominando-as de “injustificado terrorismo jurídico e errôneo e inaceitável terrorismo de gestão contra o conceito e metodologia de Custo Aluno-Qualidade (CAQ)” e afirmou que o Todos Pela Educação adotou a “estratégia de gerar pânico” (CNDE, 2020e, n.p.). Nesse documento, a Campanha também rebate críticas feita pela representante da CNM, Mariza Abreu.

Sobre o argumento de que o CAQ não considera a diversidade regional e que poderia provocar uma onda de judicialização, a instituição afirma que o custo aluno qualidade apresenta um formato capaz de abranger todas as distintas realidades das redes públicas de ensino e que a definição de insumos permite realizar planejamentos, diagnósticos e avaliações mais

fundamentadas, colaborando para a gestão educacional e prestação de contas. Dessa forma, o CAQ, segundo a Campanha, estabelece parâmetros concretos os quais permitem um maior controle interno pela administração, pois o gestor disporia de orientações precisas sobre como executar o orçamento. Também potencializa o controle social, visto que a comunidade local possuiria uma referência para realizar o acompanhamento e fazer cobranças quando algum componente não estivesse sendo atendido pela escola, além de auxiliar o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas com diretrizes claramente definidas, o que geraria segurança jurídica e evitaria judicialização.

Quanto ao Relatório do GT CAQ da Sase/MEC mencionado pelo TPE, a Campanha alega que as fragilidades técnicas apontadas demonstram falta de conhecimento da Secretaria sobre o mecanismo, que o documento está repleto de equívocos a ponto de nem ter sido publicado e que, por esse motivo, nem poderia ser considerado como um documento oficial do Ministério.

Em suma, a Campanha defende o CAQ como um instrumento que garante as condições materiais e profissionais necessárias ao processo de ensino-aprendizagem para todas as escolas públicas e que materializa os princípios constitucionais do ensino (art. 206): igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e garantia do padrão de qualidade (inciso VII).

tem sido dito que propiciar um acervo para bibliotecas escolares não garante alunos leitores [...] Concretamente, é a indisponibilidade de livros para os estudantes de menor renda que impede uma cultura leitora; não o contrário. Esse tipo de argumento vai na contramão da defesa da própria escola pública, da dignidade, do Fundeb, de toda a legislação educacional, da Carta Magna, da democracia e da justiça social (CNDE, 2020d, n.p.).

Tema controverso, os pioneiros da Escola Nova já mencionavam a dificuldade de se chegar a uma definição sobre o que poderia ser considerado educação de qualidade.

É evidente que as diferentes camadas e grupos (classes) de uma sociedade dada terão respectivamente opiniões diferentes sobre a “concepção do mundo”, que convém fazer adotar ao educando e sobre o que é necessário considerar como “qualidade socialmente útil” (AZEVEDO *et al.*, 2010, p. 39).

Isso ocorre porque a “diversidade de conceitos da vida provém, em parte, das diferenças de classes e, em parte, da variedade de conteúdo na noção de ‘qualidade socialmente útil’, conforme o ângulo visual de cada uma das classes ou grupos sociais” (AZEVEDO *et al.*, 2010, p. 39). E essas leituras de mundo ficam mais evidentes no momento da construção de uma

política pública, que acaba configurando-se em um espaço de disputa e embate pelas formas de conhecimento e de poder. É no bojo dessa discussão que Melazzo assim dispõe:

Por fim, em terceiro lugar, encontra-se a questão que diz respeito às políticas públicas, enquanto espaço de lutas e busca de construção de direitos, afirmando-se uma visão que politiza sua discussão, na medida em que obriga o analista a não mais apenas se referenciar no Estado, isto é, abrir-se para uma concepção que não coloque o Estado como único e inevitável centro possível do debate. Ele deve incorporar a dimensão essencialmente conflitiva de interesses e grupos de interesses, próprios da dinâmica de uma sociedade marcada por lutas de classes, em um primeiro e abrangente plano de análise, mas também de lutas segmentadas por outros elementos definidores de identidades e interesses na sociedade (MELAZZO, 2010, p. 12-13).

O campo da educação e o respectivo financiamento são fortemente disputados por múltiplos sujeitos políticos coletivos bem articulados que tentam dar o norte às políticas educacionais. O CAQ constitui-se no principal vetor das lutas empreendidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a qual buscou estar sempre presente nas discussões das audiências públicas, principalmente após a apresentação dos substitutivos, como forma de dar o direcionamento aos debates de acordo com a própria visão sobre os fundos públicos.

Quero agradecer também aos Parlamentares que incluíram no requerimento a solicitação de que a Campanha se pronunciasse logo no início da divulgação da minuta. **Apresentar sua posição no primeiro momento é uma vantagem, no sentido de poder colaborar e pautar o debate durante a tramitação da matéria** (BRASIL, 2018a, p. 28, grifo nosso).

Vale destacar que a participação dos expositores nas audiências públicas se dá a partir de requerimentos apresentados por deputados à Comissão, o que revela a articulação dos setores interessados junto aos parlamentares e evidencia também a intencionalidade dos políticos em debater sobre o tema. Para Antonio (2019, p. 149), “Isto significa que as representações presentes nas audiências públicas são indicativas de posições parlamentares, revelando determinado alinhamento ideológico com grupos e pautas específicas, ou a influência destes junto aos atores políticos”.

A incidência da Campanha também ocorre no campo acadêmico, junto a professores e pesquisadores, havendo expressiva quantidade de estudos em defesa do CAQ, principalmente publicações feitas pela Revista Fineduca. Em uma rápida pesquisa no Google Acadêmico<sup>42</sup>, foi identificada apenas uma Dissertação de Mestrado pela Universidade de São Paulo, de 2019, intitulada “O custo Aluno-Qualidade como eixo do sistema nacional da educação:

---

<sup>42</sup> Realizada em 17/08/2022 (<https://scholar.google.com.br/?hl=pt>).

enfrentamento histórico ou miragem retórica”, na qual o autor apresenta os impasses para que o CAQ se consolide como mecanismo de repasse dos recursos à educação. O estudo aponta os empecilhos para especificar o custo de cada componente escolar, dada a dificuldade de se obter o detalhamento da execução orçamentária de todos os entes.

Neste sentido tanto os itens selecionados como os respectivos valores do indicador não possuem lastro na execução orçamentária das redes de ensino. Ao elencar os itens e atribuir valor a estes temos um descolamento do processo orçamentário, do planejamento à execução. *Isto implica que o CAQi é uma definição estática, produzida por um rol de especialistas, e que a atribuição dos custos é realizada por uma estimativa sem respaldo em relação ao preço dos itens* (TIBURCIO, 2019, p. 116, grifo do autor).

A construção de um sistema de custos que permita análises mais aprofundadas e a nível nacional, para o autor, é uma tarefa complexa e onerosa. O que mais se aproxima desse formato é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE no qual os entes federados informam as despesas educacionais realizadas. Contudo, por ter caráter declaratório, as informações prestadas não necessariamente condizem com a execução orçamentária e a desagregação das informações coletadas ocorre até certo nível, o que impossibilita ter informações completas e pormenorizadas da contabilização dos custos das escolas.

O estudo conclui que o CAQ, apesar de ter tido um papel histórico para a ampliação de recursos na educação, apresenta limites metodológicos pois, para que o instrumento consiga de fato detalhar os custos dos insumos educacionais segundo etapas e modalidades de ensino, rede urbana e rural, dentre outras especificidades, é necessário que ocorra um efetivo controle orçamentário de todos os entes, situação essa que ainda não é realidade na administração pública.

Como mencionado pelo Todos Pela Educação, o Relatório Final do GT CAQ de 2015 explicita que o Parecer CNE/CEB 08/2010 não foi homologado pela necessidade de haver uma melhor definição sobre a concepção de qualidade e dos padrões mínimos, de serem estabelecidos os indicadores de qualidade considerando as diferentes etapas e modalidades de ensino e de se definir a metodologia de cálculo do CAQi, dentre outros motivos (BRASIL, 2015). O documento apresenta uma proposta de implantação gradativa do CAQi e recomendações para apreciação do MEC.

Em setembro de 2021, o Inep lançou uma coletânea de estudos sobre o custo aluno qualidade. No artigo “Custo Aluno Qualidade (CAQ): Antecedentes Legais, Alterações Recentes e Análise do Relatório Final do GT CAQ 2015”, pesquisadores do Instituto apresentam e discutem algumas lacunas e vulnerabilidades também presentes no Relatório

Final. Dentre eles, a complexidade para efetivação da proposta de CAQ/CAQi que dependeria da realização de acordos nacionais para que haja ações colaborativas entre os entes públicos, a inexistência de análises mais atuais sobre os fatores que mais impactam na composição do CAQi, as fragilidades da metodologia de cálculo dos custos e a falta de maior detalhamento quanto às fontes dos recursos adicionais para se alcançar o valor do CAQi.

O estudo ressalta a importância de se considerar as diferenças entre as redes de ensino, o que, por si só, já podem trazer custos diferenciados, conforme trecho abaixo:

É importante ter em mente que por melhor que sejam feitas a definição e a precificação dos insumos para um dado modelo específico de escolas, essa precificação só refletirá os custos para esse modelo específico ou para modelos aproximados. É importante reconhecer as grandes diferenças entre as escolas e as próprias redes de ensino, pois isso pode implicar custos muito diferentes do modelo considerado. O modelo apresentado no parecer e que tem sua principal referência metodológica nos estudos feitos pela Campanha foi de grande importância. Sabemos que todos esses atores não tinham a intenção de padronizar as escolas, mas de criar modelos específicos que viabilizassem o cálculo dos custos. No entanto, adotar diretamente os custos definidos com base em um modelo específico de escola, tendo em vista a possibilidade de outras tipologias muito distintas, pode significar excesso ou falta de recursos para uma boa parte delas. Então, não se trata meramente de uma atualização dos parâmetros, mas do reconhecimento das grandes diferenças entre as escolas e os sistemas educacionais e isso, por si só, pode ter grande impacto na definição dos custos educacionais (SOUZA; ALVES; MORAES, 2021, p. 99).

Como desafios inerentes à metodologia do CAQ, os pesquisadores do Inep elencam a adoção de uma memória de cálculo correta e o estabelecimento de um referencial para a quantidade de alunos por turma e por escola (não há um único padrão para comparação entre as médias de alunos por classe), o que revela a complexidade para se chegar a uma definição quanto à composição e aspectos metodológicos que sirvam de referência para o custo educacional.

No âmbito da PEC 15/2015, o embate pelo CAQ teve um lado vencedor. O mecanismo foi constitucionalizado, tornando-se uma referência de gasto público na educação básica segundo critérios de qualidade, o que evidencia o poder de mobilização, convencimento e de influência exercido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o estabelecimento de diretrizes no campo educacional.

No entanto, não se pode perder de vista que o Brasil, com dimensões continentais, apresenta realidades díspares e que o financiamento da educação básica envolve receitas dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União. O volume de recursos necessários para implementar o CAQ pode suscitar um conflito federativo entre os entes, dada a dificuldade para se negociar valores e chegar à convergência de entendimentos, o que, por consequência, pode

comprometer a função do CAQ enquanto política pública constitucionalizada, havendo o risco de restar estagnada e não surtir efeitos práticos.

Como revelado nesta Seção, a discussão sobre o CAQ envolveu a configuração de dois grupos com posicionamentos antagônicos, posições que estão sintetizadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Posicionamentos sobre o Custo Aluno Qualidade

<b>CUSTO ALUNO QUALIDADE</b>		
	<b>CAQ COMO PARÂMETRO DE FINANCIAMENTO</b>	<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAQ</b>
<b>Campanha</b>	Favorável	Favorável
<b>Undime</b>	Favorável	Favorável
<b>CNTE</b>	Favorável	Favorável
<b>Consed</b>	Favorável	Contrário
<b>Todos</b>	Contrário	Contrário
<b>CNM</b>	Contrário	Contrário
<b>PEC original</b>	Não	Não
<b>1º substitutivo</b>	Sim	Sim
<b>2º substitutivo</b>	Sim	Sim
<b>3º substitutivo</b>	Sim	Sim
<b>4º substitutivo</b>	Sim	Sim
<b>PEC aprovada</b>	Sim	Sim

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

A disputa pelo Novo Fundeb significa dizer que houve embates por concepções, posicionamentos e articulações dos atores sociais em prol do que defendiam. A última temática elencada neste trabalho como um dos principais assuntos debatidos e polemizados durante os quatro anos de discussões na Câmara dos Deputados refere-se ao direcionamento de parte dos recursos dos Fundos para o pagamento dos profissionais do magistério, assunto abordado na sequência.

## 5.5 VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Um dos objetivos da política de fundos de financiamento é promover a valorização do magistério, estando inclusive expressamente citado na nomenclatura dos Fundos<sup>43</sup>. Com o Fundeb, houve a previsão de criação da lei que dispusesse sobre o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública e determinação de um prazo para a sua instituição. Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738 que regulamentou o piso salarial e determinou o reajuste do valor anualmente. Essa atualização utiliza como parâmetro o crescimento do valor anual mínimo por aluno, de modo que a majoração de recursos nos Fundos impacta diretamente no valor do salário base.

Nas audiências públicas, foram expostas as dificuldades para se alcançar efetivamente a valorização da categoria. Ainda persiste a subvalorização e a precarização da profissão, principalmente para os que atuam na educação infantil. Foram citados os salários abaixo da média da remuneração de outros profissionais com nível superior; ausência de planos de carreira e, quando existentes, coexistência de carreiras paralelas e desiguais com salários distintos na mesma rede de ensino; ambiente escolar desmotivador e condições insuficientes para a atuação da docência, o que leva ao adoecimento constante dos professores; baixa atratividade e prestígio social.

Como mencionado, a alteração no montante financeiro dos fundos afeta à atualização do piso salarial. O aumento de recursos, que conseqüentemente eleva o valor mínimo aluno anual, majora o valor do piso nacional do magistério a ser praticado pelos entes. Por outro lado, a queda de receitas no Fundeb diminui a quantidade disponível a ser utilizado para o pagamento dos docentes, o que obriga os entes federativos a utilizarem orçamento não vinculado ao Fundeb para honrar o compromisso salarial.

A recessão econômica ocasionou esse último cenário e, como consequência, além de terem que suplementar a folha de pagamento, estados e municípios ficaram impossibilitados de fazerem maiores investimentos na educação, como ampliar a oferta de vagas e realizar melhorias na rede de ensino. Esse foi um aspecto trazido pelo Ministério da Fazenda. O representante da Pasta afirmou que a regra atual de adequação salarial provoca um *looping*: o aumento de recursos disponíveis no Fundeb, via complementação da União por exemplo, ocasiona o reajuste no piso que, por sua vez, gera mais despesa com pessoal e compromete a expansão da cobertura de atendimento.

---

<sup>43</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Também foi relatado nas audiências que o piso, por ser nacional, passa ao largo da realidade local. A regra de reajuste salarial não considera o custo de vida regional, o que ocasiona desequilíbrio estrutural nas finanças dos entes cuja receita segue a realidade da região. Mais de 50% dos municípios não conseguem pagar o piso salarial e são os que mais comprometem o orçamento com pagamento de pessoal, principalmente os situados no norte e nordeste<sup>44</sup>. Muitos entes acabam utilizando o Fundeb apenas para custear remuneração do magistério. A falta de transparência sobre a folha de pagamento também encobre a prática ilegal de professores cedidos serem remunerados com recursos do Fundeb mesmo não exercendo a docência.

Outro impasse é que o Fundeb exerce pressão nos indicadores de despesas totais com pessoal para fins de cumprimento dos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. O Consed, na audiência realizada em 14 de março de 2017, apresentou dados de 2016 da Secretaria do Tesouro Nacional informando que dezesseis estados tinham custos acima de 90% do teto permitido pela LRF e que três estados ultrapassaram o limite máximo. Dessa maneira, o alcance do piso salarial e a adoção de medidas para melhorias na carreira se esbarram em entraves legais.

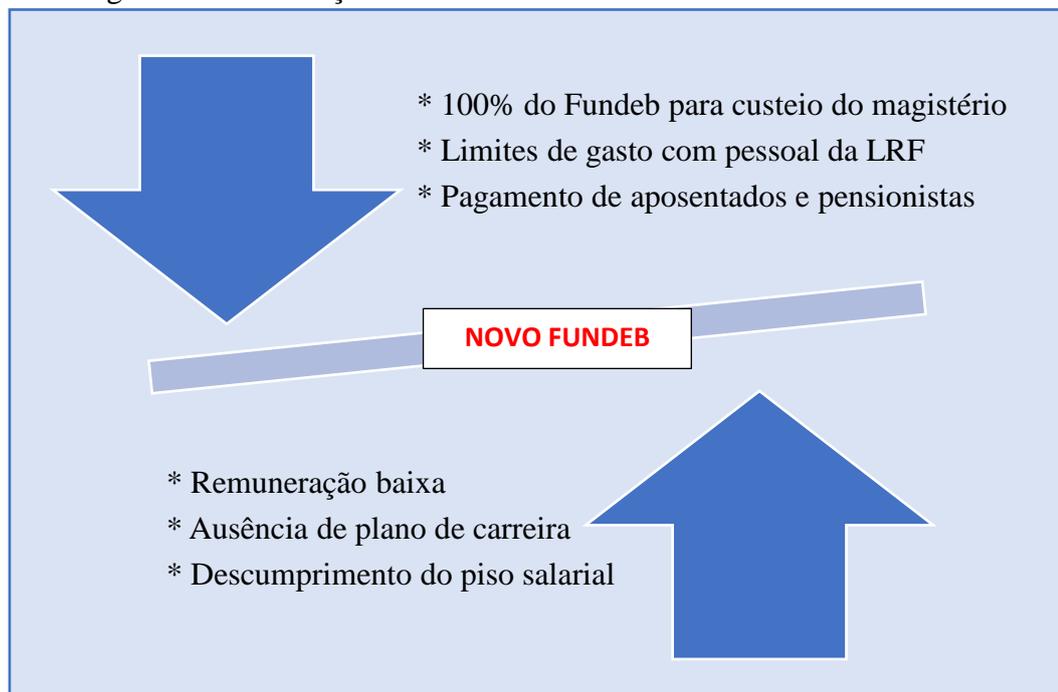
Além disso, foi relatado sobre a manobra contábil praticada há décadas por estados e municípios quanto ao desvio de recursos que deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino e que estavam cobrindo déficits previdenciários. O art. 71 da LDB, por não prever expressamente a vedação da aplicação de recursos de MDE para pagamento de aposentados e pensionistas, provocou interpretações distintas pelos órgãos de controle quanto à ilegalidade ou não dessa prática, abrindo margem para o pagamento de inativos com recursos do Fundeb.

Perante tantas questões, de que forma o Fundeb poderia solucionar este impasse: como valorizar os professores da educação básica, que possuem remuneração abaixo da média salarial em comparação com outros profissionais de nível superior, diante de um quadro em que vários entes federativos utilizam a totalidade do Fundeb para custear a remuneração do magistério e que, mesmo assim, não conseguem cumprir o piso salarial e ainda estão próximos do limite máximo imposto pela LRF para custeio de pessoal? A Figura 4 sintetiza esse dilema.

---

<sup>44</sup> Informação apresentada pelo representante do Ministério da Fazenda, Marcos Mendes, em 12/06/2018.

Figura 4 – Valorização docente X Dificuldades financeiras dos entes



Fonte: elaborado pela autora.

A redação inicial da PEC manteve a destinação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb para pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício, trazendo como novidade a determinação para que a União complementasse com recursos adicionais o valor do piso nacional quando os entes não conseguissem cumprir o montante fixado.

A CNTE, como representante dos interesses dos trabalhadores, propôs a extensão da valorização do magistério a todos os profissionais da educação básica, por meio da instituição do piso salarial a toda classe de trabalhadores atuantes no âmbito educacional e a destinação do Fundeb para pagamento desses profissionais, não se restringindo somente ao magistério. A confederação defendeu a ampliação do percentual voltado ao custeio de remuneração para 80% e a proibição expressa da utilização de recursos de MDE para despesas com aposentadorias. Por último, a entidade sugeriu que os custos com pessoal pagos com as receitas do Fundeb não fossem contabilizados no teto de despesas da LRF, com o intuito de conciliar a regra de utilização do Fundeb para pagamento dos profissionais da educação com as determinações da lei de responsabilidade fiscal.

As reivindicações foram atendidas. O primeiro substitutivo expandiu o conjunto de beneficiários que pudessem ter a remuneração custeada pelas receitas do Fundeb, incorporando todos os profissionais da educação básica; ampliou a cota de 60% para 70% no custeio de

pessoal; passou a prever a exclusão de parcela dos recursos recebidos pelos entes via Fundeb na contabilização do limite de despesa com pessoal determinado pela LRF; e incluiu a vedação do uso do salário-educação e recursos de MDE para pagamento de aposentadorias e pensões.

Quanto a esse último aspecto, todos foram favoráveis e foi o único momento em que houve consenso entre os atores sociais sobre a temática. A previsão colocaria fim à dubiedade de interpretações conferidas pelos artigos 70 e 71 da LDB, seguiria as mais recentes decisões dos tribunais de contas dos estados, preservaria os recursos educacionais para aplicação exclusiva nas áreas de suas finalidades e atenderia a uma das principais reivindicações apresentadas nas audiências públicas. Indo além, o Consed, Todos Pela Educação e CNM sugeriram que fosse concedido um prazo de transição para que estados e municípios pudessem ter tempo hábil para se organizar e adequar as respectivas despesas no novo regramento. Eles alertaram que, pelo fato de muitos entes utilizarem recursos do Fundeb para cobrir despesas com aposentadorias e pensões, uma mudança abrupta na prática vigente poderia ocasionar situações caóticas nas redes de ensino.

As demais inclusões no substitutivo provocaram muitas discordâncias. A previsão para excluir as rubricas do Fundeb destinadas à folha de pagamento do limite de despesas com pessoal previsto na LRF ocasionou contestações. Para o representante do Ministério da Fazenda, essa regra representaria um risco à gestão fiscal responsável por retirar a proteção da LRF quanto ao aumento descontrolado de gastos obrigatórios. A CNM e o Todos Pela Educação pediram pela supressão desse ponto. As entidades apresentaram entendimento de que, ainda que a compatibilização entre o Fundeb e a lei de responsabilidade fiscal fosse necessária, a resolução do conflito deveria ser feita por meio da reformulação na própria LRF e não via PEC. Já a Campanha e o Consed opinaram pela permanência do dispositivo no texto constitucional, pedido que não foi acatado. A Comissão retirou tal previsão no substitutivo seguinte.

Quanto à valorização docente, a Undime propôs a manutenção do percentual mínimo de 60% destinado à remuneração e somente para os profissionais do magistério. A CNM, do mesmo modo, expressou apreensão quanto à ampliação do percentual e inclusão de mais categorias como beneficiados:

Também é preocupante — e nós precisamos fazer mais estudos sobre isso, porque há uma questão estranha aqui — o fato de antes serem vinculados 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento de profissionais do magistério e agora passarem para 70%, para os profissionais da educação básica. Bota mais gente na folha de pagamento? O que foi dito hoje de manhã aqui? Que há Municípios que estão gastando 120% do FUNDEB com a folha de pagamento. É claro que isso tem a ver também, Alessio, como tu já disseste, com o critério de reajuste do piso (BRASIL, 2018e, p. 18).

O Consed, inicialmente, concordou com a destinação de 70% do Fundeb para pagamento de profissionais da educação básica. Em 2019, a instituição mudou de posicionamento e passou a seguir a proposta da Undime: manter a redação da Constituição. O representante dos estados afirmou ser importante o fomento a políticas de valorização de todos os trabalhadores da educação, mas que a ampliação do percentual e do conjunto de beneficiários poderia enrijecer a gestão dos recursos públicos uma vez que haveria menos disponibilidade de receitas para outros custeios e investimentos. E como a maioria dos entes já ultrapassam esse percentual, majorar para 70% não implicaria em um aumento real de recursos para pagamento de folha salarial.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, todo o rol de profissionais da educação precisa ser valorizado. A incorporação deles no Fundeb para fins de remuneração bem como a instituição do piso nacional às demais categorias de trabalhadores da educação seriam um importante passo em direção a esse objetivo, estando alinhado ao posicionamento da CNTE. A única ressalva apresentada pela Campanha foi quanto ao percentual destinado à remuneração, pois julgou ser recomendável a realização de estudos técnicos e simulações mais consistentes para subsidiar uma tomada de decisão mais precisa sobre o valor.

O Todos Pela Educação foi outro participante a mudar de posição durante as discussões. Com a apresentação do primeiro substitutivo, questionou qual seria o impacto dessa medida aos entes federativos e qual seria a previsão do efeito desse aumento no salário dos docentes. Da mesma forma que o Consed, afirmou que a majoração no percentual induziria os entes a reduzir recursos destinados a custeios de outras ordens. Mas, em 2020, após apresentação do último substitutivo pela Relatora, o TPE encaminhou Ofício à Comissão Especial concordando com o percentual de 70% e sugerindo a inclusão dos profissionais em regime de contratação temporária no rol de beneficiados, alegando “questões de segurança jurídica”.

Outra indefinição foi quanto à escolha do novo critério de reajuste anual no valor do piso nacional do magistério. O Consed sugeriu a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. A Undime, por seu turno, discordou, alegando que haveria apenas uma reposição da inflação sem de fato haver ganho salarial.

O governo federal, em sua proposta de última hora, defendeu o fim da vinculação do Fundeb ao piso nacional do magistério e que o percentual de 70% fosse o valor máximo a ser destinado a gastos com remuneração, não o mínimo, proposição que inviabilizaria o pagamento de profissionais em várias redes de ensino que já aplicavam percentual superior a 70%.

A formulação do Novo Fundeb no que tange à valorização do magistério demonstra mais uma vez a multiplicidade de sujeitos que tentam ditar os rumos da educação pública. São disputas de “formas de conhecimento, de discurso, de luta pelo poder e pelo conhecimento” (MELAZZO, 2010, p. 28) que evidenciam a não neutralidade da política pública. Pelo contrário, cada etapa do ciclo da política pública permite intervenções de diferentes grupos que, a depender da correlação de forças e dos recursos que os atores em disputa dispõem para o trabalho de convencimento, conseguem reproduzir seus interesses. Como indicou Fonseca (2013), são relações complexas, multicasuais, multidirecionais permeadas por inclinações divergentes.

Para Fonseca, a definição de política pública como “governo em ação” é minimalista e traz uma falsa aparência de neutralidade, como se não existissem discordâncias, por se apegar ao fato de que a política pública objetiva o bem público e o bem-estar social. “Pois bem, essa imagem ‘generosa’ das ‘políticas públicas’, em que todos ganham e ninguém perde ou discorda – a referida ‘naturalização’ –, é não apenas falsa como representa verdadeira armadilha à compreensão de seu significado, na medida em que encobre disputas de poder” (FONSECA, 2013, p. 403).

Essa suposta unanimidade encobre o caráter conflitivo do ciclo das políticas públicas quanto aos interesses em disputa advindos dos grupos sociais e da falta de convergências nos entendimentos.

Em outras palavras, no mundo real da política, “políticas públicas” expressa uma infundável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo (FONSECA, 2013, p. 404).

A construção do Novo Fundeb corrobora com a concepção de Fonseca. A falta de consensos mobilizou a Relatora da PEC a cobrar uma pactuação entre os atores sociais para a reformulação da política de financiamento:

[...] queria só lembrar que, do ponto de vista histórico, nós já realizamos um total de 39 audiências públicas. Então, já passamos da fase de só jogarmos ideias e estamos no período de finalização de um texto. Ao mesmo tempo, de maneira bem concreta, o CONSED, a UNDIME, todos dizem da urgência e do tempo curto. Nós já passamos da fase de, a cada audiência, ver um monte de ideia sendo jogada sem nenhum tipo de pactuação. Eu tenho toda a abertura para construir um texto. Já fui gestora e tenho um papel de enfrentamento do ponto de vista formal. Agora, nós precisamos avançar nos consensos.

[...] O que eu gostaria de pedir? O Daniel, pela Campanha, a UNDIME e o CONSED disseram que nós estamos com a PEC 65 e que querem uma PEC mais simples. Primeiro, vocês precisam entrar num acordo. Qual é o conceito que vamos trabalhar

aqui, o do professor, do profissional do magistério ou do trabalhador? Cada um diz que está com um texto e cada um defende uma colocação. Então, qual é o texto? (BRASIL, 2019e, p. 21-22).

A temática abordada nesta Seção não é uma luta de agora. A falta de reconhecimento social sobre os profissionais que exercem a docência perpetua por séculos na história brasileira. A defesa pelo piso salarial nacional para os trabalhadores do magistério público da educação básica, passados mais de 10 anos desde a sua instituição com a Lei nº 11.738/2008, continua encontrando muitos entraves, principalmente quanto a não efetiva valorização da categoria *versus* alegação de inviabilidade de pagamento do piso pelos entes. E falar em valorização da profissão necessariamente perpassa pela retribuição financeira condigna.

Teixeira e Nunes (2019) entendem que a valorização docente só será efetivada com o alcance do seguinte tripé: remuneração apropriada com evolução na carreira, condições dignas de trabalho e sólida formação inicial e continuada. No entanto, ainda persistem os salários alvitados, a jornada de trabalho excessiva, as classes multisseriadas, a multijornada e os planos de carreira inoperantes.

E as amarras legais dificultam uma mudança desse cenário para uma mais otimista. A educação e a saúde são os campos mais prejudicados no quesito de atendimento dos limites da LRF, dado que são as áreas que mais precisam de profissionais. Com a implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016, “medida equivalente a um estado de sítio fiscal” (PINTO; XIMENES, 2018, p 980), a vinculação constitucional à educação encontra-se suspensa e os investimentos na área estão congelados pelo período de 20 anos, com meras atualizações inflacionárias do mínimo constitucional praticado em 2017.

Relevante mencionar também outra forma de precarização do trabalho docente: os contratos temporários. A Carta Magna permite contratações atípicas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. A contratação temporária deveria ser de caráter provisória e excepcional nas escolas, com vista a substituir professores efetivos em situações pontuais como licenças e afastamentos. Mas o que era para ser temporário tornou-se uma prática recorrente.

Segundo dados do Inep de 2021, há dez estados em que a maior parte do quadro de magistério é composta por professores não efetivos. Acre e Mato Grosso possuem mais professores temporários do que concursados. Em Tocantins, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina e Distrito Federal, o quantitativo de contratos temporários está próximo de alcançar a quantidade de professores estáveis. “A permanência dos temporários é a evidência maior de seu caráter não acidental e não ‘temporário’, mas de uma política que visa manter

grande parte dos professores (41% ou quase um milhão, em 2015, como demonstrado) sob o regime da instabilidade” (SEKI *et al.*, 2017, p. 952).

Diante da crise do capitalismo, a política econômica vigente proporciona e respalda o crescimento de formas precárias de contratação, que ocasionam significativas alterações na organização do trabalho para responder às dificuldades econômicas. Nesse sentido, políticas de austeridade e de flexibilização nos contratos trabalhistas são incentivadas pelo capital que resultam na minimização dos direitos sociais e na precarização das condições de trabalho (DA SILVA; GOMES; DA MOTTA, 2020).

a forma de contratação temporária intensifica a precarização do trabalho docente e da escola pública no atual período produtivista da educação brasileira, no qual as contrarreformas estruturais ao alterarem substancialmente o estatuto social do trabalho brasileiro, aprofundam o capitalismo de plataforma e a precariedade (LOVATTO, 2019, n.p.).

A onda de precarização do trabalho do magistério traz diversas consequências negativas, como a descontinuidade das atividades didático-pedagógicas, impossibilidade de realizar planejamentos a longo prazo, salários menores que o dos professores concursados e elevada carga horária de trabalho. É um amplo contingente de trabalhadores à margem dos direitos alcançados pelos professores efetivos.

Dado o elevado quantitativo de professores na educação pública, “o capital precisa neutralizá-los, amansá-los, docilizá-los ou, em último caso, quebrá-los em sua organização sindical” (SEKI *et al.*, 2017, p. 954). O desmantelamento da categoria desfavorece a formação de qualquer tipo de organização coletiva e enfraquece as lutas empreendidas por melhores direitos e condições trabalhistas.

Como se pode notar, a proposta do Todos Pela Educação para contemplar os profissionais temporários no Novo Fundeb vai de encontro ao processo de valorização dos docentes, pois seria um incentivo a mais para que o poder público continue adotando a modalidade de contratação temporária de forma desmedida, contribuindo para perpetuar o movimento histórico de degradação do trabalho docente. A luta pelo reconhecimento social e relevância da profissão perpassa pela realização de mais concursos públicos que aumente o contingente de força de trabalho estável, com uma jornada de trabalho adequada e salário condizente com a formação superior, o que provoca a indagação de quais eram os reais interesses não revelados do TPE com a inclusão dos temporários.

A valorização do magistério apresenta questões antigas e que ainda persistem na atualidade, envoltos de discursos contraditórios em que, em um dado momento, defende-se uma

educação de qualidade e, no outro, apresenta-se uma fala de austeridade como justificativa para encobrir o descaso social e histórico com aqueles que possuem o poder de impactar diretamente no alcance da tão almejada qualidade educacional e de contribuir para a transformação de uma educação acrítica e apática para uma emancipadora e reflexiva.

Os debates durante os quatro anos de tramitação da PEC levaram à aprovação do seguinte regramento quanto à temática: majoração do percentual destinado a pagamento de remuneração para 70%, abarcando todos os profissionais da educação básica em efetivo exercício, excluído desse montante os recursos direcionados às redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagens.

Quanto ao receio de que o Fundo fosse utilizado apenas para cobrir folha de pagamento de pessoal, ficou determinado o direcionamento de, pelo menos, 15% dos recursos referentes à complementação da União como VAAT para as despesas de capital que são os dispêndios que ampliam o patrimônio público, como compra de mobiliário, equipamentos e móveis. A Constituição passou a vedar a utilização de recursos voltados à manutenção e desenvolvimento de ensino e do salário-educação para pagamento de aposentadorias e pensões, mas sem prever período de transição para o cumprimento desse dispositivo pelos entes.

Por fim, cabe assinalar que os debates perpassaram por defensores e opositores quanto à inclusão de todos os profissionais da educação no rol de contemplados que poderiam ter os salários pagos com recursos do Fundo. No entanto, observa-se que essas discussões acabaram por colocar os trabalhadores do magistério e os da educação em campos opostos, em disputa pelos recursos do Fundeb. Debates que tendem a rivalizar carreiras distintas acabam por enfraquecer a classe única que é a classe dos trabalhadores, na medida em que se coloca uma categoria contra a outra. Assim, com a inclusão de todos os profissionais da educação, a tendência de se opor segmentos da classe trabalhadora pode ser considerada, em alguma medida, superada com o Novo Fundeb.

Os posicionamentos discutidos nesta Seção estão dispostos no Quadro 10.

Quadro 10 – Propostas sobre a valorização do magistério

<b>VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO</b>				
	<b>Montante destinado para salários</b>	<b>Inclusão de todos os profissionais da educação básica</b>	<b>Proibição de gasto com inativos</b>	<b>Exclusão do custo de pessoal na LRF</b>
<b>Consed</b>	70% ↓ 60%	Favorável ↓ Contrário	Favorável Com prazo de transição	Favorável
<b>Undime</b>	60%	Contrário	Favorável	-----
<b>CNM</b>	60%	Contrário	Favorável Com prazo de transição	Contrário
<b>CNTE</b>	80%	Favorável	Favorável	Favorável
<b>Campanha</b>	60%	Favorável	Favorável	Favorável
<b>Todos</b>	60% ↓ 70%	Contrário ↓ Favorável Inclusão dos temporários	Favorável Com prazo de transição	Contrário
<b>PEC original</b>	60%	Não	Não	Não
<b>1º substitutivo</b>	70%	Sim	Sim	Sim
<b>2º substitutivo</b>	70%	Sim	Sim	Não
<b>3º substitutivo</b>	70%	Sim	Sim	Não
<b>4º substitutivo</b>	70%	Sim	Sim	Não
<b>PEC aprovada</b>	70%	Sim	Sim Sem prazo de transição	Não

Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

A construção do Novo Fundeb foi marcada por diversas adversidades durante a tramitação, algumas já narradas até aqui. A próxima Seção se destina a tratar de mais percalços e desafios que a PEC nº 15/2015 encontrou em sua trajetória.

## 5.6 DESAFIOS E DIFICULDADES PARA APROVAÇÃO DO NOVO FUNDEB

Chegar a um consenso, por si só, já representa um grande desafio para construção de qualquer política pública. Os participantes do processo são diversos (representantes do governo federal, estadual e municipal, parlamentares, organizações sindicais e estudantis, organizações não governamentais, organizações empresariais), cada qual com sua própria visão de mundo decorrente da posição em que se encontra na estrutura social e em defesa dos respectivos interesses. É o momento que fica mais evidente o conflito e a disputa sobre as distintas

perspectivas quanto à proposição. Mas a formulação de uma política pública também é afetada por um conjunto de fatores, ainda mais as políticas sociais, de forma que ela não pode ser analisada isoladamente.

A PEC sobre o Novo Fundeb não foi diferente. A proposta tramitou durante um período de grande instabilidade política. Ela foi apresentada ainda durante a gestão de Dilma Roussef, que sofreu *impeachment* em 2016. O seu vice, Michel Temer, assumiu a Presidência da República até o término do mandato e ele buscou adotar políticas de austeridade e de privatização. Inclusive, foi durante o seu governo que a Emenda Constitucional nº 95/2016 foi apresentada e aprovada. Jair Bolsonaro, político de extrema direita, foi eleito em 2018. Percebe-se, então, que a configuração do parlamento e do governo, no período de 2015 a 2020, foi profundamente alterada, com rearranjo de coalizações e de mudanças ideológicas que, consequentemente, impactaram na renovação do Fundeb.

O período de tramitação da PEC foi longo. Um dos fatores que impediu a votação da proposição anteriormente foi a intervenção federal no Rio de Janeiro em 2017. Mecanismo de cunho excepcional e temporário que afasta a autonomia dos estados e municípios, a intervenção impede que a Constituição Federal seja emendada durante a vigência dessa medida. Segundo a Relatora, “Naquele momento, a Comissão Especial avançou até onde pôde, mas se deparou com a situação concreta da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, que impedia a votação da proposição” (BRASIL, 2020a, p. 7).

A discussão sobre a renovação do Fundeb foi ofuscada com a reforma da previdência social em 2019. Com os holofotes centrados na PEC que seria a “solução para o rombo orçamentário”, os parlamentares ficaram envolvidos nos debates para o estabelecimento de uma nova previdência, o que ocasionou uma menor participação de deputados nas audiências centradas no Novo Fundeb, ficando o principal meio de financiamento da educação básica de “escanteio”. Tal fato dificultou a apresentação de emendas à PEC do Fundeb no prazo aberto para esse fim. São necessárias, pelo menos, cento e setenta e uma assinaturas de deputados federais para se apresentar emendas a uma proposta de alteração da constitucional. Como as atenções estavam centradas na reforma da previdência, a Relatora, para driblar essa dificuldade, permitiu que os parlamentares e atores sociais coletivos pudessem encaminhar sugestões via ofício à Comissão Especial.

Com a adoção da estratégia ancorada na disseminação de notícias falsas, o governo Bolsonaro, por meio do Ministério da Economia, divulgou dados de que o Novo Fundeb iria esvaziar a reforma da previdência caso a complementação da União fosse majorada, que, na época, cogitava-se o percentual de 40%. Segundo a Pasta, a aprovação da PEC nº 15/2015

aumentaria o gasto do governo federal em mais de 855 bilhões de reais em dez anos, o que anularia os impactos advindos com a reforma previdenciária.

A própria Relatora, em 18 de setembro de 2019, desmentiu a informação fornecida pelo governo federal, apresentando estimativa do impacto orçamentário-financeiro da complementação da União entre 2021 a 2031, o que totalizaria cerca de 279 bilhões de reais em onze anos:

Essa é uma simulação que eu recebi há pouco do Consultor Cláudio, imagino que provocada pelas notas e falas de jornais no sentido de que nós estamos desmontando a reforma da Previdência — ou seja, nós estamos destruindo o mundo hoje aqui. Ele fez as contas da situação atual e concluiu que, no final de 11 anos, nós teremos um impacto de 279 bilhões de reais, como está a proposta hoje, com um formato crescente de complementação. Então, não existem 800 bilhões reais; não existe nenhuma situação dessa natureza. E, como eu disse, nós estamos aqui para o debate. O que eu quero é que quem queira discutir se apresente para debater (BRASIL, 2019i, p. 7).

A equipe econômica de Paulo Guedes, em verdade, apresentou números abarcando também os valores empregados pelos estados e municípios nos Fundos e que já estão, há quatorze anos, incorporados aos gastos educacionais. O Ministro da Economia, como gestor econômico das contas da União, não poderia computar em seu orçamento o que é praticado pelos entes subnacionais. Tal medida buscou, além de desinformar a população, que essa se voltasse contra a política educacional mais estruturante do país e que corria o risco de ser extinta.

O MEC demonstrou total desinteresse e apatia à renovação do Fundeb, ficando ausente durante boa parte da tramitação da PEC. Na audiência realizada em 12 de setembro de 2017, a Relatora cobrou uma participação do órgão nas discussões:

Precisamos que o MEC entenda que precisa participar da discussão, que precisa ter gente pilotando o debate, que precisa ter gente se inteirando do mecanismo de financiamento que dá sustentação para a educação básica. Gostando ou não, os fundos estaduais estão aí. A realidade — e isto foi mencionado aqui — é que milhares de alunos estão fora da escola, e as redes estaduais e municipais não têm motivação e condições de fazer além do que fazem para trazer de volta esses alunos. Não existe dinheiro, não existe motivação, e o desafio é enorme (BRASIL, 2017d, p. 42).

Após despertar da sua letargia, o Ministério da Educação apresentou em junho de 2019 proposta com uma complementação tímida da União, de 15%, estando bem distante das expectativas geradas sobre a cota federal. Posteriormente, o Ministro Weintraub se dispôs a manter diálogo com a Casa Parlamentar que só foi reestabelecida por intermédio do Presidente da Comissão Especial.

O que faltou? No que poderíamos ter avançado mais? Eu não posso deixar os meus colegas expostos, porque o Ministro Weintraub poderia ter se envolvido mais com o tema. V.Exa. inclusive propôs, em determinado momento, reabrir a discussão, porque ele simplesmente disse: "Eu não converso mais. Emburrei e não vou mais falar sobre o FUNDEB". E por meses ficamos sozinhos, sem diálogo. V.Exa. foi o responsável por marcar uma reunião de retomada desse diálogo [...] Poderia ter sido melhor — tanto é que lhe pedimos socorro —, porque, para debatermos um tema, precisamos de alguém do outro lado. Como eu converso sobre um tema de importância estratégica sozinha? [...] V.Exa. retomou esse diálogo (BRASIL, 2020b, p. 14).

Em janeiro de 2020, Abraham Weintraub anunciou que o governo iria apresentar outra PEC sobre o Fundeb, agora fiscalmente responsável, iniciando do zero a tramitação e constituindo uma nova comissão especial para avaliar o tema, o que mostra total desprezo as mais de quarenta audiências públicas realizadas, aos debates ocorridos na Câmara dos Deputados e ao risco de o Fundeb ser findado sem a instituição de um sucessor.

O Ministro da Economia tentou interferir de várias formas e somente apresentou propostas de desfazimento e desconstrução: desvinculação do orçamento à educação; apresentação da PEC nº 188/2019 para acoplar a dotação orçamentária da educação com a da saúde; desvio de recurso do Fundeb para custear *vouchers* do Programa Auxílio Brasil e, assim, burlar o teto de gastos. Inclusive, o ponto de maior consenso entre os participantes desde o início das discussões nas audiências públicas foi colocado em xeque: a constitucionalização do Novo Fundeb. Paulo Guedes propôs o adiamento da votação da PEC para 2022, ignorando o senso de urgência de que o Fundeb teria sua vigência encerrada em 2020 e deixando o exercício de 2021 sem garantias de financiamento, em pleno ápice da pandemia<sup>45</sup>.

A própria crise sanitária alterou o formato tradicional do trabalho parlamentar e também as estratégias de mobilização e pressão exercidas pelos atores sociais coletivos. As sessões das comissões passaram a ocorrer de modo remoto e a votação no Plenário aconteceu dessa forma. A sociedade civil igualmente realizou o trabalho de convencimento utilizando os meios digitais, para que o texto legislativo não fosse desvirtuado pelo governo Bolsonaro. Com a *hashtag* “AprovaFundeb” e mensagens em massa de apelo enviadas para *e-mails* e *whatsapp* dos parlamentares, os deputados federais foram pressionados para aprovar o relatório da PEC sem alterações. Houve movimento de contestação também. Militantes bolsonaristas contrários à continuidade dos fundos de financiamento iniciaram a campanha “#FundebNão” que chegou nos *trending topics* brasileiro no *Twitter*.

---

<sup>45</sup><https://www.camara.leg.br/noticias/677557-proposta-do-governo-para-o-fundeb-dificulta-acordo-para-votacao-da-materia/>.

A mobilização pela sociedade civil organizada, professores, entidades acadêmicas teve mais força e finalmente, depois de uma longa tramitação e de tantas atribulações, o Novo Fundeb foi aprovado na Câmara dos Deputados no segundo turno com 492 votos a favor, 6 contrários e 1 abstenção. No Senado Federal, frente à articulação entre os relatores das duas Casas Legislativas desde 2019 para que houvesse alinhamento de propostas, não houve alteração no texto, sendo aprovado também naquela Casa por unanimidade. Em 26 de agosto de 2020, a PEC nº 15/2015 foi transformada na Emenda Constitucional nº 108/2020.

Diante de tantas adversidades e conturbações durante o processo de tramitação, com o Fundeb sendo tratado como tema secundarizado, a falta de interesse e de interlocução do MEC nos debates, as investidas do governo federal para deturpar a política de fundos de financiamento, com tentativas de indução à privatização por meio de *vouchers*, a aprovação do Novo Fundeb, ainda que envolto de contradições, representa sim uma vitória para a educação pública. Coube ao legislativo propor e, pressionado pelos atores sociais, aprovar e transformar o Fundeb em uma política de Estado, não mais de governo, concedendo perenidade e segurança jurídica a uma política em vigor há vinte e quatro anos e que se tornou um marco para o financiamento da educação básica.

As diversas audiências públicas realizadas proporcionaram debates intensos e aprofundados, com a apresentação de várias proposições pelos atores sociais. A PEC nº 15/2015, em seu texto original, trouxe poucas alterações em relação ao que já era praticado no primeiro Fundeb. As diversas mudanças trazidas nos substitutivos revelam a influência exercida pelos atores sociais coletivos nas políticas educacionais e a pressão para implantar os diferentes projetos de educação que defendem. A renovação do Fundeb é resultado de uma construção coletiva, fato mencionado pela Relatora:

O texto não é meu, o texto é coletivo. Foi uma tentativa de construção e se mostrou um enorme desafio, porque existem interesses conflitantes, posições diferentes, do ponto de vista de entendimento. A construção do texto tem esse aspecto, o de se tentar chegar a um texto que nos represente enquanto educação (BRASIL, 2020b, p. 22).

A análise das proposições em disputa revela uma linha divisória de posicionamentos. De um lado, as propostas tendiam para uma perspectiva mais progressista, com defesa do aumento considerável da complementação da União e destinação somente a escolas públicas, favoráveis à constitucionalização do CAQ e contrários à política de convênios e de premiação por desempenho educacional. Lado outro, de viés conservador, houve também a defesa pelo aumento dos recursos federais, desde que fosse uma majoração sustentável de até 15% com

foco na eficiência do gasto educacional, posições favoráveis à continuidade de convênios e à implementação da bonificação por resultado educacional e posicionamentos contrários à constitucionalização do custo aluno qualidade.

No primeiro grupo, é possível incluir a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que exerceu papel de maior destaque, além da Undime e CNTE. No grupo de cunho mais conservador, pode-se enquadrar o Todos Pela Educação, esse com atuação mais protagonista, e a CNM. O Consed transitou em ambos grupos, ora defendendo o aumento considerável da cota federal, ora propondo o financiamento a partir da melhora de indicadores educacionais. A Figura 5 retrata os dois lados na disputa.

Figura 5 – Linhas de posicionamento



Fonte: elaborado pela autora.

Utilizando como estratégias de convencimento a apresentação de diagnósticos, estudos técnicos e projeções, além da atuação em rede para aumentar o poder de articulação e de proximidade junto aos deputados federais nos estados, os atores sociais conseguiram, em alguma medida, influir na tomada de decisão pelos parlamentares.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por exemplo, conseguiu tornar o CAQ como referência de gasto da educação básica, conceito agora citado expressamente na

Constituição Federal no parágrafo sétimo do artigo 211<sup>46</sup>. A CNTE, entidade que representa os interesses dos trabalhadores da educação, logrou êxito com o aumento da cota destinada ao pagamento de pessoal, agora incluindo todos os profissionais da educação no rol de contemplados, e com a vedação expressa na Carta Magna sobre a utilização do orçamento da educação para pagamento de inativos. O Todos Pela Educação, que até apresentou estudos sobre a complementação da União por resultados, teve a sua proposta acatada com a criação da modalidade de repasse via VAAR.

Entende-se que o texto aprovado apresenta relevantes progressos quando comparado à PEC original, como o formato híbrido de distribuição dos recursos federais para conceder maior equidade de gasto educacional entre os entes, a majoração da cota da União e a proteção dos recursos destinados à MDE quanto a eventual reforma tributária. Entretanto, a renovação do Fundeb teve sua potencialidade reduzida, uma vez que recursos importantes, como os *royalties*, não foram contemplados no texto, a complementação federal cogitada para 40% não foi acatada e ainda houve a abertura para práticas disseminadas pela pauta neoliberal para a educação, como a bonificação por resultados.

Foram várias alterações consignadas nos substitutivos, representadas no Quadro 11, o que mostra a dificuldade para firmar pactuações entre os atores sociais durante os quatro anos de debates, mas que representam o importante exercício democrático para opinar e intervir nas decisões do poder público.

---

<sup>46</sup> “O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)”.

Quadro 11 – Comparativo entre as minutas de substitutivos sobre o Novo Fundeb

<b>SUBSTITUTIVOS NOVO FUNDEB</b>						
	<b>Texto inicial</b>	<b>1ª minuta</b>	<b>2ª minuta</b>	<b>3ª minuta</b>	<b>4ª minuta</b>	<b>Texto aprovado</b>
<b>Vigência</b>	Perene	Perene	Perene	Perene	Perene	Perene
<b>Fontes adicionais</b>	<i>Royalties</i>	Compensação desoneração fiscal <i>Royalties</i>	Compensação desoneração fiscal <i>Royalties</i>	Compensação desoneração fiscal <i>Royalties</i> (proteção à reforma tributária)	Compensação desoneração fiscal <i>Royalties</i> Salário educação (proteção à reforma tributária)	(proteção à reforma tributária)
<b>Complementação da União</b>	10%	30%	30%	40%	20%	23%
<b>Redistribuição de recursos federais</b>	VAAF	VAAF + VAAT	VAAT	VAAF + VAAT	VAAF + VAAT + VAAR	VAAF + VAAT + VAAR
<b>CAQ expresso na CF</b>	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Remuneração de pessoal</b>	60% Magistério	70% Profissionais da educação básica  (exclusão nos limites da LRF)	70% Profissionais da educação básica	70% Profissionais da educação básica	70% Profissionais da educação básica	70% Profissionais da educação básica

Fonte: elaborado pela autora, com base na PEC nº 15/2015, nos substitutivos e na EC nº 108/2020.

Cabe menção à previsão inicial no texto da PEC de incluir o princípio da proibição do retrocesso no capítulo da educação, essa entendida como uma forma de vedar a supressão ou diminuição de direitos relacionados a prestações sociais educacionais. Compreende-se que esse princípio visava blindar a educação diante de contextos de crise econômica e ajustes fiscal, principalmente porque os direitos sociais são os primeiros a sofrerem ataques e serem minorados. O teto de gastos é um exemplo claro de retrocesso à garantia de direitos fundamentais e o próprio governo de Jair Bolsonaro agravou esse quadro, com cortes bilionários no orçamento da educação, saúde e ciência, dentre outras manobras de desmonte.

O princípio da proibição do retrocesso manteve-se presente na primeira, segunda e terceira minuta de substitutivo, sendo retirado no quarto substitutivo. Alguns atores sociais solicitaram a supressão desse dispositivo, dentre eles a Undime, Consed, Todos Pela Educação e CNM, alegando não haver clareza conceitual sobre o que se enquadraria em “direitos a

prestações sociais e educacionais” e o que seria considerado “retrocesso”, o que poderia, segundo essas entidades, dar margem a interpretações diversas e eventuais judicializações. A Deputada Chris Tonietto (PSL<sup>47</sup>-RJ) apresentou a Sugestão nº 5 solicitando, dentre outros pedidos, a retirada do princípio da proibição do retrocesso, a qual foi acatada pela Relatora: “Embora, consideremos que o tema merece debate, este não foi aprofundado no âmbito da comissão, razão pela qual, nesse tocante, acolhemos essa sugestão da nobre parlamentar” (BRASIL, 2020a, p. 748).

Ainda que tal dispositivo tenha sido retirado da PEC, reputa-se ser fundamental o retorno desse debate, bem como a discussão sobre outros mecanismos capazes de travar atos arbitrários e ingerências políticas, a exemplo de uma série de situações vivenciadas no governo Bolsonaro, como uma forma de salvaguardar os direitos educacionais de retrocessos.

O Novo Fundeb, mais equitativo, perene e com uma complementação maior da União, apresenta alguns regramentos distintos do Fundeb anterior. Para visualizar essas mudanças, o Quadro 12 expõe as características de cada Fundo, desde o Fundef, com o intuito de demonstrar a linha evolutiva dos Fundos, as diferenças entre eles, o que foi aperfeiçoado e o que foi retrocesso, durante as duas últimas décadas de existência dos fundos de financiamento.

Quadro 12 – Comparativo entre Fundef, Fundeb e Novo Fundeb

	<b>FUNDEF</b>	<b>FUNDEB</b>	<b>NOVO FUNDEB</b>
<b>Vigência</b>	10 anos (1998 a 2006)	14 anos (2007 a 2020)	Permanente
<b>Alíquota</b>	15%	20%	20%
<b>Fontes</b>	FPE; FPM; ICMS; IPIexp; LC 87/96	FPE; FPM; ICMS; IPIexp; LC 87/96; IPVA; ITR; ITCMD	FPE; FPM; ICMS; IPIexp; LC 87/96; IPVA; ITR Proteção à reforma tributária
<b>Alcance</b>	Ensino fundamental regular público	Educação básica pública + conveniadas	Educação básica pública + conveniadas
<b>Complementação da União</b>	Desrespeito à Lei nº 9.424/1996	10%	23%
<b>Distribuição da cota federal</b>	VAAF	VAAF	VAAF + VAAT + VAAR
<b>Pagamento de pessoal</b>	60% Professores do ensino fundamental	60% Profissionais do magistério	70% Profissionais da educação básica
<b>Menção ao CAQ</b>	Não	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora, com base nas legislações dos fundos de financiamento.

<sup>47</sup> Partido Social Liberal.

Por fim, é válido mencionar que, com a aprovação do Fundeb permanente, restava regulamentar vários pontos quanto ao seu mecanismo de funcionamento. Parlamentares frutos do RenovaBR continuaram presentes na discussão da regulamentação do Fundeb, seja na submissão do Projeto de Lei nº 4.372 em 27 de agosto de 2020 (Deputada Tabata Amaral), seja na apresentação de emenda (Deputado Tiago Mitraud), seja na função de relator do projeto de lei (Deputado Felipe Rigoni).

No dia seguinte à promulgação da EC nº 108/2020, as deputadas Professora Dorinha e Tabata Amaral apresentaram, juntamente com outros oito deputados, o PL nº 4.372/2020 com vistas a tornar o Fundeb exequível em 2021. Nesse momento, questões que pareciam ter sido vencidas quando da apreciação da PEC nº 15/2015 voltaram à tona. Fruto de emendas, o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados permitindo o repasse dos recursos do Fundeb a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e do Sistema S conveniadas com o poder público que ofertassem vagas no ensino fundamental e médio, bem como admitiu o pagamento de profissionais da educação dessas instituições com recursos do Fundo.

Com o projeto de lei no Senado Federal, novamente houve mobilização social, o que resultou no retorno do texto original apresentado pelas deputadas Professora Dorinha e Tabata Amaral. A Câmara dos Deputados, então, confirmou a decisão do Senado e aprovou o texto sem as emendas que contabilizavam as matrículas do ensino fundamental e médio das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas e que permitiam a utilização dos recursos do Fundo para pagamento de trabalhadores da educação na iniciativa privada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou desvelar o processo de construção do Novo Fundeb, por meio da análise dos projetos de financiamento em disputa apresentados na Câmara dos Deputados diante da submissão da PEC nº 15/2015. Tal processo perdurou por quatro anos e foi permeado por acalorados debates, intensa correlação de forças, divergência de posicionamentos e articulação dos atores sociais em defesa das respectivas propostas nas audiências públicas realizadas.

Com a análise das notas taquigráficas das sessões, foi possível identificar os participantes protagonistas, as ideias defendidas, as estratégias e os recursos empregados no trabalho de convencimento junto aos parlamentares. A dificuldade para a convergência de entendimentos confirma o que a literatura apresenta sobre a construção de políticas públicas, assunto discutido no primeiro capítulo desta dissertação: um processo complexo, não neutro, que envolve preferências e sofre influência de grupos sociais carregados de valores e ideologias. Como esclarece Serafim e Dias (2012, p. 124), “O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam”.

Quando se analisa o financiamento da educação brasileira, a participação de grupos da sociedade civil torna-se ainda mais evidente e possibilita conhecer os distintos interesses em disputa. Temática que, aliás, apresenta avanços e retrocessos em sua trajetória histórica, como demonstrado no segundo capítulo. Nas Constituições em que não havia previsão da vinculação de recursos à educação, o financiamento na área caía. Assim, o mecanismo da vinculação orçamentária constitui-se na principal medida para a garantia de recursos ao campo educacional, dado que a educação ainda não é tratada com prioridade pelo governo brasileiro.

A política de fundos de financiamento consolidou mais ainda a sistemática de vinculação de recursos e dialoga com o modelo de Estado brasileiro adotado, o federalismo voltado à cooperação entre os entes federativos. Iniciado com o Fundef, os fundos foram ganhando relevância ao trazer impactos importantes que mudaram o rumo da educação brasileira, como o aumento de investimento na área e praticamente a universalização do ensino fundamental. O seu sucessor buscou repetir a fórmula que deu certo, ampliando o financiamento para toda a educação básica e tentando superar as limitações do Fundef.

Como um caminho sem volta, o cenário de um Brasil sem Fundeb acionou a urgência de se criar um sucessor, momento em que os atores sociais retratados no terceiro capítulo tiveram a oportunidade de apresentar os respectivos projetos de educação e de contribuir na reformulação do Fundeb. São sujeitos políticos coletivos bem organizados, que se articulam em

rede, com representantes regionais para atuação local, e adotam como principal insumo o conhecimento técnico e a *expertise* no assunto como estratégia central de influência.

As intensas discussões sobre o Novo Fundeb na Câmara dos Deputados permitiram identificar o estabelecimento de dois lados na disputa pelo fundo público. Um grupo com viés mais progressista defendeu a ótica dos recursos necessários para se ter educação de qualidade e não do que se tem disponível, com destinação somente às escolas públicas, argumentou pelo aumento significativo da cota federal para 40% e 50%, foi contrário à premiação por desempenho e defendeu a constitucionalização do CAQ. O outro lado na disputa, de cunho mais conservador, sustentou que a gestão deveria ser sobre a quantidade de recursos disponíveis, também defendeu a ampliação da União, desde que fosse sustentável e com percentual de no máximo 15%, foi contrário à constitucionalização do CAQ e apresentou tendência mais privatista, sendo favorável à bonificação por resultado e à continuidade dos convênios.

No primeiro grupo é possível enquadrar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a CNTE e a Undime, cada qual com suas particularidades nas posições adotadas. Importante lembrar que a CNTE e a Undime compõem o Comitê Diretivo da Campanha, o que pode explicar a confluência de propostas entre esses atores sociais. O segundo grupo abarcou o Todos Pela Educação e a CNM. O Consed transitou pelos dois lados, ora defendendo mais recursos da União, ora argumentando pela bonificação por mérito.

O principal representante estatal sobre a temática, o MEC, não se mostrou presente na maior parte da tramitação e a sua omissão deu lugar ao protagonismo desses atores sociais, encabeçados pela Campanha e o Todos Pela Educação, ficando mais explícita a rivalidade entre essas duas instituições. Com apresentação de estudos, informações técnicas, uso das redes sociais, os atores sociais conseguiram construir argumentos e apresentar narrativas para influenciar no processo decisório dos parlamentares.

A Campanha, por meio dos seus comitês regionais, atuou a nível local, exercendo pressão nos deputados federais nos estados, tendo como principal conquista a inclusão da bandeira defendida pela entidade na Constituição Federal: o CAQ. O Todos Pela Educação, que criou uma página eletrônica para realizar simulações online sobre os desenhos alternativos para o Fundeb e que publicou o documento “Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados”, conseguiu que fosse criada uma nova modalidade para a redistribuição de recursos federais destinada às redes de ensino que alcançarem melhorias nos indicadores de atendimento e aprendizagem, o VAAR. A CNTE também adotou a mobilização regional para fazer pressão, por meio de suas entidades filiadas, e teve a proposta relacionada aos interesses dos trabalhadores acatada: majoração do percentual do Fundeb

destinado à remuneração de pessoal e inclusão de todos os profissionais da educação básica pública no rol de contemplados.

Mesmo com o antagonismo marcante entre as propostas dos atores sociais, a investida do ministro da economia para deturpar a PEC conseguiu reunir as instituições da sociedade civil e os parlamentares para se chegar ao mínimo de consenso, ainda que isso significasse recuar nos posicionamentos defendidos em prol da perenidade da política de fundos de financiamento. O fim do Fundeb não era de interesse de nenhuma das partes, nem dos que tinham viés empresarial dado que a educação pode ser utilizada como um meio para se atender aos interesses do capital. Nas palavras da Relatora, “Foi um desafio para o setor educacional construir o consenso em torno da proposta que ora apresentamos - que foi escrita por muitas mãos e trata desse assunto estruturante para o desenvolvimento da educação básica pública brasileira, que é o Fundeb” (BRASIL, 2020c, n.p.).

Dificuldades de outras ordens também impactaram nas discussões, como a reorganização do governo federal e do Congresso Nacional diante do *impeachment* e da eleição em 2018, a intervenção federal no Rio de Janeiro, a reforma da previdência e a crise sanitária provocada pela Covid-19.

Como pontos positivos do Novo Fundeb, pode-se destacar a perenidade da política pública; o aumento da complementação da União de 10% para 23%; o formato de distribuição híbrido dos recursos federais, que permite alcançar mais redes de ensino independentemente do estado da federação em que se encontram e sem desestruturar aquelas redes que já recebiam a complementação da União; a proibição do direcionamento de recursos do MDE e salário-educação para pagamento de inativos; a proteção ao montante destinado à educação diante de uma eventual reforma tributária e o não acatamento da proposta do governo federal de destinar parte do Fundeb para subvencionar *vouchers* do Programa Auxílio Brasil.

Mas o Novo Fundeb também carrega consigo contradições pois, ao mesmo tempo em que elenca outras ponderações relacionadas ao nível socioeconômico dos educandos para a distribuição dos recursos, também prevê a bonificação por resultado, mecanismo que segrega as redes de ensino que não apresentam maior desempenho educacional e que, naturalmente, são aquelas que possuem alunos com maior vulnerabilidade social e econômica. O caminho deveria ser o inverso: escolas com menores resultados deveriam receber mais recursos para terem condições de melhorar os índices educacionais. O novo Fundo também mantém o mecanismo de convênios com creches, o que incentiva a prática do repasse de recurso público para instituições privadas de qualidade questionável, de baixo custo, disseminando a precarização do atendimento.

E é preciso estar em constante alerta quanto às investidas do governo. A PEC nº 188/2019, que visa unificar o orçamento da educação com a da saúde, por exemplo, está tramitando no Senado Federal, estando, no momento, aguardando a designação do relator. A forte influência do capital no campo educacional, os desmontes das conquistas sociais e os ataques a direitos basilares impõem a necessidade de resistência permanente frente às ofensivas sofridas pela educação, o que requer luta por novas fontes de financiamento, enfrentamento dos cortes orçamentários e defesa da destinação de dinheiro público à educação pública.

Como limitação desta pesquisa, compreende-se que a adoção somente da metodologia por análise documental eventualmente não responda todos as lacunas e os questionamentos abertos durante a investigação. Assim, dentre os possíveis desdobramentos para o estudo sobre o Fundeb, sugere-se como trabalho futuro o aprofundamento da pesquisa por meio de realização de entrevista com os principais participantes do processo, para compreender os significados e sentidos atribuídos por eles quanto à reformulação do Fundo e entender como a negociação ocorreu nos bastidores.

São cabíveis também recortes de pesquisas que aprofundem a relação do federalismo educacional e a coordenação interfederativa no âmbito do Novo Fundeb, a mensuração dos primeiros impactos surtidos com as mudanças trazidas com a reformulação dos fundos, inclusive se contribuíram para amenizar as consequências negativas ocasionadas pela pandemia, bem como mais estudos sobre os custos que uma escola gera, considerando as diferenças regionais, para subsidiar a regulamentação do CAQ.

Falar sobre financiamento da educação básica é algo desafiador, dada a complexidade que reveste o tema, as difíceis negociações envolvendo diferentes arenas federativas e os distintos processos de privatização do que é público. Mas é um assunto que a sociedade precisa se envolver e se apropriar das discussões. É uma pauta permanente que dita o futuro da educação pública, que precisa ser investigada constantemente e que, no caso do presente estudo, é apenas uma pequena parte de um longo caminho ainda a ser trilhado.

## **PRODUTO TÉCNICO**

Um dos requisitos estabelecidos pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional – PPGEMP, para a obtenção do título de mestre, é a apresentação de um produto técnico.

Considerando que este trabalho analisou os debates e proposições apresentadas pelos atores sociais durante os quatro anos de discussões na Câmara dos Deputados sobre a reformulação do Novo Fundeb e que tais informações estão pormenorizadas nas mais de 140 páginas deste trabalho, sugere-se como produto técnico o Sumário Executivo, apresentado na sequência, dado que tal documento contém as temáticas tratadas na investigação de forma resumida, o que possibilita conhecer rapidamente os distintos posicionamentos, funcionando como uma “vitrine” do que está disposto detalhadamente ao longo de toda a dissertação.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A política de fundos de financiamento da educação básica, iniciada em 1998 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e tendo como sucessor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, constitui-se no principal mecanismo de redistribuição de recursos à educação. Buscou-se, com a sua criação, favorecer a efetiva descentralização de receitas aos governos subnacionais, propiciar uma melhora na qualidade educacional e valorizar a carreira do magistério público.

Diante da iminência do encerramento da vigência do Fundeb em 2020, foram apresentadas propostas para a criação de um novo fundo. Uma delas foi Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, tramitada inicialmente na Câmara dos Deputados. Desde então, a reformulação do Fundeb foi permeada por acaloradas discussões, disputas de interesses e conflitos de posicionamentos durante as mais de quarenta audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, no período entre 2017 e 2020.

Vários segmentos da sociedade participaram dos debates sobre a PEC nº 15/2015, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da sistemática de fundos de financiamento da educação básica já em vigor há vinte e quatro anos. Estiveram presentes nas discussões representantes do governo federal, estadual e municipal, parlamentares, organizações sindicais e estudantis, entidades acadêmicas, pesquisadores de universidades públicas e privadas, organizações não governamentais e organizações empresariais.

Alguns atores sociais tiveram uma participação mais ativa nesse processo, seja pela quantidade de comparecimentos e manifestações nas audiências públicas, seja pelos estudos técnicos e propostas apresentados, seja pelo poder de influência exercido junto aos parlamentares. Foi perceptível uma atuação mais protagonista dos seguintes atores sociais: Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) e Todos Pela Educação (TPE).

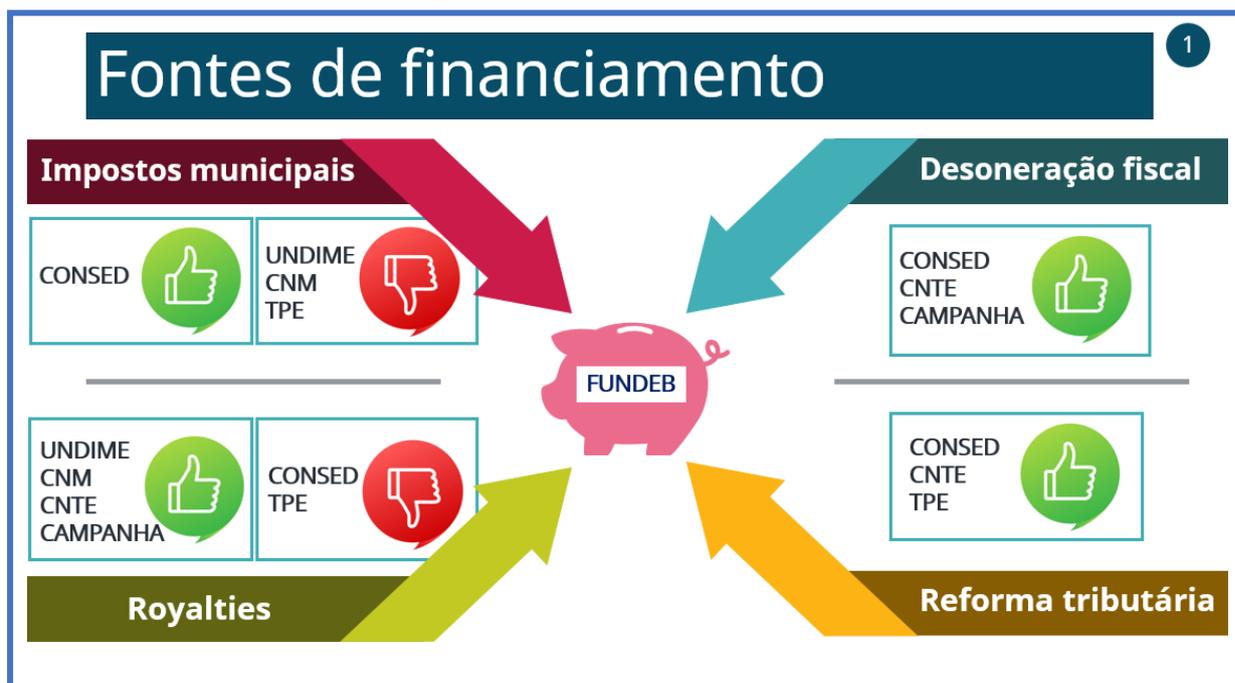
Algumas temáticas ocuparam maior centralidade nos debates e foram focos de maiores divergências entre os atores sociais, pontos que serão apresentados adiante juntamente com os posicionamentos desses grupos coletivos.

## 1. Fontes de financiamento

Com os orçamentos estaduais e municipais reduzidos, buscou-se encontrar novas fontes possíveis que pudessem aumentar o montante de receitas dos fundos de financiamento. Dentre as propostas apresentadas, as mais discutidas foram a inclusão dos impostos municipais, *royalties* e retorno de recursos provenientes de anistia e isenção fiscal. Foi cogitada, também, a previsão para que, em eventual reforma tributária, fosse preservado o valor real da quantia de recursos já destinados à educação.

O posicionamento dos atores sociais sobre as possíveis fontes de financiamento supracitadas pode ser visualizado na Figura 6.

Figura 6 – Fontes de financiamento

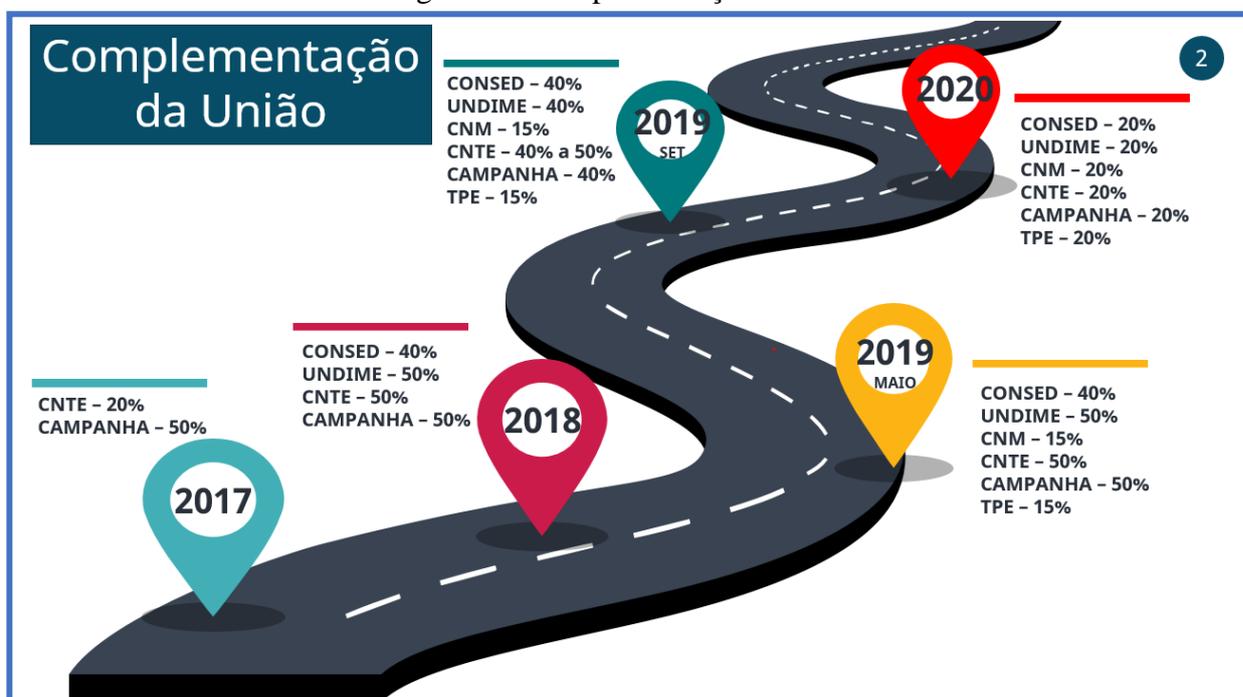


Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

## 2. Complementação da União

No primeiro Fundeb, a complementação da União foi de 10% para aqueles fundos estaduais que não atingiram o valor mínimo anual por aluno. Vista como a principal receita adicional ao financiamento da educação básica e não afetada pelo teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, foram criadas expectativas para um aumento expressivo da cota federal. No entanto, o governo federal e o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, não compartilharam do mesmo entusiasmo e o posicionamento dos atores sociais foram se alterando ao longo das negociações, conforme retratado na Figura 7.

Figura 7 – Complementação da União



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

### 3. Distribuição dos recursos federais

Durante o primeiro Fundeb, a distribuição dos recursos federais era feita aos fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo por aluno, considerando somente os recursos dispostos nos fundos. Esse formato de repasse, denominado Valor Anual por Aluno Fundo (VAAF), foi apontado, durante os debates, como fracamente equalizador, dado que os recursos eram repassados aos estados e não às redes de ensino. O que ocorria, na prática, eram municípios desenvolvidos economicamente receberem esse valor adicional por estarem localizados em estado da federação considerado pobre. Por outro lado, municípios que necessitavam do auxílio federal não eram contemplados pelo motivo de estarem situados em estado federativo com melhor condição financeira.

Para o Novo Fundeb, uma das propostas era de que o recurso fosse distribuído diretamente às redes de ensino que não atingissem o valor mínimo, independentemente do estado da federação em que se encontravam, e que fosse considerado todo o valor investido na educação para se chegar ao valor mínimo por aluno, não somente os recursos dispostos nos fundos de financiamento. Esse novo formato de distribuição foi denominado de Valor Aluno por Aluno Total (VAAT).

Outra proposta apresentada foi a de formato híbrido, combinando o VAAF com o VAAT: com o intuito de não desestabilizar as redes de ensino que já recebiam a complementação da União, a distribuição dos recursos federais que já eram repassados desde o primeiro Fundeb, de 10%, continuaria para os fundos estaduais e o cálculo para se chegar ao valor mínimo por aluno consideraria somente o montante disposto nos fundos (VAAF); já para os recursos adicionais da União, a distribuição seria diretamente às redes de ensino e o cálculo do valor mínimo investido em cada aluno consideraria o total de recursos disponíveis à educação (VAAT).

Além desses formatos de distribuição, outras propostas ocasionaram maiores divergências e polêmicas nas audiências públicas. Houve defensores quanto à continuidade dos convênios com instituições não estatais para a oferta da educação infantil, educação do campo e educação especial. Foi apresentada, também, sugestão para que redes de ensino com melhores performances educacionais recebessem incentivo financeiro pelo alto rendimento, forma de repasse que ficou conhecida como Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR).

O posicionamento dos grupos sociais pode ser visto na Figura 8.

Figura 8 – Distribuição dos recursos federais



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

#### 4. Constitucionalização do CAQ

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou como proposta a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade – CAQ. A Instituição, desde 2002, tem desenvolvido metodologia de cálculo que indica o valor mínimo que o poder público precisa investir para que a educação pública seja considerada de qualidade. Nesse cálculo são considerados vários elementos para se chegar ao valor mínimo a ser aplicado como infraestrutura da escola, média salarial dos profissionais da educação, quantidade adequada de estudantes por turma, material necessário ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, dentre outros.

Ao apresentar essa proposta, a Campanha buscou tornar o CAQ como referência para o gasto educacional. Sobre esse tema, os posicionamentos dos atores sociais se resumiram a dois grupos: os que foram favoráveis à constitucionalização do CAQ e os que foram contrários à proposta, demonstrados na Figura 9.

Figura 9 – Constitucionalização do CAQ



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

## 5. Valorização do magistério

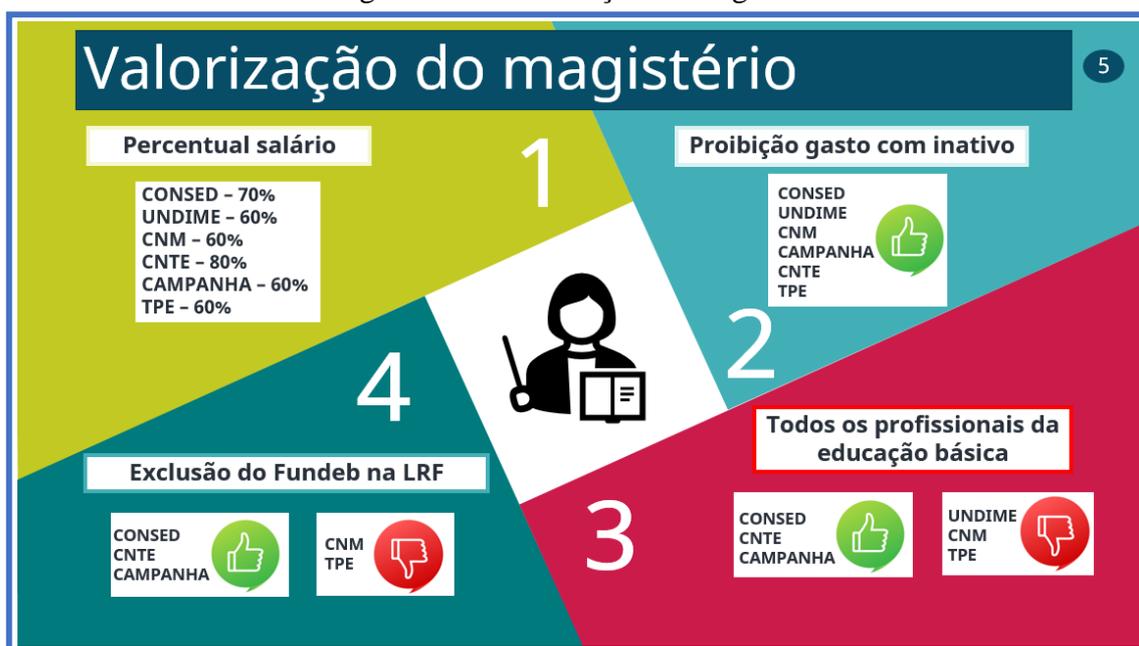
Um dos objetivos da política de fundos de financiamento é promover a valorização dos profissionais do magistério. Por isso, no Fundef e no primeiro Fundeb, 60% dos recursos dos fundos estaduais eram direcionados para o pagamento da remuneração desses profissionais.

No entanto, as dificuldades para se alcançar a valorização do magistério ainda persistiam por razões como: salários abaixo da média da remuneração de outros profissionais com nível superior; ausência de planos de carreira e, quando existentes, coexistência de carreiras paralelas e desiguais com salários distintos na mesma rede de ensino; ambiente escolar desmotivador e condições insuficientes para a atuação docente; baixa atratividade e prestígio social; vários entes federados não conseguem pagar o piso salarial da categoria, ainda que utilizando quase a totalidade ou todos os recursos do Fundeb para pagamento de pessoal.

Sobre a temática, as propostas giraram em torno de quatro aspectos: aumentar o percentual do Fundeb destinado a pagamento de pessoal, contemplar todos os profissionais da educação básica e não somente os do magistério, proibir a utilização do orçamento da educação para pagamento de aposentados e pensionistas e excluir os valores do Fundeb destinados a pagamento de salários no limite de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os posicionamentos dos atores sociais podem ser vislumbrados na Figura 10.

Figura 10 – Valorização do magistério



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

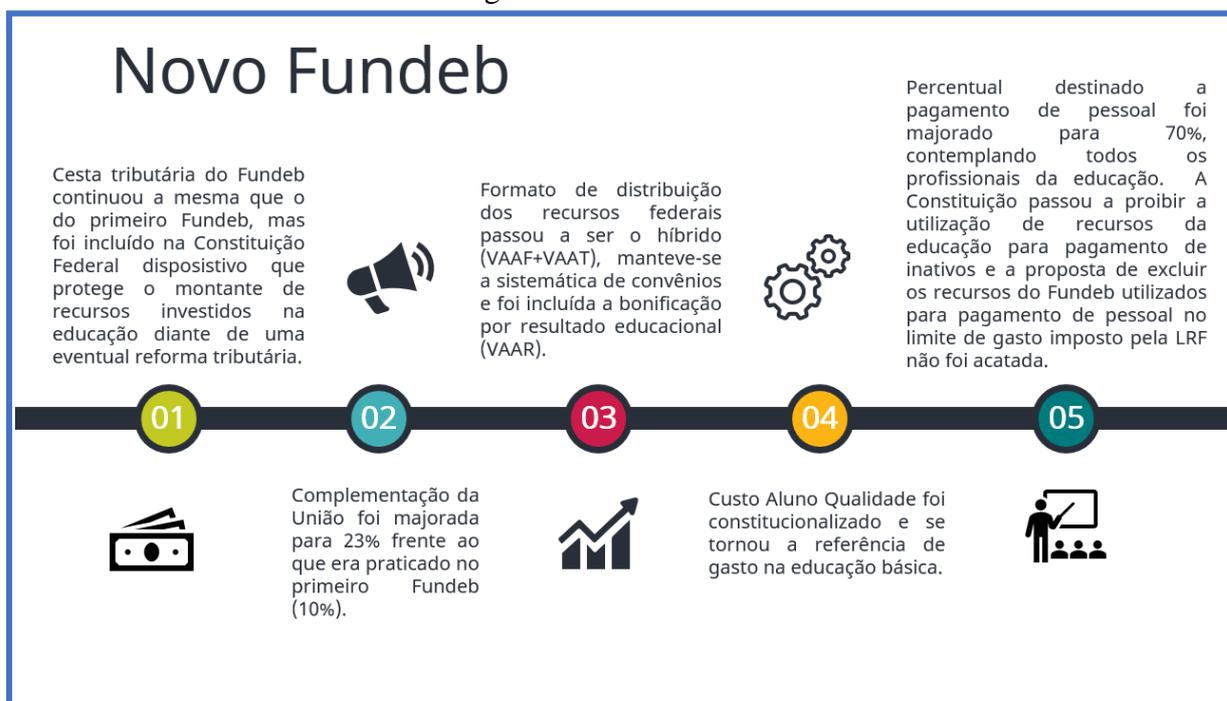
## NOVO FUNDEB

O Novo Fundeb foi aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020. Foram quatro anos de intensos debates e negociações com o intento de construir consensos e aperfeiçoar a sistemática de financiamento da educação básica. O Consed, Undime, CNM, CNTE, Campanha e TPE atuaram ativamente nesse processo de formulação, apresentando estudos técnicos como estratégia de convencimento junto aos deputados federais para embasar as respectivas propostas. Algumas dessas propostas foram acatadas pelos parlamentares e constam no texto legislativo aprovado, o que mostra o poder de influência desses atores sociais na formulação de políticas educacionais.

O Novo Fundeb, agora sem prazo de vencimento, passou a ser uma política estatal e não mais governamental, o que concedeu segurança à continuidade do financiamento da educação básica. Afinal, é por meio do financiamento que é possível proporcionar condições concretas para garantir o direito à educação pública e a expansão do atendimento pelas redes de ensino.

A Figura 11 retrata a configuração do Novo Fundeb:

Figura 11 – Novo Fundeb



Fonte: elaborado pela autora, com base na EC nº 108/2020.

## REFERÊNCIAS

### *Referências Bibliográficas*

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 39-70. 2010.
- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Pública**, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015.
- ALVES, Thiago *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019.
- ALVES, Thiago *et al.* Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 979-993, jul./ago. 2020.
- AMÂNCIO, Márcia Helena; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 – qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, n. 262, p. 723-741, set./dez. 2021.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 277-290, ago. 2001.
- ANTONIO, Caio Eduardo Jardim. **Financiamento da educação em disputa**: o conflito público-privado na Câmara dos Deputados. 2019. Orientador: Raimundo Luiz Silva Araújo. 180f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37140>.
- ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012.
- ARAÚJO, Luiz. Apresentação. *In*: ARAÚJO, Luiz; PINTO, José Marcelo (Org.). **Público x Privado em tempos de Golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
- AZEVEDO, Fernando *et al.* **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 141-152, 2001.
- BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: v. 1. **Grupo Banco Mundial**, nov. 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 20, n. 44, p. 493-507, 2009. Disponível em:

<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2041/2000>.

BASILIO, Ana Luiza. “weintraub está chamando de demagogo o próprio presidente Bolsonaro”. **Carta Capital**. 19 jan. 2020. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/educacao/weintraub-esta-chamando-de-demagogo-o-proprio-presidente-bolsonaro/>. Acesso em 25 de outubro de 2022.

BLIACHERIENE, Ana Carla *et al.* Descentralização do Fundeb e Federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de *accountability*. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 20, p. 33-48, jul./dez. 2016.

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay k. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, sep./oct. 2004.

BRAGA, Daniel Santos; DA SILVA, Débora Cristina Alves. Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019.

CARA, Daniel. O custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à Educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de políticas educacionais**, v. 8, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. Fundef, Fundeb e novo Fundeb: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Sinop/MT/Brasil, v. 10, n. 1, p.80-95, jan./jun. 2020.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**, 11ª ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2016.

COSTA, Michel da; TAVARES, Elisabeth dos Santos; COUTO, Maria Emília. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021.

CRUZ, Danilo Bandeira dos Santos; MARCASSA, Luciana Pedrosa. O papel da Undime no processo de afirmação da lógica da governança em redes no campo educacional brasileiro. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 43, p. 596-617, 2020.

CRUZ, Danilo Bandeira dos Santos. O papel do CONSED no processo de formulação de políticas educacionais, no contexto do capital-imperialismo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 21, p. 1-21, 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

DA SILVA, Amanda Moreira; GOMES, Thayse Ancila Maria de Melo Gomes; DA MOTTA, Vânia Cardoso. Formas e tendências de precarização do trabalho docente e os influxos do empresariamento na educação. **Cadernos de Educação**, n. 63, p. 137-155, jan./jun. 2020.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DE FREITAS, Luiz Carlos. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. O conceito de política pública. *In: Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-21.

DIEESE. **Impactos do fim do Fundeb no financiamento da rede de educação básica pública municipal**. Nota Técnica n. 219, São Paulo, fev. 2020.

DUARTE, Janaina Lopes do Nascimento. A Funcionalidade do Terceiro Setor e das ONGs no Capitalismo Contemporâneo: O Debate Sobre Sociedade Civil e Função Social. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 8, n. 1, p. 50-72, jan./jun. 2008.

DUARTE, Natalia de Souza, CARDOSO NETO, Odorico Ferreira; CASTIONI, Remi; KUNZ, Sidelmar Alves da Silva. Novas fontes de financiamento para a educação: o caso dos royalties do petróleo e a expectativa nos municípios brasileiros. *In: JESUS, Wellington Ferreira de (org.). O financiamento da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades*. Uberlândia: CulturaTrix, 2017. p. 91-108.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

FERNANDES, Adriana; FUCS, José; AGOSTINI, Renata. Os políticos têm que controlar 100% do orçamento. Entrevista de Paulo Guedes. **Estadão**, São Paulo, 10 mar. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,os-politicos-tem-de-controlar-100-do-orcamento,70002749472>.

FERREIRA, Eduardo Carvalho. Um ajuste justo ou mais alguns passos atrás para a educação básica pública no Brasil? **Educação e Pesquisa**, v. 46, 2020.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O Fundef e o Fundeb como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos**

professores da rede pública estadual de ensino do RN. Orientadora: Magna França. 2014. 354 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/14523?mode=full>.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Edmilson Jovino. Financiamento da educação básica e a remuneração dos profissionais do magistério: aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb na rede pública estadual de ensino do RN (1996-2014). *In*: FRANÇA, Magna; BARBOSA JUNIOR, Walter Pinheiro (Org.). **Políticas e práxis educativas**. Natal: Caule de Papiro, 2017, p. 120-157.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 262-279, jan./abr. 2021.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, artigo 5, p. 402-418, set./nov. 2013.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, p. 25-42, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONZAGA, Elizete Tavares de. **Atores, interesses e desafios na formulação do FUNDEB**. Orientador: Mário Lúcio de Ávila. 2017. 158 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23307>.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

LANDIM, Leilah. As ONGs são Terceiro Setor? *In*: **ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 107-133, 2003.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Mudding Though. **Public Administration Review**. v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOVATTO, Guilherme Stürmer et al. **Escola precária: contratos temporários, terceirização na escola pública e as implicações no trabalho das professoras de Educação Física**. Orientadora: Maristela da Silva Souza. 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/22162>.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACEDO, Alex dos Santos *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAP. BR**, v. 14, p. 593-618, 2016.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN; Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamento da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, André Silva. Todos Pela Educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. In: **31ª reunião anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em educação**, Caxambu, MG, 2008. Disponível em: <http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/gt09-4799--int.pdf>.

MARTINS, André Silva. A Educação Básica no Século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan./jun. 2009.

MARTINS, Paulo Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; DE BRITTO, Tatiana Feitosa (Org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara; Senado Federal, Edições Técnicas, p. 167-191, 2015.

MARTINS, Paulo Sena. O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 20, p. 1-7, 2020.

MATTOS, Bruna Barcellos. **A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões**. Orientadora: Ursula Dias Peres. 2017. 203 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e

Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:  
<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-20082017-230009/pt-br.php>.

MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de políticas Públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9 - 32, 2010.

NEVES, José Luiz. Pesquisa qualitativa - características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde; TAVARES, Darlyng Maria Gomes. A relação conflituosa entre a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 34, 2020.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In: A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, p. 300-307, 1998.

PERES, Ursula Dias. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. Orientador: Marcos Gonçalves Fernandes da Silva. 2007. 298 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1767>.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel; LIMA, Paula Valim de. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Retratos da escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PINHO, Angela. Maia diz que debate do Fundeb trava se não for para o mundo real. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2019. Disponível em:  
<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/10/maia-diz-que-debate-do-fundeb-trava-se-nao-for-para-o-mundo-real.shtml>.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, año 28, p. 24-40, nov. 2019.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out./dez. 2018.

PRADINES, Davi Pereira. **A análise de atores sociais na formulação de políticas públicas de transportes**: o caso da licitação do transporte público de Maceió/AL. Orientador: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado. 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37954>.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Redes de interesses organizados no sistema comissional da Câmara dos Deputados. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.

RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade *et al.* O aspecto relacional da *accountability* social na política de educação brasileira: ações e estratégias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 31, p. 128-162, jan./jun. 2017.

RODRIGUES, Educaro; TURTELLI, Camila. PEC que aumenta recursos da União para educação pode anular reforma da Previdência, diz governo. **Estadão**, 18 set. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pec-que-aumenta-recursos-da-uniao-para-educacao-pode-anular-reforma-da-previdencia-diz-governo,70003015201>.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SASSE, Cintia. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**. 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>.

SAVIANI, Dermeval. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. *et al.* **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, p. 15-29, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEKI, Allan Kenji *et al.* Professor temporário: um passageiro permanente na Educação Básica brasileira. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 12, n. 3, p. 942-959, set./dez. 2017.

SENA, Fernanda Vick Soares de. **Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na lei federal nº 13.005/2014**. 2018. 469 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082020-005937/pt-br.php>.

SENA, Paulo. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. *In*: FERREIRA, Eliza Brtolozzi; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília, Liber Livro, p. 123-157, 2013.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e Consentimento**: A política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Editora FAPESP, 2002.

SILVA, Rogério Bezerra da; DAGNINO, Renato. O enfoque de análise de políticas e a política pública do Pólo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 171-194, out. 2011.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique. Custo Aluno Qualidade (CAQ): antecedentes legais, alterações recentes e análise do Relatório Final do GT QAC 2015. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento\\_da\\_educacao/custo\\_aluno\\_qualidade\\_caq.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf).

SOUZA, Murilo. Proposta do governo para o Fundeb dificulta acordo para votação da matéria. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 20 de jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/677557-proposta-do-governo-para-o-fundeb-dificulta-acordo-para-votacao-da-materia/>.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 147-160, jan./jun. 2015.

TEIXEIRA, Eliara Cristina Nogueira da Silva; NUNES, Claudio Pinto. Os sentidos atribuídos ao piso salarial nacional como política pública de valorização docente. **Revista Tempos E Espaços Em Educação**, Sergipe, v. 12, n. 29, p. 195-212, abr./jun. 2019.

THIESEN, Juares Silva. Atuação e alinhamentos do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED com movimentos pela internacionalização da educação. **Cadernos de Educação**, n. 63, p. 175-192, jan./jun. 2020.

TIBURCIO, Rogério Machado Limonti. **O custo aluno-qualidade como eixo do sistema nacional de educação**: enfrentamento histórico ou miragem retórica. Orientadora: Ursula Dias Peres. 2019. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, versão corrigida, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-13052019-105357/pt-br.php>.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p. 149-164, jun. 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, 2015.

XIMESES, Salomão B. **Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015**. Posição incorporada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação [2018?]. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/analise-e-proposicoes-de-aprimoramento-da-minuta-de-projeto-substitutivo-a-pec-15-a-2015-minuta-para-discussao/>.

### *Legislação*

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm).

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Assembleia Constituinte. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm).

BRASIL. Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Boletim Informativo n. 123**, 1963. Disponível em: <https://memoria.capes.gov.br/index.php/boletim-informativo-n-123>.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4440impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440impresao.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692impresao.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995**. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicaodemotivos-148871-pl.html>.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm).

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm).

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília, mar. 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm).

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá

outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm).

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192).

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final: GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015**. Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de “elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica”. Brasília, 2015. Disponível em: [https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf).

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019**. Reajusta os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2019. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019**. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundeb, no exercício de 2020. Brasília, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Situação das Metas dos Planos de Educação**. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php). Acesso em: 22 de outubro de 2022.

### ***Tramitação legislativa PEC nº 15/2015***

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados,

apresentado em 07 de abril de 2015. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública/ Reunião Ordinária Deliberativa. Realizada em 14 de março de 2017. Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 28 de março de 2017. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública/ Reunião Ordinária Deliberativa. Realizada em 18 de abril de 2017. Brasília, 2017c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 12 de setembro de 2017. Brasília, 2017d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 26 de setembro de 2017. Brasília, 2017e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 24 de abril de 2018. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 08 de maio de 2018. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 15 de maio de 2018. Brasília, 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 22 de maio de 2018. Brasília, 2018d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública. Realizada em 29 de maio de 2018. Brasília, 2018e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Ordinária. Realizada em 12 de junho de 2018. Brasília, 2018f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015 – 55ª Legislatura.** Insere na Constituição Federal parágrafo único no art. 193 para incluir o planejamento na ordem social; acrescenta inciso IX, no art. 206, para inserir o princípio da proibição do retrocesso no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada; altera a redação do § 1º do art. 208; altera a redação do § 4º e insere § 6º no art. 211; acrescenta § 7º no art. 212; e insere art. 212-A, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública; altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Apresentado em 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda nº 1 à PEC 15 de 2015.** Apresentada em 03 de junho. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206795>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda nº 3 à PEC 15 de 2015.** Apresentada em 05 de junho de 2019. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206795>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sugestão nº 03 à PEC 15 de 2015.** Apresentada em 11 de junho de 2019. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/expedientes-recebidos/sugestoes/sugestoes>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Ordinária. Realizada em 30 de maio de 2019. Brasília, 2019d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/)

[01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Ordinária. Realizada em 04 de junho de 2019. Brasília, 2019e. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Ordinária. Realizada em 06 de junho de 2019. Brasília, 2019f. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Ordinária. Realizada em 18 de junho de 2019. Brasília, 2019g. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Audiência Pública Extraordinária. Realizada em 25 de junho de 2019. Brasília, 2019h. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Reunião Deliberativa Ordinária. Realizada em 18 de setembro de 2019. Brasília, 2019i. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Reunião Deliberativa Ordinária. Realizada em 1º de outubro de 2019. Brasília, 2019j. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Reunião Deliberativa Ordinária. Realizada em 22 de outubro de 2019. Brasília, 2019k. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

[01/2019&dataFinal\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial=01/01/2019&dataFinal=01/01/2019&dataFinal_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação.** Reunião Deliberativa Ordinária. Realizada em 05 de novembro de 2019. Brasília, 2019l.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2.](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial=01/01/2019&dataFinal=01/01/2019&dataFinal_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015 – 56ª Legislatura.** Insere na Constituição Federal parágrafo único no art. 193 para incluir o planejamento na ordem social; acrescenta inciso IX, no art. 206, para inserir o princípio da proibição do retrocesso no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada; altera a redação do § 1º do art. 208; altera a redação do § 4º e insere § 6º no art. 211; acrescenta § 7º no art. 212; e insere art. 212-A, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública; altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Apresentado em 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015 – 56ª Legislatura.** Altera o art. 20 da Constituição Federal para dispor sobre a vinculação à educação de parcela dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural; altera os incisos I e II do art. 158, para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS; inclui o art. 163-A, de forma disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados; insere parágrafo único no art. 193 para tratar do planejamento na ordem social; acrescenta § 4º no art. 208, para inserir o princípio da proibição do retrocesso nas políticas de educação; altera a redação do § 4º e insere § 6º no art. 211; acrescenta §§ 7º, 8º e 9º no art. 212; e insere art. 212-A, para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para acrescentar art. 60-A e alterar a redação do inciso I do § 6º do art. 107. Apresentado em 18 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício nº 1991/2019/ASPAR/GM-MEC.** Brasília, 10 de junho de 2019. Brasília, 2019m. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/expedientes-recebidos/sugestoes/sugestoes>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício nº 2382/2019/ASPAR/GM-MEC.** Brasília, 3 de julho de 2019. Brasília, 2019n. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/expedientes-recebidos/sugestoes/sugestoes>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. **Parecer da Relatora**. 03 de março de 2020. Brasília, 2020a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_listaComissao.asp?codComissao=538357](https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=538357).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015 – 56ª Legislatura**. Insere § 3º no art. 20 da Constituição Federal para dispor sobre a vinculação à educação de parcela dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural; altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158, para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS; inclui o art. 163-A, de forma a disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados; insere parágrafo único no art. 193 para tratar do planejamento na ordem social; altera a redação do § 4º e insere §§ 6º e 7º no art. 211; acrescenta §§ 7º e 8º no art. 212; insere art. 212-A, para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; altera a redação do art. 60 e do inciso I do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Apresentado em março de 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_listaComissao.asp?codComissao=538357](https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=538357).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 – Torna permanente o Fundeb/ Educação**. Reunião Deliberativa Ordinária. Realizada em 11 de março de 2020. Brasília, 2020b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial\\_\\_proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal\\_\\_proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2](https://www.camara.leg.br/agenda/?termo=&dataInicial__proxy=01/01/2019&dataInicial=01/01/2019&dataFinal__proxy=31/08/2020&dataFinal=31/08/2020&idOrgaos=538357&pagina=2).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. **Parecer proferido em Plenário**. 21 de setembro de 2020. Brasília, 2020c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_listaComissao.asp?codComissao=538357](https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=538357).

TANNO, Cláudio Riyudi. Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico n. 24**, Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados>.

### ***Documentos dos atores sociais – Posicionamentos públicos***

CNDE. **Estratégias de atuação**. Disponível em: <https://campanha.org.br/o-que-fazemos/estrategias-de-atuacao/>.

CNDE. Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação. **Nota técnica**. São Paulo, 24 de junho de 2019. 2019 a. Disponível em:

<https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-fundeb-em-nome-de-um-consenso-que-promova-o-direito-a-educacao/>.

CNDE. Fundeb: O Brasil precisa de um fundo capaz de consagrar o direito à educação básica pública, gratuita e de qualidade. **Posicionamento público**. São Paulo, 24 de setembro de 2019. 2019b. Disponível em:

[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NovoFundeb\\_CamaradosDeputados\\_2019\\_09\\_24\\_MinutaSubstitutivo\\_Dorinha\\_PEC15-2015-PosicionamentoCampanha.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NovoFundeb_CamaradosDeputados_2019_09_24_MinutaSubstitutivo_Dorinha_PEC15-2015-PosicionamentoCampanha.pdf).

CNDE. **Novo Fundeb**: O sistema híbrido e o direito à educação – Acesso e Qualidade. São Paulo, outubro de 2019. 2019c. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-novo-fundeb-o-sistema-hibrido-e-o-direito-a-educacao-acesso-e-qualidade/>.

CNDE. **Carta à Sociedade Brasileira**: duplicar a complementação da união ao Fundeb é uma vitória. São Paulo, 27 de janeiro de 2020. 2020a. Disponível em:

<https://campanha.org.br/noticias/2020/01/27/campanha-participa-de-acordo-sobre-o-percentual-de-complementacao-da-uniao-ao-fundeb-no-minimo-20/>.

CNDE. O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação. **Posicionamento público**. São Paulo, 20 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível em:

<https://campanha.org.br/noticias/2020/02/20/o-brasil-esta-distante-de-um-novo-fundeb-capaz-de-consagrar-o-direito-educacao/#:~:text=O%20Fundeb%20como%20sistema%20de,a%20consagrar%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20como.>

CNDE. Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação. **Nota Técnica**. São Paulo, 3 de março de 2020. 2020c. Disponível em:

[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica\\_SubstitutivoFundeb\\_2020\\_03\\_03\\_Versao\\_Final.pdf.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf.pdf).

CNDE. Senado Federal: a educação pública exige um Fundeb com CAQ. **Posicionamento Público**. 17 de agosto de 2020. 2020d. Disponível em:

<https://campanha.org.br/noticias/2020/08/17/posicionamento-publico-senado-federal-educacao-publica-exige-um-fundeb-com-caq/>.

CNDE. Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ? **Nota Técnica PEC 26/2020**. Agosto de 2020. 2020e. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2020/08/12/nota-tecnica-por-que-e-imprescindivel-constitucionalizar-o-caq/>.

CNM. **Estatuto consolidado da Confederação Nacional de Municípios (CNM)**, com alterações aprovadas na Assembleia-Geral Ordinária realizada de 21 a 24 de maio de 2018 na XXI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Disponível em:

<https://www.cnm.org.br/institucional/transparencia/documentos-oficiais>.

CNTE. **Carta aberta em defesa do Novo Fundeb permanente**. Brasília, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/campanhas-e-eventos/fundeb-permanente/72541-carta-aberta-em-defesa-do-novo-fundeb-permanente>.

CNTE. Estatuto da CNTE. **Caderno de Resoluções**, Brasília, p. 1-166, jan. 2022. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/documentos/estatuto>.

CONSED. **Estatuto Social do Conselho Nacional de Secretários de Educação**. Reforma estatutária consolidada e aprovada na IV Reunião Extraordinária do Fórum de Secretários do CONSED/2016, realizada no dia 21 de setembro de 2016, em Brasília, DF. Disponível em: <https://consed.maxmeio.com/public/docs/estatuto-consed.pdf>.

CONSED. Um Fundeb melhor para todo o Brasil: permanente, mais equitativo e com maior participação da União. **Nota Técnica n. 7**, 2019. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5d852a3f322e3.pdf>.

TPE. **O Fundeb pode e deve melhorar**. Junho de 2018. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/o-fundeb-pode-e-deve-melhorar\\_todos-pela-educacao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/o-fundeb-pode-e-deve-melhorar_todos-pela-educacao).

TPE. Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino. **Nota Técnica**. Agosto de 2019. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/todos-pela-educacao-lanca-nota-tecnica-sobre-relacao-entre-investimento-por-aluno-e-qualidade-do-ensino/>.

TPE. **Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb**. 2020a. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/analises-do-todos-pela-educacao-sobre-o-caq/>.

TPE. **Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb. 2020b. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/analises-do-todos-pela-educacao-sobre-o-caq/>.

TPE. Elementos para um FUNDEB mais equitativo e exequível. **Ofício à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa a PEC nº 015/2015, que torna permanente o Fundeb**. São Paulo, 02 de junho de 2020. 2020c. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/462.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/462.pdf).

TPE. **Estatuto Social do Todos Pela Educação**. São Paulo, 2020. 2020d. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/downloads/estatuto/>.

UNDIME. **Estatuto Social da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação**. Texto consolidado após a alteração estatutária aprovada no dia 8 de agosto de 2017, em Fortaleza/CE, por ocasião do 16º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/estatuto>.

UNDIME. **O novo Fundeb como mecanismo de financiamento para a garantia da qualidade da educação**. Brasília, 5 de setembro de 2019. Disponível em: <http://undime-sc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Carta-O-novo-Fundeb-como-mecanismo-de-financiamento-para-a-garantia-da-qualidade-da-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>.