
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)

SIMONE LOPES SMIDERLE ALVES

**FUNDEB PERMANENTE: O DEBATE SOBRE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E
PADRÕES DE QUALIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO
ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC 15/2015**

VITÓRIA
2020

SIMONE LOPES SMIDERLE ALVES

**FUNDEB PERMANENTE: O DEBATE SOBRE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E
PADRÕES DE QUALIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO
ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC 15/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, (UFES), como requisito obrigatório de avaliação para obtenção do título de Mestre em Educação, na Linha de pesquisa: Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo.

Aprovada em 23 de dezembro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Dr. Reginaldo Célio Sobrinho
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Dr.^a Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

A474f Alves, Simone Lopes Smiderle, 1980-
Fundeb permanente : o debate sobre complementação da
União e padrões de qualidade nas audiências públicas da
comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 15/2015 /
Simone Lopes Smiderle Alves. - 2020.
225 f. : il.

Orientadora: Gilda Cardoso de Araujo.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Fundeb permanente. 2. Financiamento da educação. 3.
Audiências públicas. 4. Complementação da União ao Fundeb.
5. Custo Aluno-Qualidade. 6. Atores visíveis e invisíveis. I.
Araujo, Gilda Cardoso de. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela graça e sustento até aqui. Sem dúvida, gratidão é o princípio que me define neste ciclo que se finda!

Seguidamente, quero destacar as experiências vivenciadas enquanto estudante e profissional do ensino público, porquanto sou fruto da escola pública, do ensino fundamental à pós-graduação. Desta escola, colhi frutos e tenho a oportunidade de realizar novos plantios, pois como professora estatutária da educação básica almejo que o direito à educação seja assegurado a todos, de maneira que o Estado cumpra seu dever de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira junto aos entes federados.

O caminho não foi nada fácil, nem tampouco tranquilo. Reconheço que tudo tem o tempo determinado, digo isso, pois hoje compreendo como sou uma pessoa privilegiada por tudo que aconteceu em minha vida, sobretudo, porque nessa caminhada tive que recolher muitas pedras no trajeto e com elas aprendi a construir minha estrada, porque, chegar aonde cheguei nunca foi sorte, sempre foi Deus. Digo de todo o coração, valeu a pena cada instante.

Agradeço a todos que acreditaram em mim, que estiveram na torcida para que o meu sonho se tornasse realidade. Em especial à minha amada família, que não mediu esforços para a concretização dos meus sonhos, por compreender minha ausência em alguns (muitos) momentos. Saibam que o amor que sinto por vocês é incondicional.

À minha mãe Tereza, exemplo de pessoa, por incentivar-me nos estudos, pelo apoio nas horas difíceis, que não descansou na torcida, que orou todos os dias e noites para que Deus estivesse sempre comigo.

Sou grata a minha irmã Mônica Smiderle, amiga que de forma especial e carinhosa, me impulsionou a ter força e coragem, mediante os momentos delicados por quais passei durante esse período, nas horas de desesperança e de angústia, sua elevada competência e disponibilidade foram essenciais nessa jornada. Obrigada pela leitura

atenta das versões preliminares da dissertação, pelas reflexões críticas e pela ajuda na revisão dos textos.

Quero agradecer ao meu esposo Roger e especialmente às minhas filhas: Sibely e Samily que, mesmo sem saber, me impulsionaram na escrita, pois iluminaram, de maneira especial, meus pensamentos, levando-me a buscar mais conhecimentos. Ah, tem mais familiares na lista para os agradecimentos, como o meu pai do coração Altamiro e meu cunhado Israel, obrigada pelo carinho e pelas orações constantes. Minha sogra Neucineia pela disponibilidade em estar com minha caçulinha nos momentos de estudo na UFES.

Expresso minha gratidão às amigas: Rosane Muñoz, Gisele Matos, Rosenery Pimentel, Lilian Freguete, Mara Delpuppo, Maysa Fonseca e Miriene Manzoli cada uma ao seu modo, foram parte fundamental no processo seletivo do mestrado e durante o decorrer do curso.

À professora Aline, pela elaboração do abstract.

Deixo um agradecimento especial àquela que para mim é uma honra e um orgulho ter como orientadora, a Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo, minha referência acadêmica. Agradeço à senhora pela oportunidade e, principalmente, pela confiança depositada no meu crescimento acadêmico, por me permitir alçar voos, por ter acreditado e confiado no meu potencial. Sou grata pela atenção, pela amizade, pelos conselhos, pela competência ética e pela paciência. Ah, não podemos esquecer das exigências, do rigor científico, da dedicação e dos ensinamentos contínuos. Um exemplo de pessoa, que esteve preocupada não só com a realização do trabalho, mas que sempre arrumou um tempinho para um cafezinho e um delicioso bate-papo (rsrs).

Os meus mais sinceros agradecimentos aos professores: Dr. Reginaldo Célio Sobrinho (UFES), Dr. Robson Zuccolotto (UFES) e Dr.^a Nalú Farenzena (UFRGS), por participarem da banca de qualificação, pela leitura cuidadosa e pelas valiosas contribuições no texto.

Aos professores: Dr. Reginaldo Célio Sobrinho e Dr.^a Nalú Farenzena (UFRGS) que aceitaram participar da defesa e colaborarem com a dissertação.

Gratidão aos colegas do Mestrado turma 32 pela oportunidade do convívio, desejo igualmente agradecer aos colegas do grupo de pesquisa “Federalismo e Política Educacionais” (Carolina Ferreira Valadares, Eduardo Norcia Scarfoni, Fontele de Lima Júnior, Lilian Marques Freguete, Lorrainy Ferrari, Michele Pazolini, Patrícia Luzorio Marques da Silva, Pedro Paulo Pimenta, Rodrigo Ferreira Rodrigues, Rosenery Pimentel do Nascimento, Tatiana Gomes dos Santos Peterle e Thaciana Lopes de Almeida), do qual tenho o privilégio de participar desde 2015 e colher frutos sem os quais não teria chegado ao amadurecimento necessário para essa etapa acadêmica.

Também quero agradecer ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE), pela qualidade do ensino ofertado, bem como aos funcionários da secretaria que contribuíram durante esse processo.

À Prefeitura Municipal de Serra por ter concedido licença para que eu pudesse me dedicar ao mestrado de modo integral e trazer contribuições para a educação. Também agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) pelo fomento financeiro concedido para a realização dessa pesquisa em tempos de crise, cortes e contingenciamentos.

Gratidão ao Departamento de taquigrafia da Câmara dos Deputados por atender à solicitação e enviar o registro taquigráfico em um arquivo único grande parte dos debates proferidos nas audiências públicas ocorridos na Comissão Especial - PEC 15/2015 nos anos de 2017 e 2018.

Enfim, expresso minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente na elaboração desta dissertação, participando da minha vida, apoiando, orando e torcendo para que este sonho se realizasse.

Finalmente,

CAQ CAQ CAQ *Financiamento* Democracia Direito à educação *Direito à educação* Gratidão
CAQ *Direito à educação* **Atores visíveis e invisíveis** Qualidade
PEC 15/2015 CAQ UFES **Direito à educação** CAQ PEC 15/2015
CAQ CAQi UFES *Financiamento* CAQ *Financiamento*
Democracia **Democracia** PEC 15/2015 CAQi UFES CAQ **Democracia**
Qualidade *Financiamento* **Atores visíveis e invisíveis** **Gratidão**
CAQ UFES *Financiamento* UFES *Gratidão* Federalismo CAQi CAQi Fundeb permanente

Fundeb permanente
Gratidão Qualidade Democracia FAPES
Gratidão CAQ **FAPES** CAQ
Qualidade UFES **Federalismo** *Fundeb permanente* CAQ
FAPES Educação pública PEC 15/2015 UFES Educação pública Democracia UFES PEC 15/2015 Federalismo CAQi
Federalismo **CAQ** **Financiamento** Qualidade PEC 15/2015 Gratidão
Direito à educação Fundeb permanente Democracia UFES **Gratidão** Democracia
Federalismo CAQi **CAQi** **CAQ** *Fundeb permanente* CAQ *Gratidão* PEC 15/2015
FAPES Atores visíveis e invisíveis FAPES Qualidade Direito à educação UFES *Financiamento* CAQi *Gratidão*
Direito à educação **Educação pública** CAQ CAQ UFES *Gratidão*
Qualidade **Atores visíveis e invisíveis** **Democracia**
CAQ *Direito à educação* **Federalismo** Federalismo Qualidade *Financiamento*
PEC 15/2015 *Fundeb permanente* **Gratidão** **Financiamento** CAQ
Financiamento *Gratidão* Direito à educação *Democracia* *Atores visíveis e invisíveis*

Muitíssimo obrigada!

Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.

Anísio Teixeira

Educação nunca foi despesa. Sempre foi investimento com retorno garantido.

Sir Arthur Lewis

RESUMO

Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado para vigorar até dezembro de 2020, foi conjecturado o Fundeb permanente pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015 na Câmara e no Senado pelas PEC's nº 24/2017, 33/2019 e 65/2019, com intuito de constitucionalizá-lo de forma permanente no corpo da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o fundo de financiamento para a educação denota a gênese do federalismo cooperativo, com atribuições compartilhadas com os entes federados em regime de colaboração. Assim, a questão central desta pesquisa buscou compreender como ocorreram os debates sobre o percentual de complementação da União e sobre os padrões de qualidade nas 42 audiências públicas, promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG) entre os anos de 2017 e 2019. Sendo assim, o objetivo da dissertação foi analisar as proposições e os debates nas audiências públicas relativas à implementação do Fundeb permanente, no Comissão Especial entre o período de 2017 a 2019, considerando o financiamento para a educação básica sob dois aspectos: maior participação da União no que se refere ao percentual de complementação no fundo e o cumprimento previsto na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio das estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, sob o princípio da efetividade de um padrão de qualidade para o ensino com o estabelecimento dos mecanismos Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Os fundamentos teórico-metodológicos dessa pesquisa pautaram-se no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995) com vistas à análise dos interesses, das disputas e das correlações de força dos atores visíveis e invisíveis na formação da agenda para a aprovação do Fundeb permanente. Como marco metodológico, optou-se por uma abordagem qualitativa, utilizando a análise documental da PEC nº 15/2015, das audiências públicas e das notas taquigráficas da referida PEC no período de 2017 a 2019. Após as análises desses documentos, verificou-se que os atores visíveis e invisíveis foram unânimes à constitucionalização do novo fundo, porém existiam divergências quanto ao valor do aporte que a União deveria complementar e quanto à definição de um parâmetro que assegure a qualidade no ensino, tendo em vista a garantia do direito à educação básica, gratuita e pública para todos.

Palavras-chave: Fundeb permanente. Financiamento da educação. Audiências públicas. Complementação da União ao Fundeb. Custo Aluno-Qualidade. Atores visíveis e invisíveis.

ABSTRACT

To replace the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb), regulated to run until December 2020, the permanent Fundeb was conjectured by Proposed Constitutional Amendment (PEC) nº 15/2015 in the Chamber and in the Senate by PEC's nº 24 / 2017, 33/2019 and 65/2019, with a view to permanently constitutionalizing it in the body of 1988's Federal Constitution, considering that the financing fund for education denotes the genesis of federalism cooperative, with attributions shared with federated entities in a collaborative regime. Like this, the central question of this research sought to understand how the debates about the percentage of complementation in Union and about the quality standards occurred in the 42 public hearings, promoted by the Special Commission destined to issue an opinion to the Proposed Amendment to Constitution nº 15-A, of 2015, from deputy Raquel Muniz (PSC/MG) between the years 2017 and 2019. Therefore, the objective of this dissertation was to analyze the proposals and debates in public hearings related to the implementation of the permanent Fundeb, in the Special Commission between the period of 2017 to 2019, considering the financing for basic education in two aspects: greater participation of Union with regard to the percentage of completion in the fund and fulfillment provided for in goal 20 of the National Education Plan (PNE), through strategies 20.6, 20.7, 20.8 and 20.10, under the principle of the effectiveness in a quality standard for the teaching with the establishment of Initial Student-Quality Cost (CAQi) and Student-Quality Cost (CAQ) mechanisms. The theoretical and methodological foundations of this research bases on the model of Kingdon's multiple flows (1995) with a view to analyzing the interests, disputes and strength correlations of visible and invisible actors in the formation of the agenda for approval of the permanent Fundeb. As a methodological framework, a qualitative approach has chosen, using a documentary analysis of PEC No. 15/2015, public hearings and shorthand notes of that PEC from 2017 to 2019. After the analysis of these documents, it has found that visible and invisible actors were unanimous in the constitutionalizing of a new fund, but there were disagreements as to the value of contribution that Union should give and also regarding the definition of a parameter which ensures quality in education, with a view to guarantee the rights to basic, free and public education for everybody.

Keywords: Permanent Fundeb. Education Financing. Public hearings. Union
Complement to Fundeb. Student-Quality Cost. Visible and invisible actors.

LISTA DE SIGLAS

- Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ART. – Artigo
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ – Custo aluno-qualidade
- CAQi – Custo aluno-qualidade inicial
- CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNM – Confederação Nacional de Municípios
- Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária
- Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- Conseplan – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- DEM – Democratas
- DF – Distrito Federal
- FAPES – Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo
- FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNP – Frente Nacional de Prefeitos
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GO – Goiás

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Inspere – Instituto de Ensino e Pesquisa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Mieib – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MG – Minas Gerais

PA – Pará

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PNE – Plano Nacional de Educação

PQR – Padrão de Qualidade de Referência

PR – Paraná

PROCAP – Programa de Capacitação de Recursos Humanos na Pós-graduação

Profª – Professora

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

REDE – Rede Sustentabilidade

REQ. – Requerimento

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RN – Rio Grande do Norte

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SGM – Secretaria-Geral da Mesa

SimCAQ – Simulador de Custo-Aluno-Qualidade

SNE – Sistema Nacional de Educação

SP – São Paulo

UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

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

LISTA DE ESQUEMA

| | |
|---|-----|
| Esquema 1 – Divisão de responsabilidades do financiamento educacional | 79 |
| Esquema 2 – Fonte e distribuição de recursos dos entes federais | 80 |
| Esquema 3 – Modalidades e critérios de distribuição para complementação | 195 |
| Esquema 4 – Da PEC 15/2015 a EC 108/2020..... | 197 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Ciclo de políticas públicas na perspectiva de Frey..... | 31 |
| Figura 2 – O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon | 34 |
| Figura 3 – Valor por aluno/ano no exercício de 2019 | 102 |
| Figura 4 – Matriz estruturante do CAQi | 108 |

LISTA DE QUADRO

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Levantamento das fontes analisadas e organização do corpus documental da pesquisa | 45 |
| Quadro 2 - Levantamento dos trabalhos | 51 |
| Quadro 3 - Documentos normativos nº 1 | 68 |
| Quadro 4 - Documentos normativos nº 2 | 72 |
| Quadro 5 - Manutenção e desenvolvimento do ensino | 85 |
| Quadro 6 - Alterações no art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988 | 88 |
| Quadro 7 - Receitas das principais fontes de recursos vinculados à educação | 101 |
| Quadro 8 - Características do fundo em suas duas fases | 110 |
| Quadro 9 - Requerimento para audiências públicas | 117 |
| Quadro 10 - Participação dos atores visíveis | 121 |
| Quadro 11 - Participação dos atores invisíveis | 123 |
| Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer .. | 126 |
| Quadro 13 - Síntese do posicionamento dos atores durante o governo Temer | 147 |
| Quadro 14 - Participação dos atores invisíveis no governo Temer (2017 a 2018) .. | 149 |
| Quadro 15 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Bolsonaro | 158 |
| Quadro 16 - Síntese do posicionamento dos atores durante o governo Bolsonaro | 172 |
| Quadro 17 - Participação dos atores invisíveis no governo Bolsonaro (2019) | 174 |
| Quadro 18 - Alterações nas minutas de substitutivo da PEC nº 15/2015 | 179 |
| Quadro 19 – Emendas apresentadas à PEC 15/ 2015 | 182 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 19 |
| 1 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA | 25 |
| 1.1 EMBASAMENTO TEÓRICO DA PESQUISA | 25 |
| 1.1.1 Formulação de políticas públicas | 26 |
| 1.1.2 Abordagem referente às políticas públicas | 31 |
| 1.1.3 O fundo público de financiamento da educação básica | 37 |
| 1.2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA | 43 |
| 2 REVISÃO DE LITERATURA | 50 |
| 2.1 FUNDEB E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS: DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DA QUALIDADE DO ENSINO..... | 51 |
| 2.2 FUNDEB E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS | 57 |
| 2.3 PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PEC'S QUE INSTITUCIONALIZAM A POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL | 59 |
| 2.4 INDICAÇÃO DE UM NOVO FUNDEB | 64 |
| 3 BREVE PANORAMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA (2015 - 2019) | 67 |
| 3.1 DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA | 67 |
| 3.2 PADRÃO DE QUALIDADE | 71 |
| 3.3 FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO | 78 |
| 4 O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL DESCRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 | 83 |
| 4.1 PRINCÍPIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NO CONGRESSO NACIONAL | 84 |
| 4.2 ART. 60 ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS ALTERAÇÕES | 87 |
| 4.3 TRAJETÓRIA DO FUNDEF | 91 |
| 4.4 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO FUNDEB..... | 95 |

| | |
|--|------------|
| 5 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E CUSTO ALUNO QUALIDADE: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA COMISSÃO ESPECIAL DO FUNDEB PERMANENTE | 112 |
| 5.1 PROPOSTA QUE TRAMITOU NA CÂMARA: PEC nº 15/2015 | 114 |
| 5.1.1 Participação dos atores visíveis e invisíveis nas audiências públicas da PEC nº 15/2015 durante o governo Temer | 125 |
| 5.1.1.1 Posicionamento dos atores visíveis durante o governo Temer | 132 |
| 5.1.1.2 Posicionamento dos atores invisíveis durante o governo Temer | 149 |
| 5.1.2 Participação dos atores visíveis e invisíveis nas audiências públicas da PEC nº 15/2015 durante o governo Bolsonaro | 157 |
| 5.1.2.1 Posicionamento dos atores visíveis durante o governo Bolsonaro | 162 |
| 5.1.2.2 Posicionamento dos atores invisíveis durante o governo Bolsonaro | 173 |
| 5.1.3 Fluxo das alterações das minutas de substitutivo da PEC nº 15/2015 | 179 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 199 |
| REFERÊNCIAS | 201 |

INTRODUÇÃO

A política educacional no Brasil evoluiu nos últimos anos, contudo está longe de ser satisfatória. Compreendemos que a busca pela equidade e pela qualidade da educação básica, em um país desigual como o nosso, é uma tarefa que implica políticas públicas no âmbito das relações federativas.

A partir da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizam-se em regime de colaboração para executar competências comuns e responsabilidades compartilhadas para o ensino, tendo em vista o objetivo de assegurar a educação como direito subjetivo garantido. Dessa forma, é preciso que a “[...] equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira [...]” com articulação entre os entes federados (BRASIL, 1988, ART. 211) seja oportunizado a todos os cidadãos brasileiros.

Decerto, o financiamento é uma temática complexa e desafiadora, que depende da relação e da articulação política para garantir uma educação pública de qualidade para todos. Assim, ao longo dos anos, o legislativo nacional registrou em seus trâmites uma série de proposições relativas ao financiamento da educação pública, fator preponderante para a oferta com qualidade deste direito.

Ante a complexidade da estrutura federativa brasileira, o financiamento para educação tornou-se pauta prioritária a partir da década de 1990, com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e posteriormente da EC nº 53/2006 que originaram, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente o Fundeb. Dessa forma, o país estabeleceu uma política pública de fundos para a educação em que foi criado um fundo de natureza contábil para cada Estado e um para o Distrito Federal.

Levando em consideração que ambos os fundos foram inseridos no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com vigência temporária determinada, conjecturou-se a possibilidade de constitucionalizar um fundo de financiamento permanente para a educação básica no corpo da Constituição Federal, com intuito de reduzir a desigualdade e melhorar a qualidade do ensino, por meio de

um padrão mínimo definido nacionalmente. Salientamos que tais apontamentos foram evidenciados em nossa revisão de literatura.

Nesse cenário político, a pesquisa¹ intitulada Fundeb permanente: o debate sobre complementação da União e padrões de qualidade nas audiências públicas da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 15/2015, integra-se à linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) buscou investigar o debate proposto pelos atores visíveis e invisíveis sobre a complementação da União e sobre o padrão de qualidade.

A proposta estruturou-se, sobretudo, a partir da nossa participação em 2018, na 3ª edição do Seminário Federalismo e Políticas Educacionais “Para onde vai a Democracia? O Brasil após 30 anos da Constituição de 1988”, realizado pelo Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais da UFES, coordenado pela professora Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo, no qual sou integrante desde 2015.

O evento supracitado debateu os 30 anos da Constituição brasileira, enfatizando os desafios para afirmação do Estado democrático de direito, do federalismo cooperativo e da educação como direito social de cidadania. Com os desdobramentos de um cenário de incertezas diante da crise política ocasionada pós golpe político institucional de 2016. Assim, identificamos que a temática do financiamento seria pertinente para investigação, pois mesmo sendo complexa, abarcando desafios de ordem social, política e financeira, inclui ainda um processo de disputa, afetando diretamente a relação econômica, os direitos sociais e a política educacional brasileira.

Dessa forma, o retorno à academia, doze anos após a graduação, trouxe um novo desafio: pesquisar sobre o financiamento da educação, cujo desdobramentos expressam uma arena de interesses, marcados por forças antagônicas que articulam ações ao disputar o fundo público e os recursos da educação sob o princípio de garantir uma educação de qualidade, ante o enfrentamento do momento explícito de

¹ Está Vinculada a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) do projeto Programa de Capacitação de Recursos Humanos na Pós-graduação (PROCAP), sob o edital FAPES/Capes Nº 01/2018 – PROCAP-MESTRADO.

financeirização no viés da privatização, da terceirização e das parcerias entre os setores público e privado que vêm se intensificando nesta última década.

Para além do texto da dissertação, estivemos presente em atividades que contribuíram com os debates acerca do Fundeb permanente, seja participando virtualmente das audiências públicas, dos eventos interativos realizados pela Comissão de Educação Cultura e Esporte (CE) no Senado Federal, na Comissão de Educação na Câmara Federal, seja enviando perguntas e comentários durante as audiências públicas. Essas atividades desenvolvidas agregaram conhecimento, o que fomentou ainda mais nosso desejo em acompanhar as questões e as PEC's em andamento no Congresso Nacional (PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados e as PEC's nº 24/2017, 33/2019, 65/2019 no Senado Federal), que objetivavam a constitucionalização do Fundeb num fundo permanente para a educação pública.

Por tratar-se de um assunto emergente, em que o processo de disputa afeta, diretamente, a relação econômica, os direitos sociais e a política educacional do país, justificamos ser pertinente investigar como ocorreu o debate no processo de tramitação para implementação do Fundeb permanente, compreendendo as perspectivas dos debates e das proposições no Congresso Nacional a partir de 2015, destacando as discussões sobre a complementação da União e sobre o padrão de qualidade (CAQi e CAQ).

Diante de tal perspectiva, surgiu como problema da pesquisa a seguinte questão: como ocorreram os debates sobre o percentual de complementação da União e sobre os padrões de qualidade nas 42 audiências públicas promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A², de 2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG) entre os anos de 2017 e 2019?

² Com o parecer do Relator, deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB-PB), em 26/05/2015, pela admissibilidade da PEC nº 15/2015, nos termos do art. 32, IV, b, c/c art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) recebeu e aprovou o parecer, de maneira semelhante a Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) encaminhou à publicação o parecer da CCJC no Diário da Câmara dos Deputados de 19/06/15 PÁG 478 COL 01, Letra A (a inclusão da letra A é usada para acrescentar um artigo, dentro do mesmo assunto, sem a necessidade de mudar toda estrutura. Nessa conformidade, a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão a alguns critérios, como: é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo; assim, é imprescindível utilizar o mesmo número do artigo, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos). Em sequência, o Presidente da Câmara à época, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no dia 16/07/15, sob Ato da Presidência deliberou criação da Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 RICD (BRASIL, 1994a, 2015a).

Dessa forma para um maior foco de análise, o objetivo geral foi analisar as proposições e os debates para constitucionalização do Fundeb permanente, nas 42 audiências públicas realizadas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz, entre os anos de 2017 e 2019, considerando o financiamento para a educação básica sob dois aspectos: maior participação da União no que se refere ao percentual de complementação no fundo e o cumprimento previsto na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) que propõe o estabelecimento do CAQi e do CAQ sob o viés da manutenção para uma educação de qualidade.

Com vista ao desenvolvimento da pesquisa, esse objetivo geral desdobrou-se em três objetivos específicos:

- a) compreender a historicidade do debate sobre política de fundos no Brasil;
- b) discutir a política de fundos para o direito à educação, considerando as categorias de padrão de qualidade e custo aluno qualidade e
- c) analisar o posicionamento dos atores visíveis e invisíveis na tramitação da PEC nº 15/2015, por meio das audiências públicas que ocorreram entre os anos de 2017 a 2019 no Congresso Nacional, tendo em vista o debate sobre o aumento do percentual da complementação da União para o novo Fundeb e o padrão de qualidade, ante a formação da agenda política.

Diante desse contexto, ressaltamos a importância do Fundeb, uma vez que estudos demonstram que seu fim suscitaria um esfacelamento no ensino. No que diz respeito à estrutura dessa dissertação, além desta introdução e das considerações finais, o trabalho foi organizado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo trouxemos os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa, estabelecendo diálogo com os pressupostos teóricos de Frey (2000, 2011) por apresentar contribuições acerca da formulação de políticas públicas, o que possibilitou avaliar a necessidade em ampliar as discussões sobre a temática. Também dialogamos com os pressupostos de Kingdon³ (1995) e Capella (2006) na concepção

³ John Wells Kingdon é um especialista em política americana, que argumenta sobre a estrutura da fragmentação na governança nacional americana nos Estados Unidos, para tal propôs em seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* que para um tema entrar na agenda política são necessários três fluxos: o problema, a solução e a vontade política.

dos múltiplos fluxos. Levamos em consideração as interpelações dos atores visíveis e invisíveis ante os fluxos de problemas, de definição da agenda e das janelas de oportunidades. Ainda com o propósito de entender o conceito de fundo público e seu redimensionamento na política econômica, utilizamos os apontamentos de Salvador (2008 e 2010) e de Oliveira (1998). Explicitamos ainda, que optamos por uma pesquisa com abordagem qualitativa e pela análise documental.

No segundo capítulo apresentamos a revisão de literatura, com as produções acadêmicas que tratam sobre o Fundeb. Como categoria de análise, elegemos: a) Fundeb e seus aspectos históricos: do direito à educação e da qualidade do ensino; b) Fundeb e as relações federativas; c) Processo de tramitação das Propostas de Emenda Constitucional (PEC's) que institucionalizam a política de fundos no Brasil; d) Indicação de um novo Fundeb, sob o prisma de contribuir com a tessitura sobre os debates e as proposições do novo fundo cujas propostas tramitam no Congresso Nacional a partir de 2015. Ressaltamos que o ineditismo da pesquisa não se restringiu apenas na tramitação da PEC que pleiteava a constitucionalização do novo Fundeb, mas no posicionamento dos atores e no conceito de múltiplos fluxos (problema + alternativas + vontade política = Agenda *setting*) que oportunizou a abertura da janela de oportunidade para aprovação do Fundeb permanente (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2006).

No terceiro capítulo trouxemos um breve panorama da educação brasileira, compreendendo o período de 2015 a 2019, enfatizamos como o direito à educação básica perpassa pelo padrão de qualidade e pelo financiamento que asseguram o acesso e a permanência dos estudantes no ensino.

No quarto capítulo descrevemos o cenário do financiamento educacional após a Constituição Federal de 1988, considerando as modificações realizadas no art. 60 ADCT advinda das EC nº 14/1996, 53/2006 e 59/2009. Seguidamente, com a contextualização da política de fundos instituída em suas duas fases: Fundef e Fundeb, contemplando a trajetória do Fundef, bem como a experiência do Fundeb.

Já no quinto capítulo, apresentamos as proposições e as disputas para que o Fundeb pudesse se constituir num fundo permanente que assegure o adequado financiamento para a educação básica do país. Analisamos as audiências públicas e as respectivas notas taquigráficas ocorridas entre o período de 2017 a 2019, na Comissão Especial

do Fundeb - PEC nº 15/2015 da Câmara dos Deputados, bem como a incidência dos atores visíveis e invisíveis na construção da agenda políticas, uma vez que os “[...] participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações [...]” (KINGDON, 1995, p.229). Essas análises levaram em conta dois pontos de tensionamento: aumento na complementação da União para com o fundo e garantia do padrão de qualidade nos termos do PNE com a efetivação do CAQi e do CAQ. Trouxemos também o fluxo de alterações das minutas de substitutivo da PEC nº 15/2015 ante suas versões preliminares até o relatório final que foi votado e aprovado, constitucionalizando o Fundeb permanente com a EC 108/2020.

Finalizamos o texto destacando a importância dos atores visíveis e invisíveis durante os debates das audiências públicas da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 15/2015 ante as disputas que transcorreram durante a tramitação que constitucionalizou o Fundeb permanente, sob os princípios de assegurar o financiamento para a educação básica com maior complementação da União ao fundo e a garantia do padrão de qualidade que estiveram envolto à (in)definição quanto à materialização do CAQi nos fundamentos da meta 20 do PNE.

1 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo encontram-se os fundamentos teórico-metodológicos trilhados na pesquisa. Registramos também os procedimentos que foram adotados para alcançar os objetivos traçados nessa investigação, que se referem à análise das proposições e aos debates sobre o Fundeb permanente nas 42 audiências públicas, realizadas no âmbito da Comissão Especial, destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG), entre os anos de 2017 e 2019. Levamos em consideração a complementação da União e o padrão de qualidade (CAQi e CAQ). Com o intuito de obter o *corpus* documental da pesquisa, iniciamos nosso percurso metodológico pelo mote central do estudo “Fundeb permanente”.

1.1 EMBASAMENTO TEÓRICO DA PESQUISA

Nesta seção apresentamos os elementos teóricos que serviram de base às análises desenvolvidas na pesquisa. Optamos pelos pressupostos teóricos de Kingdon (1995), Frey (2000) e Capella (2006, 2018) no sentido de promover o processo de visibilidade para implementação de políticas públicas. Nessas condições, Frey (2000; 2011) discute os conceitos básicos da análise de políticas públicas, bem como as contribuições acerca das abordagens do neoinstitucionalismo, da realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Já Kingdon (1995), analisa a formação de agenda governamental nos Estados Unidos da América (EUA), em que atores visíveis e atores invisíveis são corresponsáveis no processo de formulação das políticas públicas.

Mostrando como isso ocorre, Capella (2006, 2018) destaca que as abordagens desafiam a perspectiva tradicional de políticas públicas ao contribuir na compreensão da perspectiva simbólica desse processo, por meio de um conjunto de indicadores sob a perspectiva do modelo de múltiplas correntes de análise, de formação de agenda e formulação de políticas públicas.

No aspecto de referência no estudo, na análise da formulação e do ciclo de políticas públicas no Brasil, adotamos as reflexões de Klaus Frey (2000; 2011) ao sinalizar que os estudos acerca das políticas públicas no país foram realizados recentemente, devido à ascensão da social-democracia nos anos 70. Utilizamos também John Kingdon (1995) e Ana Cláudia Niedhardt Capella (2006) que, além da contribuição teórica para compreendermos o debate sobre políticas públicas brasileiras, possibilitou-nos avaliar a necessidade em ampliar as discussões sobre a temática, levando em consideração as várias abordagens, que podem ser inter-relacionadas por meio de uma macroabordagem.

Com o propósito de entender o conceito de fundo público e seu redimensionamento na política econômica, utilizamos os apontamentos e reflexões desenvolvidas por Evilasio Salvador (2010a e 2010b) e Francisco de Oliveira (1998) por reconhecerem as políticas sociais em contexto de disputa pelo fundo público, no viés das parcerias privatistas que se inserem no campo educacional e redefinem as relações público e privado.

Dessa forma, iniciamos com as proposições de Frey (2000) referentes à formulação de políticas públicas.

1.1.1 Formulação de políticas públicas

Para iniciar esta seção, é fundamental observar o que Frey (2000) explica sobre a gênese dos vocábulos “política” e “pública”. A etimologia da palavra “política” é de origem grega, *politikós*, que simboliza a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões, ou seja, o posicionamento conjunto de decisões resultante de uma situação escolhida, alude ao conflito de interesses entre pessoas. Posteriormente, a palavra pública de origem latina, exprime a coletividade destinada ao povo, ao governo de um país, ou seja, ao uso de todos (POLÍTICA, 2019). De modo geral, percebe-se então que as políticas públicas abarcam uma situação social a ser alcançada com fins de curto ou longo alcance, diante de uma necessidade específica que se estrutura em etapas.

Frey (2000) também expressa acerca da relevância em discutir princípios básicos de políticas públicas e das relações das forças de poder, considerando as abordagens

do neoinstitucionalismo⁴ a partir das dimensões da realidade político-administrativa de países em desenvolvimento.

Compreendemos que as políticas públicas podem ser instrumentos de afirmação e de materialização de direitos no âmbito educacional, ou seja, a garantia do direito à educação de qualidade - previstos na Constituição Federal de 1988 e que também compreendem o acesso e a permanência- devendo ser a matriz das demais políticas educacionais.

Na concepção de Frey (2000, p. 219), as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e nos projetos desenvolvidos e implementados, pois

o papel das instituições se refere basicamente ao estabelecimento de uma estrutura de incentivos que, conjuntamente com a distribuição dos recursos entre os agentes, representa a configuração inicial do jogo político e, conseqüentemente, condiciona os comportamentos dos indivíduos ou agentes políticos (FREY, 2011, p. 6).

Dessa forma, compreendemos que um dos principais elementos de embate das políticas públicas são as disputas de interesses de grupos ou segmentos da sociedade que atuam nas negociações em diversos espaços políticos, com resultados voltados a preferências e restrições imposta ao Estado por um grupo, a partir das influências de interesses econômicos sobre determinada ação política.

De acordo com os apontamentos teóricos de Kingdon (1995), um especialista em política voltada para o governo dos Estados Unidos da América, o processo das políticas públicas está sujeito a (re)criação de (re)significados pelo contexto no qual está inserido. Nesse sentido, é preciso evidenciar as noções acerca da formação das agendas governamental, política e pública.

A configuração da agenda política é caracterizada pelas forças políticas empreendida por atores movimentados em consensos ou em conflitos na arena política, estes atores se dividem em: visíveis (governamentais e não- governamentais receberem considerável atenção da imprensa e do público, são retratados como centrais às

⁴ Na concepção de Frey (2000) o neoinstitucionalismo não pretende oferecer apenas uma perspectiva (adicional) de explicação do comportamento político, mas, além disso, reivindica e se considera em condições de contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos (FREY, 2000, p. 233).

mudanças na agenda) e invisíveis (predominantemente apresentam influência sobre a formação das alternativas e soluções).

Cumpramos observar que quando um tema desperta a atenção dos atores visíveis (caracterizados como agentes governamentais), logo é inserido na agenda governamental, passando a ser definido como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e atores, alinhados ao governo, concentram sua atenção num determinado momento, enquanto outros atores invisíveis exercem maior influência na escolha das alternativas para que seja consolidada determinada política pública ao ponto de ser efetivada.

Dado o exposto, identificamos que o processo de formulação da agenda pública, é decorrente do conjunto de ações idealizadas perpassadas pelo estabelecimento de agenda, mediante as especificidades dos fluxos: Fluxo de Problemas, Fluxo de Política (jogo político), Fluxo de Políticas públicas (alternativas, propostas de soluções para o problema), em que atores visíveis definem a agenda e os atores invisíveis são responsáveis por propor alternativas e soluções para o problema projetado subsidiando a agenda governamental (KINGDON, 1995).

Em virtude os fatos mencionados e na perspectiva do autor, a formulação das políticas públicas caracteriza-se como

um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 1995, p. 221).

O referido pesquisador destaca, ainda, que, para formação da agenda, existe a necessidade de consenso entre a ação dos atores visíveis e invisíveis. Kingdon (1995) descreve da seguinte forma:

Atores visíveis são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos, atuam na definição da agenda. Já os atores invisíveis incluem acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses que atuam na definição e no desenho das alternativas (KINGDON, 1995, P. 230, 231).

Compreendemos que a atuação desses atores sugere propostas por discursos, projetos de lei, audiências no Congresso e por meio de conversas particulares, sendo

essas de fundamental importância, devido ao seu caráter de influência. Assim, nas colocações de Kingdon (1995), quando uma questão é transformada em problema, no momento que chama atenção dos atores, ela induz à necessidade de uma ação mediante fatores: de indicadores, de eventos, de crises e de símbolos, além dos *feedbacks* das ações governamentais.

Outro detalhe importante na concepção de Kingdon (1995) refere-se ao *multiple streams model* (modelo dos múltiplos fluxos), sobre o qual operacionaliza a análise dos processos da política pública, que abarca a *agenda-setting* (formação da agenda) e *policy formulation* (alternativas para formulação das políticas). A formação de agenda compreende três fluxos (fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político). Para o autor “as dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com sua vida própria e similar às outras, unem-se quando se abre uma janela de oportunidade” (KINGDON, 1995, p. 240). Especificando a importância desse último elemento, indica que

a probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera pública – estiverem ligados em um único pacote (KINGDON, 1995, p. 234).

Assim, diante da definição da agenda, por meio da convergência, esses fluxos se articularam para a abertura da janela de oportunidades de maneira que a formulação e implementação da política pública seja efetivada (KINGDON, 2007).

Nesse olhar apresentado por Kingdon (1995, p. 232), destacamos que “muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações”. Sendo assim, o autor assinala que “[...] por meio da imposição de critérios pelos quais algumas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas, surge ordem a partir do caos, e padrões substituem a aleatoriedade” (KINGDON, 1995, p. 232).

A partir dessas inferências, o teórico considera importante que a proposta seja ouvida no momento oportuno, em face da transição de governo, o que pode gerar mudanças de direção, uma vez que “as oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra” (KINGDON, 1995, p. 237), ou seja, se fechar a oportunidade, a questão perde a visibilidade.

Mesmo se tratando de uma metáfora, reconhecemos que as janelas abertas revelam que são oportunas a evidência dos problemas, das propostas e das políticas, confirmando assim a agenda de decisões.

Sob o prisma de Kingdon (1995), Capella (2006) assinala que a formulação de políticas públicas abarca dois elementos fundamentais: definição da agenda e definição de alternativas. Todavia, na perspectiva da autora, esses elementos são caracterizados como

um conjunto formado por quatro processos, sendo eles: o estabelecimento de agenda de políticas públicas; a consideração de alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implantação da decisão (CAPELLA, 2006, p. 25).

Além disso, Capella (2018) ressalta que há décadas os estudos referentes à formulação de políticas públicas têm apresentado inquietude nos pesquisadores, ao “entender o processo de formulação permite ampliar o entendimento sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias, crenças e o próprio “fazer” das políticas” (CAPELLA, 2018, p. 10).

A referida autora evidencia ainda que o processo de formação da agenda é basilar na formulação de políticas públicas, pois “[...] a agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, partidos políticos, entre outros” (CAPELLA, 2018, p. 13).

Convém destacar que a implementação do Fundeb, como política pública de financiamento para a educação básica, representa o principal indutor do regime de colaboração e garante a melhoria da distribuição dos recursos públicos.

Seguindo o pressupostos teóricos de Kingdon (1995), Frey (2000) e Capella (2006, 2018), podemos citar alguns pontos que definiram o problema no Fundeb, como por exemplo: a) a transitoriedade do fundo, cujo prazo de vigência finda em dezembro de 2020; b) o percentual de recursos que o governo federal complementa em até 10% aos fundos que não conseguem com sua própria arrecadação suprir o valor aluno ano (VAA) mínimo estabelecimento nacionalmente; c) a falta de definição do padrão de qualidade que assegure o direito à educação; d) a efetivação do CAQi e do CAQ como dispõe a lei do PNE (2014).

Como alternativa para resolver esses problemas, tramitou no Congresso Nacional quatro PEC's: a PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados e outras três no Senado Federal: as PEC's nº 24/2017, 33/2019, 65/2019, que mesmo com seus pontos de tensionamento e disputas defenderam um fundo permanente. Assim, evidenciamos que a agenda para o novo fundo foi formulada com alternativas que oportunizaram a abertura da janela de oportunidade para definição do Fundeb permanente.

Após a conceituação da formulação da agenda, faz-se necessário demonstrar de que modo funciona o modelo de políticas públicas nas perspectivas dos autores estudados.

1.1.2 Abordagem referente às políticas públicas

O modelo de políticas públicas é a forma como a política pública é organizada, mediante identificação de um problema ou realização de um objetivo de interesse público que emana de uma agenda que pode ocorrer em fases sequenciais, como propõe Frey (2000), ou interdependentes de acordo com Kingdon (1995), mediante os modelos dos múltiplos fluxos que têm por objetivo viabilizar o modo como se institucionalizam as políticas públicas.

Os estudos de Klaus Frey trazem um arcabouço teórico-conceitual nos conceitos básicos da análise de políticas públicas no qual se destacam as contribuições sobre a análise de estilos políticos e as abordagens do neoinstitucionalismo para a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, particularmente do Brasil. Tendo em vista as especificidades, o autor assinala que as disputas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e nos projetos desenvolvidos e implementados. Com base nessas premissas apresentadas três termos que compõe o conceito de políticas públicas: *policy*, *politics* e *polity* (FREY, 2000).

Segundo Frey (2005), a ciência política dedicou mais atenção aos assuntos da *policy*, que “se referem aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217), do que aos princípios da *polity*, que “refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema

político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216). Diante disso, “[...] a riqueza da abordagem no âmbito de políticas públicas reside, certamente, no diálogo crítico entre as diferentes abordagens metodológicas” (FREY, 2005, p.18).

A partir desse contexto, considera-se o modelo investigativo argumentado por Frey (2000) que trata como um modelo conceitual difundido por todo o mundo, no qual denomina de “*policy cycle*”⁵. Nesse processo, o ciclo de políticas públicas se desdobra em 5 etapas contínuas: formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública e avaliação. Assim,

ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, p. 226).

Ainda de acordo com o autor, o ciclo das políticas abrange as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*⁶, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção da ação como pode ser demonstrado na figura a seguir:

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas na perspectiva de Frey



Fonte: Baseado em Frey (2000, p. 226), organizado pela autora.

⁵ Ciclo de políticas.

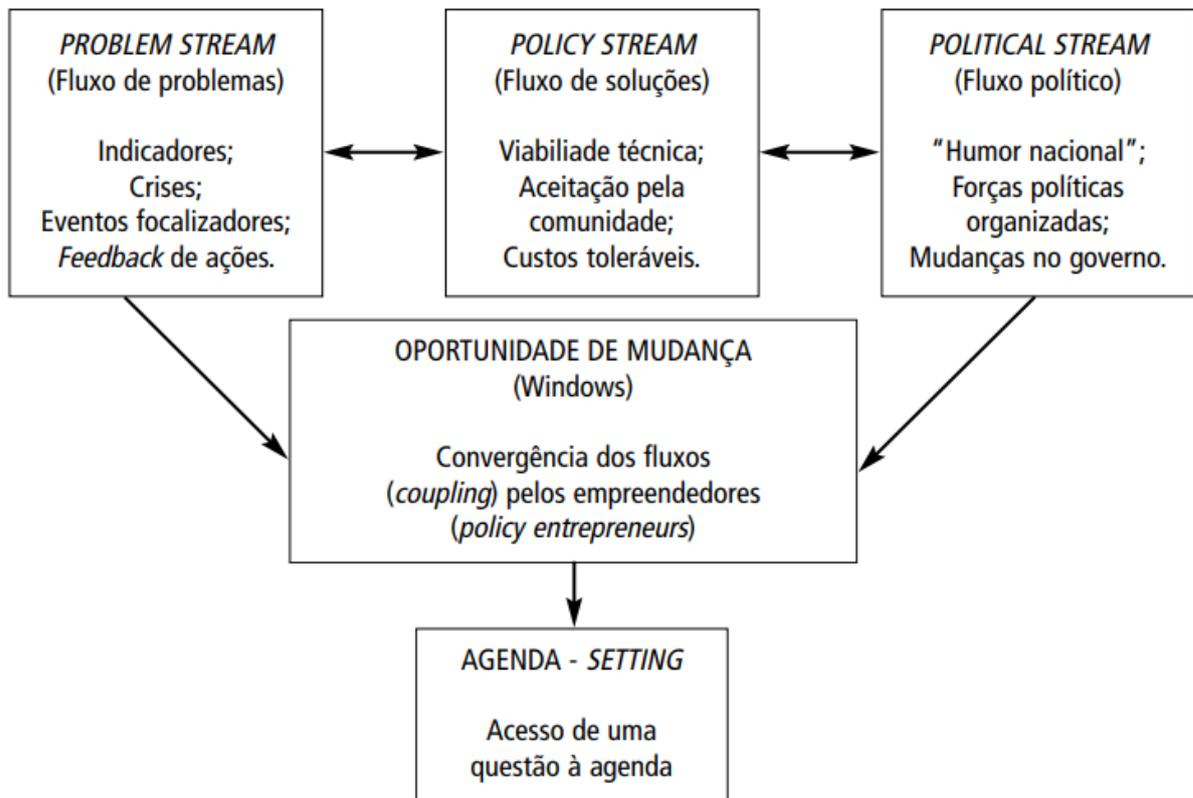
⁶ Configuração da agenda.

Conforme a figura acima demonstra, Frey (2000) denomina de ciclo de políticas públicas, quando se reconhece uma necessidade de responsabilidade do governo, mediante a percepção e a definição de problemas de acordo com as demandas sociais. Em seguida, configura-se a agenda, com organização dos elementos que necessitam ser definidos, diante da prioridade do governo e dos conflitos de interesses. Destarte, faz-se necessária a elaboração e decisão que determine as soluções possíveis para implementação da política.

Diferentes autores fazem críticas a esse modelo de ciclo, devido às fragilidades ante os estágios delineados, pois tal complexidade requer dos especialistas em políticas públicas esforços constantes na definição das segmentações em relação a esse modelo de análise, por isso, invariavelmente, os autores que se dedicam a esse assunto, procuram mostrar os vigores, mas também os limites da sua utilização do ciclo.

Em contrapartida, na análise de Capella (2006), o modelo de Kingdon (1995) destaca-se pelo processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) ao examinar de que forma uma questão específica se torna importante, ao ponto de ter notoriedade para o governo integrar sua agenda. O método proposto por Kingdon (1995) se constitui por fundamentos de múltiplos fluxos: problemas, soluções e política, bem como a definição de janela de oportunidade e a função dos empreendedores de políticas. Vejamos o modelo adotado por Kingdon e traduzido por Capella (2005):

Figura 2 - O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Capella (2005, p. 13).

Na visão da autora, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos determinada por Kingdon (1995), sendo: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). De acordo com ela, o modelo de Kingdon tornou-se referência nos estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais porque garante às ideias uma função significativa em seu modelo, ao invés da influência de grupos de pressão.

Para Kingdon (1995), os participantes do processo (atores visíveis e invisíveis) necessitam ter consenso nas ações, senão podem atuar como obstáculo ou incentivo, à medida que “alguns temas são priorizados nas agendas governamentais enquanto outros são negligenciados, e porque as pessoas do governo ou próximas se dedicam seriamente a algumas alternativas em detrimento de outras” (KINGDON, 1995, p. 225).

Diante do contexto, sinalizamos que nosso foco se volta no âmbito das políticas públicas da educação básica, pelo viés da garantia do direito à educação, no conjunto de direitos a serem garantidos pelo Estado, cujo aspecto do financiamento educacional integra o eixo basilar que deve possibilitar a efetiva qualidade no ensino-

aprendizagem, com condições condignas de acesso e de permanência em instituições públicas.

Partimos do entendimento de que desde a Constituição de 1988, a educação brasileira contou com algumas reformas e transformações educacionais. A década de 1990 de acordo com Frey (2011), significou a disseminação do neoliberalismo, na perspectiva de privatizar a educação. Assim,

percebe-se uma relação intrínseca entre o contexto econômico e sociopolítico de cada país ou região e as abordagens emergentes no âmbito da análise institucional e política, (...) o neoliberalismo e a teoria da escolha pública, como uma das vertentes da governança, que na sua essência compartilha preferências dadas ao mercado, **às privatizações**, à transferência das práticas da gestão corporativa ao setor público, à **orientação por resultados** e, na base de tudo isso, um comprometimento com o homem maximizador de interesses particulares como premissa conceitual, encontrando maior respaldo nas sociedades anglo-saxãs com sua maior valorização das liberdades individuais em detrimento de conquistas coletivas (FREY, 2011, p. 5, grifo nosso).

Nesse sentido, o neoliberalismo tem o intuito de influenciar o governo brasileiro a redefinir o financiamento público da área social para que setores privados pudessem administrar o campo educacional, culminando numa gestão gerencialista sob a lógica da meritocracia. Dessa forma, o Estado está perante o desafio de encontrar novas formas de gerenciar as suas obrigações, sobretudo no sentido de proporcionar uma gestão de caráter mais participativo e democrático, evidenciado

[...] em função dos programas de ajuste estrutural implementados no Brasil nas últimas décadas, envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e enxugamento do setor estatal em geral, os governos locais estão sofrendo crescentes pressões no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a este novo contexto de um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente (FREY, 2007, p. 137).

Frey (2011) destaca ainda que:

Em conjunção com as estratégias de privatização e terceirização de serviços, este sistema de avaliação pode até mesmo favorecer uma desresponsabilização da administração pública, na medida em que, no final da linha de responsabilização, encontram-se crescentemente prestadores privados de serviços públicos, inclusive ONGs (FREY, 2011, p. 26).

O novo gerencialismo, implementado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), colocou em prática um movimento de ajuste e de Reforma do Estado do Brasil, mediante um mecanismo de controle econômico, sob um caráter cíclico da intervenção estatal, cujo processo de globalização reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais (MARE, 1997).

No âmbito geral, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, buscou adequar a administração pública nacional aos critérios da administração gerencial, perante os princípios de privatização, de terceirização e de publicização⁷. A esse respeito Frey (2004) destaca que

No Brasil, o debate em torno da reforma e da modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão urbana. Primeiro, a abordagem gerencial de administração pública, que enfatiza, primordialmente, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência de instrumentos de gerência empresarial para o setor público. [...] De um lado, o discurso da cidadania e da participação pública entrou nas concepções **gerenciais** e, de outro lado, estratégias de **privatização e de parcerias público-privado** são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo (FREY, 2004, p.125, grifo nosso).

Nesse contexto, reconhecemos a tendência de privatizar os serviços da administração pública, em um modelo voltado à administração gerencial, por intermédio das parcerias firmadas com entidades de cunho privado. A reforma do Estado, iniciada nos anos 90, desencadeou um processo de gerencialismo e privatização, limitando a atuação do Estado em sua função reguladora.

Mediante ao exposto, sinalizamos que as características do neoliberalismo pressupõem a intervenção mínima do governo, de modo a reduzir ou eliminar a burocracia com as leis e as regras ante ao mercado econômico, flexibilizando a cobrança mínima de impostos para facilitar o funcionamento das atividades econômicas, abrindo caminho para a privatização dos serviços públicos.

De acordo com Oliveira (2018), nesse cenário o país encontrou seu destino estagnado pelas medidas provisórias e pelas emendas constitucionais, uma vez que quando parecia que um novo caminho se abria para que fosse resolvido um problema, emanava um processo de desmanche provocado pelo neoliberalismo, aniquilando o movimento de redemocratização do Brasil, com a redução dos investimentos no âmbito público e ampliação da privatização das empresas estatais, devido aos problemas econômicos.

Nesse sentido, emerge uma nova agenda que intenta desintegrar ações das políticas públicas em prevalência do privado. No que diz respeito ao campo educacional,

⁷ A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização, ou seja, transferência para o setor público não-estatal (MARE, 1997, p. 25).

sempre existiram pressupostos a fim de diminuir os investimentos para a educação, desconsiderando, assim, seu mérito como direito subjetivo para todos.

Após apresentar de que maneira o ciclo e o modelo dos múltiplos fluxos são estruturados, bem como as questões presentes nas agendas governamentais interferem nas decisões e auxiliam na compreensão da dimensão simbólica, tratamos, na seção seguinte, como se institucionalizam os fundos públicos no Brasil, sobretudo, representando o marco na história do financiamento brasileiro.

1.1.3 O fundo público de financiamento da educação básica

Diante dos estudos de Kingdon (1995), Frey (2000) e Capella (2006, 2018), foi possível entender que as políticas públicas educacionais se inter-relacionam por meio de uma macroabordagem. Assim, percebemos que o financiamento da educação básica é aspecto importante para a política pública educacional, pois viabiliza ações governamentais que garantem o princípio constitucional do direito à educação, previsto no art. 205 da Constituição Federal de 1988.

Para compreensão do fundo público de financiamento para a educação, faz-se necessário entender também a concepção de Estado e suas implicações nas políticas educacionais, tendo em vista a propagação da correlação de forças e das disputas pelos recursos desse fundo.

Sob essa perspectiva, é importante considerar as relações entre a organização do Estado em contextos federativos em que as políticas educacionais devem garantir a efetividade do direito à educação de qualidade, pois a implementação de políticas públicas não se constituem como monopólio do Estado, mas se efetivam por meio das respostas aos problemas sociais, elaborados pelos múltiplos fluxos, em que o Estado tem a função social de consolidar o diálogo com as hegemonias (BRASIL, 1988; KINGDON, 1995; OLIVEIRA, 2003; SALVADOR, 2012).

Nesse sentido, o Estado tem o princípio da totalidade do serviço público e deve ser responsável pela organização e pelo controle do bem estar social, isto é, tem a função de estabelecer, de forma consensual, a implementação de políticas públicas a fim de resolver os problemas das desigualdades sociais. Convém destacar que os conflitos

travados pelos atores visíveis e invisíveis foram marcados por uma arena de disputa entre o público e o privado.

É preciso considerar que a educação no Brasil é um direito que implica políticas públicas de Estado que incluem uma ampla articulação entre os entes federativos. Notamos que o poder público exerce papel fundamental nesse processo de alinhamento, pois tem por lei constitucional legitimar e garantir que o direito à educação seja efetivado com qualidade.

Conforme preconizado na Constituição de 1988, o Brasil é uma República Federativa que tem a organização político-administrativa, compreendendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Nessas condições, Araujo (2010b) pontua que

Tomar o federalismo brasileiro e o direito à educação a partir das categorias igualdade/desigualdade parece constituir um campo necessário de análise, ainda mais levando em consideração os desafios ainda não superados do arranjo constitucional de 1988, que redefiniu o sistema federativo, via descentralização e compartilhamento de competências, inclusão do município como ente federado e previsão da regulamentação do regime de colaboração, ao mesmo tempo em que trouxe uma perspectiva mais universalista dos direitos sociais, especialmente do direito à educação (ARAUJO, 2010b, p. 233).

Nesse sentido, é importante destacar que a relação da política de financiamento para a educação básica e o regime de colaboração estão atrelados, sobretudo porque os entes federados possuem características específicas e ao mesmo tempo congruentes quanto à responsabilidade conjunta entre governo federal, estados e municípios, com intuito de universalizar e de garantir o progresso da qualidade no ensino nas etapas da educação básica. Vale lembrar que os recursos no âmbito educacional apresentem um crescimento, porém ainda são insuficientes e não contemplam a reivindicação histórica da garantia do padrão de qualidade porque a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta do ensino público e gratuito.

Diante do exposto, é importante considerar que a ideia de um fundo público para a educação advém das premissas de Anísio Teixeira, descritas na década de 1960 no artigo “Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário” (1962) e no livro “Educação é um direito” (1968), em que o autor propôs a criação de fundos de educação, ou seja, um modelo de financiamento para

o ensino público que estivesse estruturado em uma rede, ao ponto de garantir recursos permanentes para o ensino primário.

Para referência ao estudo acerca do fundo público, utilizamos os pressupostos teóricos de Oliveira (1998, 2018) e Salvador (2008, 2012), pois denotam que este mecanismo é composto por percentuais de receita prevista em lei, sejam elas, tributárias, não tributárias, doações e alíquotas de tributos arrecadados pelo Estado.

A esse respeito, Salvador (2012) destaca que o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e de gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo, já que é um mecanismo elementar para o Estado social, que presume o emprego de recursos públicos, distribuídos entre o financiamento de políticas sociais e políticas fiscais, ou seja, “[...] um mix que se forma e se representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado sociopolítico, é a luta de classes, o deslocamento da esfera privada para a pública” (SALVADOR, 2010, p.87).

Corroborando essa premissa, Oliveira (1998, p. 1920) evidencia que “fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. Nesse contexto, a educação deixa de ser investimento e passa a ser custo para o governo.

Na visão de Salvador (2010), a prioridade do fundo público tem sido o pagamento de juros e a amortização da dívida, paralelamente com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos deste instrumento, impedindo a expansão dos direitos sociais. De forma que,

[...] o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional (SALVADOR, 2010, p. 607).

A vinculação constitucional de impostos é um mecanismo capaz de assegurar a garantia do direito à educação. Por ora, a Constituição Federal de 1988, no art. 212 discrimina duas fontes de recursos para manutenção e para desenvolvimento do

ensino: vinculação constitucional e a fonte adicional de financiamento, representado na contribuição do salário-educação (que é destinado a programas e a ações educacionais, exceto ao pagamento de pessoal). Conta ainda, com uma subvinculação expressa no art. 60 ADCT que é a do Fundeb, cuja tramitação para seu novo formato é objeto dessa dissertação.

Com fundamento na perspectiva de Oliveira (1998) e de Salvador (2010), compreendemos que o Fundef e o Fundeb, mesmo com sua transitoriedade instituída, são recursos da área da educação e estão naquilo que chamamos de fundo público sob uma visão politizada das definições sobre o orçamento público. Por isso, levando em conta o que destacamos, convém mostrar a incidência da luta de classes, pois os conflitos entre os diferentes atores ante seus interesses antagônicos e incongruentes entre si não se esgotam, porque além das definições em relação ao financiamento da educação, têm outras disputas que são politizadas, por exemplo, as disputas federativas, quem investe mais, quem investe menos entre os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e/ou a União nesse jogo. Dado o exposto, nossa dissertação pretende assinalar outras demandas política que se inserem nas definições da agenda governamental para o novo Fundeb que vão além da luta de classes.

Registramos que “a contrarreforma tributária sorrateira iniciada no governo FHC e continuada no governo Lula destruiu os artigos constitucionais dos princípios tributários” (SALVADOR, 2010, p. 618). Ao longo do tempo outras perdas se deram, podemos assinalar que o sistema de cobrança de tributos utilizado atualmente é injusto ao ser basicamente fundamentado na taxação de consumo de bens e serviços. Uma reforma progressiva tributária alteraria o modo de como esses recursos devem ser arrecadados pelo Estado, como por exemplo, proporcionando a regulamentação da cobrança da taxação de grandes fortunas, um imposto sobre a riqueza acumulada sob o patrimônio líquido de pessoas físicas, uma vez que esse é um tributo previsto na Constituição Federal de 1988.

É importante destacar, também, que o atual ministro da economia, Paulo Guedes, tem se mostrado um defensor da desvinculação das receitas da União, sobretudo, ao propor no Congresso PEC's que mudem a distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios, e que revisem os fundos públicos (BRASIL, 2019; SANT'ANA, 2019).

Paulo Guedes, um economista ultraneoliberal, defendeu um conjunto de medidas políticas ultraliberais e neoconservadoras, com o intuito de recuperar o neoliberalismo que preconiza a mínima intervenção do Estado na economia, sob um processo de ajuste fiscal e de corte de recursos, com o propósito de restaurar o modelo neoliberal conjecturado na década de 90 (ANTUNES, 2018; SADER, 2020; SALVADOR, 2020).

Para Salvador (2008, p. 25) “[...] o neoliberalismo significou uma reação conservadora de natureza claramente regressiva, na qual se situa a “contrarreforma” do Estado”. Percebemos que tal modelo beneficia os setores empresariais e o capital financeiro ao explorar a classe trabalhadora, ao contrapor e restringir as políticas públicas, os direitos sociais e ao afetar também o financiamento para a educação. De maneira geral, ocorre o favorecimento da abertura comercial, com a ampliação das privatizações como estratégia para superar a crise.

Na mesma dialogicidade, tanto Antunes (2018) quanto Sader (2020) assinalam que o Ultraliberalismo corresponde a uma fase superior do neoliberalismo, pois age com o predomínio da financeirização da economia, da mercantilização, das privatizações e do novo modelo gerencialista por meio das terceirizações, inviabilizando assim, a gestão democrática.

Em consequência disso, o Congresso promulgou e aprovou com urgência a PEC 6/2019 em novembro de 2019, transformada na EC 103/2019 que dispõe sobre a alteração e a reforma da previdência social, estabelecendo regras de transição e alterando o sistema de previdência social. De acordo com o governo, tais medidas têm por finalidade reduzir o déficit atuarial e eventuais superávits no regime previdenciário.

Ainda nesse cenário de proposições/alterações, consta em tramitação no Senado Federal a PEC Emergencial 186/2019⁸, que pretendeu reduzir gastos obrigatórios em todos os níveis de governo; também há a PEC 187/2019⁹ da Revisão dos Fundos Públicos, que propõe extinguir todos os fundos infraconstitucionais para desamarrar o

⁸ PEC 186/2019 dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2020b).

⁹ PEC 187/2019 institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional (BRASIL, 2020b).

dinheiro destinado a eles e a PEC 188/2019¹⁰ do Pacto Federativo, que mudou a distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios, que aludem à proposição de um pacto federativo com descentralização de recursos, uma proposta para o novo modelo fiscal, que tem por objetivo traçar o redesenho do governo federal, uma vez que visa desindexar, desobrigar e desvincular orçamentos públicos (BRASIL, 2019e, 2020b).

Em decorrência do Covid-19¹¹, o Brasil em 20 de março de 2020 reconheceu essa situação como calamidade pública nacional e por conta disso, tramitou na Câmara dos deputados a PEC 10/2020, apelidada de “PEC do Orçamento de Guerra”, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações a fim de atender as necessidades para combater os efeitos do Novo Coronavírus. Convém destacar que esta PEC foi transformada na EC 106/2020 em maio de 2020 (BRASIL, 2020e).

De acordo com Fattorelli (2020, p. 1), a EC 106/2020 “[...] acoberta lavagem de trilhões de papéis podres acumulados nos bancos”, pois na perspectiva da autora, o “[...] Banco Central será uma das pontas do desregulado mercado de balcão, adquirindo derivativos sem lastro e debêntures, sem limite de valor, sem identificar os beneficiários, sem obedecer aos “Procedimentos Mínimos” recomendados”, ou melhor, sem a possibilidade de investigação efetiva do direcionamento e da aplicação dos gastos.

Além disso, se a PEC 186/2019 (PEC Emergencial), a PEC 187/2019 (PEC da Revisão dos Fundos) e a PEC 188/2019 (PEC do Pacto Federativo) forem aprovadas, podem induzir o desmonte do Estado, sobretudo porque, diante da fragilização dos serviços públicos, há a quebra da isonomia com priorização da dívida pública e de despesas financeiras. Ademais, impulsiona a expansão da iniciativa privada, com atuação dos tecnocratas agindo como se as políticas públicas não existissem, um

¹⁰ PEC 188/2019 estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República (BRASIL, 2020b).

¹¹ Doença infecciosa causada por um vírus recém descoberto que é transmitido por gotículas quando a pessoa tosse, espira ou exala, podendo ser infectado diretamente ou ao tocar a superfície contamina.

desprezo à democracia, alinhada à desconstitucionalização dos direitos adquiridos (DUARTE FILHO, 2020).

Oliveira (2018) assinala que a desestruturação partidária promovida pelo capitalismo contemporâneo, provoca no Brasil uma disputa eleitoral centrada em personalidades, evidenciando também que “[...] o público não é mais um componente estrutural para a reprodução do sistema” (OLIVEIRA, 2018, p.102).

Em concordância com Salvador (2010), Oliveira (2018) destaca que

[...] o ciclo neoliberal teve início com Fernando Collor de Mello, em 1990. Itamar Franco preencheu os dois anos que faltaram ao primeiro, devido a seu impeachment. Vieram depois dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (OLIVEIRA, 2018, p.66).

Isso é, o ciclo do neoliberalismo, a priori, começou com o governo Collor de Mello, sucedendo aos demais presidentes. A esse respeito, o próprio Oliveira (2018, p.66) indica que o chefe do executivo federal é caracterizado por especificidades de uma política antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral, que marca o neoliberalismo”.

Ainda nessa discussão, Oliveira (2018, p.100) assinala que “[...] o Estado brasileiro foi devastado pela avassaladora globalização/desregulamentação [...]”, ou seja, a privatização do público.

De acordo com os arranjos sinalizados nessa seção, evidenciamos a importância do fundo público para a efetivação das políticas sociais. Destacamos a relevância na articulação da oferta do financiamento e do investimento para a educação pública, a fim de garantir o direito à educação, ao acesso e à permanência.

A seguir serão apresentados os procedimentos metodológicos que embasaram essa pesquisa, a partir do registro oficial de cada etapa da tramitação, a fim de construir a base para a análise.

1.2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Com o intuito de obter o corpus documental da pesquisa, iniciamos nosso percurso metodológico com o levantamento de produções já realizadas sobre o financiamento

da educação. Depois fizemos um mapeamento desses estudos e em seguida, elaboramos nossa revisão de literatura, utilizando o descritor “Fundeb” em três repositórios: Banco de Teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a Plataforma Scientific Electronic Library Online (SciELO).

A partir desse levantamento, agrupamos as produções em quatro categorias: Fundeb e seus aspectos históricos: do direito à educação e da qualidade do ensino; Fundeb e as relações federativas; Processo de tramitação das PEC’s que institucionalizam a política de fundos no Brasil e Indicação de um novo Fundeb.

Mediante a revisão de literatura, foi possível compreender que o Fundeb é um elemento basilar de financiamento para a educação básica. Seguindo esse princípio, delineamos a nossa pesquisa, a partir das perspectivas, das proposições e dos debates para implementação do novo fundo.

Estruturado nessas concepções, analisamos as intenções, as disputas e os interesses dos atores visíveis e invisíveis na formação de agenda, no sentido de articular a definição de alternativas para a constitucionalização do novo Fundeb como política pública. Assim sendo, buscamos analisar as contribuições desses atores em relação a dois pontos que não foram consensuais: aumento da complementação da União para o fundo e a questão do padrão de qualidade para a educação básica.

Dessa forma, tivemos como marco metodológico a pesquisa descritiva com abordagem qualitativa e como instrumento da coleta de dados, a análise documental. Nesse aspecto, Lüdke e André (1986) sinalizam que

[...] os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 39).

Utilizamos dados divulgados em fontes oficiais, levando em consideração a confiabilidade da natureza do documento, pois permitiram identificar as variáveis e as hipóteses, bem como serviram de base para orientação de outras fases da pesquisa.

Assim, a análise documental “[...] pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por

outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 38).

Dessa forma, para seleção das fontes primárias, o ponto de partida esteve centrado nos documentos constitutivos, a fim de extrair informações e fundamentos que sintetizam perspectivas inerentes à pesquisa. De forma mais detalhada, apresentamos no quadro abaixo o levantamento das fontes analisadas.

Quadro 1 - Levantamento das fontes analisadas e organização do corpus documental da pesquisa

(continua)

| Tipo de fonte | Relação dos documentos | Instância |
|--|---|--|
| Proposta de Emenda Constitucional | <u>PEC nº 15/2015</u> - Autoria da deputada Raquel Muniz (PSC/MG) | Câmara dos Deputados |
| Notas taquigráficas de audiências públicas sobre o Fundeb 2017 | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0054/17 em: 07/03/2017</u> | Câmara dos Deputados (comissão especial do Fundeb - PEC nº 15/2015) |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0073/17 em: 14/03/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0143/17 em: 28/03/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0198/17 em: 04/04/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0281/17 em: 18/04/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0363/17 em: 27/04/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0467/17 em: 11/05/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0641/17 em: 01/06/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0718/17 em: 13/06/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0742/17 em: 20/06/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0829/17 em: 29/06/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0991/17 em: 08/08/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1105/17 em: 22/08/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1226/17 em: 05/09/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1252/17 em: 12/09/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1326/17 em: 19/09/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1371/17 em: 26/09/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1502/17 em: 10/10/2017</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1519/17 em: 17/10/2017</u> | |
| <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1590/17 em: 24/10/2017</u> | | |
| <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1643/17 em: 31/10/2017</u> | | |
| <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1658/17 em: 07/11/2017</u> | | |
| <u>Audiência Pública - Reunião Nº 1735/17 em: 21/11/2017</u> | | |

Quadro 1 - Levantamento das fontes analisadas e organização do corpus documental da pesquisa

| | | (conclusão) |
|--|--|--|
| Notas taquigráficas de audiências públicas sobre o Fundeb 2018 | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0178/18 em: 24/04/2018</u> | Câmara dos Deputados (comissão especial do Fundeb - PEC nº 15/2015) |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0239/18 em: 08/05/2018</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0292/18 em: 15/05/2018</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0354/18 em: 22/05/2018</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0434/18 em: 29/05/2018</u> | |
| | <u>Audiência Pública - Reunião Nº 0513/18 em: 12/06/2018</u> | |
| Notas taquigráficas de audiências públicas sobre o Fundeb 2019 | <u>Audiência Pública - 3ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 21/05/2019</u> | Câmara dos Deputados (comissão especial do Fundeb - PEC nº 15/2015) |
| | <u>Audiência Pública - 4ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 28/05/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 5ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 30/05/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 6ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 04/06/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 7ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 06/06/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 8ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 11/06/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 9ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 13/06/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 10ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 18/06/2019</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 11ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em: 25.06.2019 -11hs</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 12ª Reunião da Comissão Especial em: 25.06.2019 – 14 hs</u> | |
| | <u>Audiência Pública - 14ª Reunião da Comissão Especial em: 01/10/2019</u> | |
| <u>Audiência Pública - 17ª Reunião da Comissão Especial em: 22/10/2019</u> | | |
| <u>Audiência Pública - 19ª Reunião da Comissão Especial em: 05/11/2019</u> | | |
| Minutas de substitutivo da PEC nº15/2015 | <u>1ª minuta de substitutivo - 18/04/2018</u> | Câmara dos Deputados (comissão especial do Fundeb - PEC nº 15/2015) |
| | <u>2ª minuta de substitutivo - 18/09/2019</u> | |
| | <u>3ª minuta de substitutivo - 18/02/2020</u> | |
| | <u>4ª minuta de substitutivo - 10/07/2020</u> | |
| | <u>Relatório final - 21/07/2020</u> | |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos do legislativo

Para seleção dessas fontes primárias, o ponto de partida esteve centrado nos documentos referentes à PEC nº 15/2015, às audiências públicas, ao registro das

notas taquigráficas ocorridas na Comissão especial do Fundeb - PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados e aos substitutivos. Para obtenção dos dados referente às notas taquigráficas das audiências públicas, solicitamos via e-mail ao Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados e recebemos um arquivo único contendo 834 páginas.

Nesse documento consta grande parte das audiências públicas ocorridas no período de 2017 e 2018, o que facilitou nossa busca para organização do *corpus* documental da pesquisa e oportunizou contextualizar as informações sobre a tramitação da referida PEC. Já, as notas taquigráficas do ano de 2019 foram obtidas no próprio *site* da Câmara. Convém destacar que a temática das audiências esteve voltada às contribuições para o novo Fundeb, a fim de que houvesse sugestões para aprimoramento do texto da PEC 15/21015. Ao todo foram analisadas quarenta e duas audiências públicas, sendo que vinte e nove ocorreram na 55ª legislatura (2015-2019) e treze na 56ª legislatura (2019-2023).

Evidenciamos que os registros dessas notas taquigráficas possibilitaram encontrar dados fidedignos, que captaram os consensos, as divergências, a correlação de forças nos debates ocorridos. Nessa perspectiva, procuramos extrair as informações e os fundamentos que sintetizam concepções inerentes à pesquisa, de forma que ao longo das análises trouxemos alguns fragmentos na íntegra para preservar a fidedignidade da intervenção dos participantes.

No que se refere às instâncias do Congresso Nacional, acompanhamos o andamento do processo de tramitação¹² da PEC nº 15/2015, que objetivava a aprovação do novo Fundeb no Legislativo, por meio de matérias, de debates, de relatórios, de histórico,

¹² [...] Caminho percorrido por um projeto de emenda ou lei segue um rito legislativo: **1º**) o projeto é apresentado seja pelo deputado, senador, presidente da República, procurador-geral da República, Supremo Tribunal Federal, por tribunais superiores ou cidadãos; **2º**) vai para Casa iniciadora e revisora, onde os projetos começam a tramitar na Câmara, à exceção dos apresentados por senadores, que começam no Senado; **3º**) são distribuídos às comissões conforme os assuntos de que tratam e analisados pelas comissões; **4º**) na Comissão Especial são tratados assuntos relativos a mais de três comissões de mérito que são enviados para uma comissão especial criada especificamente para analisá-los. Essa comissão substitui todas as outras; **5º**) Ocorre análise conclusiva nas comissões, o que significa que, se forem aprovadas nas comissões, segue para o Senado sem precisar passar pelo Plenário. Mas, se os deputados recorrerem, o projeto vai para o Plenário; **6º**) a aprovação ocorre se os projetos de lei ordinária forem aprovados com maioria de votos (maioria simples), desde que esteja presente no Plenário a maioria absoluta dos deputados (257); **7º**) acontece a Sanção ou Veto, em que os projetos de lei aprovados nas duas Casas são enviados ao presidente da República para sanção que tem 15 dias úteis para sancionar ou vetar (AGÊNCIA CÂMARA, 2018).

de despachos, de emendas apresentadas e de participação virtual nos eventos interativos das audiências públicas.

Utilizamos os conceitos de Salvador (2008, 2010) e de Oliveira (1998), por entender a importância da política de fundos e por aprofundar as definições fundamentais que culminaram nos fundos transitórios Fundef (1997-2006) e Fundeb (2007-2020). Destacamos que a implementação do fundo público de financiamento para a educação iniciou no ano de 1997 com o Fundef, sucedido posteriormente pelo Fundeb, cuja vigência termina em 2020, ambos de caráter provisório, isto é, com prazo de vigência determinada, conforme determina o art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988. Devido à transitoriedade, a idealização do novo Fundeb previu que sua constitucionalização fosse de modo permanente, para que não tivesse a necessidade de renovação por um período. Além disso, existe o desafio de aperfeiçoar o novo fundo com ampliação da complementação por parte da União e de garantir o padrão de qualidade para a educação básica.

Verificamos que no Congresso Nacional estiveram em tramitação quatro propostas, sendo uma na Câmara (PEC 15/15) e outras três no Senado Federal (PEC 24/2017, PEC 33/2019 e PEC 65/2019). Todas as propostas objetivaram constitucionalizar uma política de fundo permanente para a educação e não mais transitória como os dois últimos fundos. Essas PEC's tiveram vários pontos divergentes, entretanto para a pesquisa optamos por analisar o debate, no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz. Destacamos que dois elementos se mantiveram em disputa ao longo da tramitação: a definição sobre a ampliação do percentual de complementação da União para o novo fundo e a implementação progressiva do custo aluno qualidade como materialização para viabilizar o cumprimento da meta 20 do PNE, como demandado nas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, sob o princípio da efetividade de um padrão de qualidade para o ensino. Nesse processo de elaboração foi necessário o acompanhamento das audiências públicas ao longo do período de forma virtual, com foco nos dois pontos nevrálgicos que estiveram em conflito.

Dessa forma, após compreender a importância das políticas de fundos e reconhecer o legado histórico e político do direito à educação no Brasil, é interessante apresentar

a revisão de literatura com os trabalhos que refletem as questões que dialogam com nossa pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Para o desenvolvimento da dissertação, realizamos um levantamento bibliográfico das pesquisas existentes com intuito de apresentar as produções já desenvolvidas que convergem com nossa investigação.

Assim, este capítulo evidencia as contribuições científicas realizadas por outros pesquisadores sobre a temática do Fundeb. Num primeiro momento, realizamos o mapeamento das produções acadêmicas por meio de um levantamento, listando referências a respeito do fundo, no período de janeiro de 2007 a maio de 2019.

Para isso, utilizamos o descritor “Fundeb” no Banco de Teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e na *Plataforma Scientific Electronic Library Online (SciELO)*.

Esse levantamento teve como foco elencar, nesses bancos de dados, os trabalhos que abordaram a centralidade do financiamento via Fundeb, conforme os marcos dos direitos sociais a serem assegurados pelos entes federados.

Destacamos que a opção por essas fontes ocorreu pela notoriedade em reunir pesquisas das principais universidades no âmbito nacional. Nossa intenção foi identificar as produções acadêmicas que tematizam sobre o financiamento educacional. A escolha das fontes da Capes e da BDTD se deu pela relevância e por conterem um dos maiores acervos acadêmicos de dissertações e teses produzidas no Brasil. Já, a seleção da Plataforma *SciELO* ocorreu por ser uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. A partir desse levantamento apresentamos o quadro que sintetiza a quantidade de trabalhos encontrados:

Quadro 2 - Levantamento dos trabalhos

| Recorte temporal: janeiro de 2007 a maio de 2019 | | |
|--|--|-------------------------------------|
| Descritor | Base de dados | Quantidade de trabalhos encontrados |
| "Fundeb" | Banco de Teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) | 55 |
| | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) | 68 |
| | Plataforma <i>SciELO</i> | 13 |
| | Total | 136 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa dos bancos de dados

O levantamento demonstrou que a temática da política de fundos possui significativa quantidade de trabalhos, o que mostra a crescente notoriedade na história da pesquisa sobre o financiamento educacional no Brasil. Conforme sinalizado no quadro acima, a busca resultou em 136 trabalhos, dos quais 21 reportam-se reiteradas vezes aos fundos Fundef e/ou Fundeb, trazendo elementos que denotam centralização e descentralização do financiamento da educação nas vinculações constitucionais de impostos das Constituições brasileiras ao longo da história, atreladas ao viés do direito à educação. Apontando, assim, os processos de formulação para implantação dos fundos Fundef e Fundeb no contexto das relações federativas, ao sinalizar como ocorreu o processo de tramitação das PEC's que institucionalizaram os referidos fundos e, portanto, indicam a necessidade de um Fundeb permanente.

Desse modo, agrupamos os trabalhos em 4 categorias com o intuito de conhecer a configuração da garantia para uma educação de qualidade e como a União exerce seu papel no financiamento da educação básica.

2.1 FUNDEB E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS: DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DA QUALIDADE DO ENSINO

Nesta seção priorizamos os trabalhos¹³ que evidenciam o sistema de financiamento educacional, sua evolução histórica ao demonstrarem a abordagem do direito à educação, sob o prisma da universalização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, preconizado na EC 59/2009. Vale salientar que a educação pública deve ser ministrada de acordo com os padrões mínimos de qualidade, conforme consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Art. 4º “IX - 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” (BRASIL, 1996b).

Em direção ao cumprimento desse padrão de qualidade, a Meta 20.1 do PNE expressa que a implementação do CAQi “[...] será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ” (BRASIL, 2014a).

Para discutir esse aspecto, selecionamos as dissertações de Adriano de Freitas Gonçalves (2013), Edugas Lourenco Costa (2015), Greice Jurema de Freitas Goch (2017), Rogério Machado Limonti Tiburcio (2019), as teses de Wellington Ferreira de Jesus (2011), Isabelle Fiorelli Silva (2014) e Raimundo Luiz Silva Araujo (2014) e os artigos de José Marcelino de Rezende Pinto (2018) e Carlos Roberto Jamil Cury (2018).

A dissertação de Gonçalves (2013) demonstrou a importância do Fundef e do Fundeb para o desenvolvimento da Educação Básica, no âmbito do sistema de financiamento educacional e de sua evolução histórica. O autor sinalizou que o direito à educação está incluído entre os direitos sociais fundamentais previstos no artigo 6º da Constituição e que, para entender o mecanismo de financiamento da educação nos dias atuais, foi necessário identificar as condições do financiamento educacional descrito ao longo da história e nas Constituições Federais Brasileiras e só depois verificar a atual Constituição Federal de 1988, suas Emendas e seus resultados.

O pesquisador em suas conclusões percebeu que a questão da destinação de recursos para o direito fundamental à educação faz com que temas como federação,

¹³ Quanto ao levantamento dos trabalhos que compõem as categorias da revisão de literatura, optamos por utilizar o nome completo dos pesquisadores ao citá-los pela primeira vez para melhor identificação da autoria.

descentralização, gestão educacional e políticas públicas educacionais sejam colocados no cerne dos debates futuros.

A prevalecer essa ótica, Costa (2015) objetivou averiguar o processo de composição/redistribuição dos recursos do Fundeb, como os parâmetros de operacionalização que mapearam as implicações envoltas na dinâmica redistributiva e qual o papel desempenhado pelos entes da federação no financiamento da educação básica. A partir do mapeamento da redistribuição dos recursos, a pesquisa constatou a relação de dependência entre os entes em âmbito local, condicionada por parâmetros que limitam tanto a capacidade de ampliação do atendimento das redes quanto a participação e o papel da União nesse processo.

Como resultado, Costa (2015) concluiu que o atual sistema de financiamento da educação, via Fundeb, não oferece mecanismos de ampliação da capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino. Assim, para o autor é preciso que sejam fomentadas mudanças, tendo em vista o iminente acesso compulsório à educação, condicionado por indicadores de qualidade e equidade.

Já a dissertação de Goch (2017) objetivou identificar e registrar as políticas educacionais implementadas pela Secretaria Municipal de Educação e Desporto de Santarém, Estado do Pará, no período de 2003 a 2016, abordando os marcos regulatórios e históricos que influenciaram a formulação da política educacional brasileira, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394 de 20/12/1996, a Lei do Fundeb, Lei nº 11.494/2007 que se consolidaram a partir das reformas educacionais da década de 1990.

A autora notou avanços nos indicadores educacionais por meio de parcerias com instituições universitárias e projetos federais por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mas, em contrapartida, explicitou os retrocessos ocasionados pela descontinuidade de programas, projetos e ações locais.

Dentre essas contribuições, Jesus (2011) em sua tese intitulada “A política de fundos Constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas”, trouxe o histórico da política de fundos nos governos FHC e Lula, contextualizando a vinculação e as subvinculações, situando-as no

contexto de um movimento pendular, consolidadas durante o Estado democrático de direito e suprimidas nos regimes de exceção.

O autor sugeriu que o CAQi e o CAQ fossem propostas a serem efetivadas no contexto do Fundeb. Ao final do trabalho, Jesus (2011) considerou a existência de um efetivo regime de colaboração, sob a perspectiva do estabelecimento do CAQ, da participação da sociedade nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, bem como a presença da representação do Ministério Público, além da efetiva valorização do magistério, que poderão resultar em um avanço na dinâmica do financiamento à educação no Brasil, sobretudo por garantir a materialidade do direito à educação pública e gratuita como um direito social.

Nesse mesmo sentido, a tese de Silva (2014) sob o título “A efetividade da política de fundos no financiamento da educação no Brasil 2007-2011” analisou o Fundeb quanto ao seu objetivo legítimo de universalização da educação básica. Contudo, as evidências recaem sobre a inefetividade do Fundeb quanto à necessidade de construção das bases para uma constante avaliação da política de fundos, com intuito de diminuir a lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela com critérios bem definidos.

Para a autora, no âmbito legal, o direito à educação no Brasil se consolidou amplamente em 1988, não apenas por uma pressão interna, mas também por uma tendência mundial. Silva (2014) reforçou a necessidade de participação da União na universalização da educação básica, como ente articulador de um regime de colaboração entre os demais entes federados, a fim de equalizar as oportunidades educacionais e garantir sua qualidade. A autora ainda defendeu que a função supletiva e distributiva da União se traduz em uma complementação da União com base no CAQi e no CAQ.

Da mesma forma, na tese “Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica” de Araújo (2014), foi possível verificar os limites e as possibilidades de uma política de fundos no financiamento da educação básica incidir positivamente na redução das desigualdades territoriais existentes na federação brasileira. O ponto de início foi o caráter assimétrico da federação brasileira e a encruzilhada em que o país se encontrava diante do enfraquecimento das bases do pacto federativo.

Considera-se que o elo mais fraco da corrente federal (Município) é o ente mais sobrecarregado com responsabilidades educacionais. Sugere que após quinze anos de implementação da política de fundos (Fundef e Fundeb) é necessário verificar os seus efeitos. Ele abordou novos caminhos de financiamento para a educação, indicando como pressuposto básico uma nova política de financiamento, sendo primordial a implantação de um padrão de qualidade como referência cuja matriz é baseada no conceito de CAQi. O autor ainda destacou a incorporação provisória do CAQ no PNE e, por fim, sinalizou que não é possível implantar um padrão mínimo de qualidade sem que a participação da União cresça de forma consistente.

Nesse mesmo sentido, temos a dissertação de Tiburcio (2019) intitulada “O Custo Aluno-Qualidade como eixo do Sistema Nacional da Educação: enfrentamento histórico ou miragem retórica” em que o autor questionou as estruturas de composição e distribuição dos recursos implementadas para Fundef, que se mantém no Fundeb e têm continuidade com o CAQ, em especial, a métrica de distribuição de recursos segundo o número de matrículas.

A referida pesquisa tratou o debate sobre a qualidade e a origem do custo-aluno qualidade, discorrendo sobre os obstáculos do CAQ se estabelecer como instrumento da manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando os valores para a rede municipal de São Paulo. Dessa forma, o trabalho de Tiburcio (2019) destacou o baixo esforço da União em ampliar os recursos para o financiamento educacional.

Argumentando no mesmo sentido, os artigos de Cury (2018) e Pinto (2018) também tiveram como objeto de estudo o financiamento da educação brasileira. Os autores destacaram o percurso dessa política de fundo, sinalizando sua importância para a educação.

Cury (2018) caracterizou a evolução do financiamento da educação brasileira, no que concerne à educação básica, evidenciando os avanços e recuos, principalmente no caso da vinculação constitucional de impostos para manutenção e desenvolvimento da educação, iniciada com a Constituição de 1934, sendo que um dos pontos mais visíveis da evolução mostrou que nos regimes autoritários ou ditatoriais suprimiu-se esta vinculação, já nos regimes democráticos ela permaneceu.

O autor mencionou o protagonismo de Anísio Teixeira, em prol do direito à educação, bem como os direitos proclamados que inspiraram a proposição de um instrumento capaz de ofertar uma educação de qualidade. Sinalizou, ainda, que o término do Fundeb demonstra ações contrárias à lógica retratada, destacando a necessidade de um fundo permanente. Cury (2018) considerou que o direito à educação, já anunciado, não pode continuar sem um financiamento satisfatório.

Nessa mesma lógica, Pinto (2018) demonstrou os elementos do financiamento da educação após os 30 anos da CF de 1988 e elencou dados do gasto médio por aluno na educação básica por dependência administrativa nas diversas regiões do país, tendo por referência o ano de 2007. O autor argumentou que a EC nº 14/96 trouxe modificações para o financiamento da educação, sendo que uma dessas medidas estabeleceu a política de fundos e o custo aluno-qualidade inicial e fixou como prazo de implantação do CAQi o mês de janeiro de 2003.

A maior parte dos trabalhos analisou aspectos que pressupõem novos caminhos de financiamento para a educação, fazendo alusão a um padrão de qualidade como referência, com destaque para a incorporação provisória do CAQi estabelecido no PNE (2014) como parâmetro. Conforme apontam os especialistas Farenzena (2019), Pinto (2018), Sena (2015) dentre outros autores que defendem a possibilidade de “[...] aprovação do novo Fundeb é o maior passo para que se alcance o CAQ” (SENA, 2015, p. 12). A prevalecer essa ótica de análise Farenzena (2020) destaca que

[...] estabelecimento de novos parâmetros para a formação de fundos, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a distribuição e redistribuição dos recursos, é item central da agenda de deliberação da política educacional do país (FARENZENA, 2020, p. 1).

A questão orientadora dessa categoria foi o eixo condutor das nossas discussões, sobretudo, por apresentar questões pertinentes à temática do direito à educação e à qualidade no ensino que incidem no cenário educacional. Sob esse prisma, a fim de garantir um processo de ensino aprendizagem equitativo, é necessária a atual política de fundos (Fundeb).

Em relação a essa política de fundos, Oliveira e Araujo (2005) assinalam que o direito à educação deve contemplar o acesso e a permanência no ensino, bem como a garantia de padrão de qualidade. Nesse sentido, se faz necessário um novo Fundeb reformulado, que seja um fundo permanente, que contemple maior participação da

União (com efetivação de aumento percentual substantivo da complementação), garantindo um financiamento de qualidade nos moldes referência do CAQi e do CAQ.

Como observamos, o Fundeb é um mecanismo fundamental de financiamento que garante o direito à educação e contribui na redução das desigualdades sociais e territoriais, no entanto, o Fundeb só será eficaz se o CAQi e o CAQ estiverem incluídos. Ao incluir esses mecanismos de padrão de qualidade, será mais redistributivo para todos os entes federados. Dessa forma, a fim de apresentar as questões que envolvem as relações federativas do país, mostramos os trabalhos inscritos na seção seguinte que procuram evidenciar alguns apontamentos sobre o regime de colaboração.

2.2 FUNDEB E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS

As relações federativas, inseridas nos dispositivos da Constituição Brasileira de 1988, em especial o art. 23 da referida lei, são basilares para realizar melhorias no âmbito das políticas públicas educacionais.

Com vistas a clarificar nosso objeto de pesquisa, trouxemos as contribuições de Danielle Cristina de Brito Mendes (2012) que analisou os processos de formulação, a implantação do Fundef e do Fundeb e as relações federativas com ênfase nas possibilidades de colaboração entre os entes federados decorrentes desses processos no Brasil. Temos a tese de Edmilson Jovino de Oliveira (2014) que, por sua vez, expôs a experiência do financiamento da educação e do regime de colaboração da rede pública estadual do Rio Grande do Norte.

Mendes (2012) considerou o aspecto normativo do Fundef e do Fundeb com propósito de avaliar as possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil. Por meio desses Fundos, a autora trouxe o delineamento da PEC nº 233/1995 que foi transformada na Emenda Constitucional nº 14/1996, apresentou também o processo de tramitação no Legislativo até a constitucionalização da lei que legitimou o Fundef. Seguidamente, sinalizou os avanços e limites no financiamento para implementação da lei que regulamentou o Fundeb.

A pesquisadora contextualizou o modelo federativo de organização do Brasil ao destacar que o federalismo brasileiro adotou um sistema piramidal, no qual a União é o ente que mais arrecada e menos investe. Em contrapartida, ocorre o inverso com Estados e Municípios, pois têm sido onerados de forma desigual em relação à União, uma vez que arrecadam proporcionalmente menos e investem mais.

Concluiu destacando os impactos do Fundef e do Fundeb sobre as relações federativas no Brasil. No caso do Fundef, houve a indução de municipalização do ensino fundamental, o que avançou, especialmente, nas regiões mais pobres. Propulsionados pelo recurso da vinculação, os municípios, sem planejamento, assumiram tamanha responsabilidade sem condições estruturais e financeiras adequadas. Já o Fundeb, no desígnio de progredir, não assegurou a garantia da equidade entre as etapas e as modalidades do ensino, mesmo com o mecanismo de aplicabilidade do fator de ponderação, que, na opinião da autora, não é capaz de minimizar as discrepâncias na oferta de ensino.

O federalismo, o regime de colaboração e as relações intergovernamentais foram referências para o estudo de Oliveira (2014) que descreveu o financiamento da rede pública estadual do Rio Grande do Norte. O autor considerou o histórico da política de fundos dos governos e a reforma do Estado e da educação, contextualizando os governos de Fernando Henrique Cardoso (2007-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2012).

Mendes (2012) assinalou que a política de financiamento da educação, por meio de vinculações e fundos contábeis, não constitui instrumento de equalização dos gastos por nível de ensino, pois, apesar desses mecanismos serem uma tentativa de compatibilizar e equilibrar as demandas da população nas diversas localidades, precisam ser aprimorados com transferência financeira da União aos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação própria.

Oliveira (2014) concluiu que é preciso ajustar a concepção do sistema tributário nacional, a fim de sanar as reais necessidades em ofertar uma educação básica de qualidade, sendo necessária uma nova pactuação federativa que supere o modelo de financiamento vigente, abarcando instrumentos que garantam uma educação de qualidade a todos com o mesmo padrão.

Com base nas pesquisas citadas, os gastos por aluno na educação básica têm sido aquém da real necessidade, uma vez que os recursos disponibilizados são insuficientes para sanar as demandas existentes, nos apontamentos de Araujo (2017), esse fato ocorre devido

[...] à assimetria entre as responsabilidades de gasto e a capacidade de mobilizar recursos é particularmente marcante no caso dos governos municipais, que dependem fortemente de transferências federais e estaduais (ARAUJO, 2017, p. 5).

A colaboração dos entes federados é fundamental na estrutura organizacional dos sistemas de educação, convém destacar que a concentração da arrecadação de imposto nos Estados e nos Municípios são menores, no entanto, esses entes federados têm que investir mais na educação devido às suas responsabilidades constitucionais no atendimento da oferta educacional obrigatória, enquanto a União atinge um percentual de arrecadação bem maior e investe uma pequena quota na educação básica. Ressaltamos que a União, enquanto poder central, tem capacidade de assegurar a cooperação financeira entre os demais entes, reduzindo o abismo de investimento.

Tais estudos declaram a importância do Fundeb, sobretudo porque atualmente este fundo compõe a principal política pública para o financiamento da educação básica constituindo-se num pilar para o regime de colaboração federativo.

A proposta dos trabalhos elencados na próxima categoria destacou o processo de tramitação que culminou na aprovação dos fundos: Fundef e Fundeb.

2.3 PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PEC'S QUE INSTITUCIONALIZAM A POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL

O levantamento incluso nesta categoria apresentou trabalhos que tematizam o processo de tramitação que institucionalizou os fundos em suas duas fases, bem como o caminho percorrido durante o procedimento. Destacamos a promulgação de emendas constitucionais advindas nesse período e ainda sinalizamos as lacunas e as fragilidades apresentadas nos referidos fundos de financiamento educacional.

Elegemos os trabalhos de Maria Goreti Farias Machado (2007), cujo objetivo foi analisar as PEC's que propõem a constitucionalização do Fundeb; Raimundo Luiz Silva Araújo (2007) que trouxe os pressupostos da PEC do Fundeb; Paulo de Sena Martins (2009) que apresentou o contexto, a tramitação e a aprovação dos dois fundos: Fundef e Fundeb; Alynne Nayara Ferreira Nunes (2016) que expôs o processo de tramitação do Fundeb e por fim, Elizete Tavares de Gonzaga (2017) que demonstrou como o novo Fundeb - PEC nº 15/2015 se estrutura, ou seja, todos os trabalhos, de algum modo, discutiram a trajetória do atual Fundeb.

A dissertação de Machado (2007) intitulada "A Proposta de Fundeb do Executivo Federal: Interlocações na formulação da política" demonstrou as conjunturas ocorridas na formulação que culminou na criação do Fundeb. A pesquisadora analisou o período compreendido entre o processo de criação do Fundef no Congresso Nacional até a proposta de implementação do Fundeb. A autora mapeou posicionamentos dos atores que participaram da elaboração da proposta no âmbito do Executivo Federal, identificando ideias, interesses e aprendizagens ocorridas no processo.

Dessa forma, Machado (2007) sinalizou que a aprovação do Fundeb desencadeou discussões sobre o Fundef, possibilitando que fossem projetados princípios mais abrangentes, a fim de mostrar as limitações referentes a esse fundo, no intuito de que o Fundeb pudesse ser construído com uma nova proposta.

A autora concluiu afirmando que, ao longo desses anos de implementação do Fundeb, houve uma estrutura melhor, os recursos e a aplicação foram melhorando, inclusive, o controle sobre eles, de maneira que as desigualdades dentro de cada Estado foram reduzidas, contribuindo com a equidade na oferta educativa.

Na esteira dessa discussão, a dissertação de Araújo (2007) "Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC" abordou o histórico do financiamento no Brasil, iniciado com o Manifesto dos Pioneiros em 1932, passando pela aprovação da Emenda Calmon (1983) e a promulgação da Constituição de 1988, acontecimentos inseridos nos marcos da redemocratização do país.

O autor caracterizou a crise do capitalismo e os principais elementos do neoliberalismo, situando a educação ante a crise do capital, sob as influências da nova

ordem do capital e do Banco Mundial no campo educacional. Nesse viés, buscou conhecer a solidez e a durabilidade dos pressupostos teóricos baseados na submissão do projeto educacional ao projeto de ajuste estrutural do capitalismo mundial, aceitos e defendidos pelo governo FHC. O trabalho também apresentou uma contextualização preliminar do governo Lula, elencando as expectativas do partido de esquerda.

Assim como Machado (2007), Araújo (2007) demonstrou as deficiências e fragmentações do Fundef, que dizem respeito à focalização no ensino fundamental, menosprezando as demais etapas de ensino. Outro aspecto destacado por Araújo (2007) refere-se à manutenção das desigualdades regionais, cujo desenvolvimento econômico afetou diretamente a fonte das receitas, seguidamente tivemos o elevado número de escolas municipalizadas com infraestrutura insuficiente para atender ao quantitativo de matrículas.

Araújo (2007) destacou que o Fundef foi instituído com debate paralelo a um outro fundo que o substituísse, sendo o vindouro mais abrangente. Dessa forma, em sua pesquisa, elencou as PEC's que objetivavam aprovação do Fundeb, analisando o posicionamento dos atores sociais nas audiências públicas no âmbito do Legislativo. Das opiniões expressas, o autor verificou duas concepções acerca do Fundeb, de um lado os defensores de fundos separados que advogam que as responsabilidades constitucionais deveriam ser cumpridas por cada ente federado e, de outro lado apresentado de várias maneiras, aparecia a crítica ao modelo acima, defendendo que o direito à educação deveria ser garantido por todos os entes federados. Ressaltamos que o trabalho foi defendido em 2007, um ano após a EC nº 53/2006 estabelecer um fundo único por Estado para toda a educação básica.

“O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados” é o título da tese de Martins (2009) que analisou a essência conceitual e a estrutura dos fundos de natureza contábil, Fundef e Fundeb, implementados no Brasil a partir da década de 1990. O autor utilizou como marco teóricos para o estudo a questão federativa, o federalismo cooperativo e o patrimonialismo.

Do mesmo modo que Machado (2007) e Araújo (2007), Martins (2009) também sinalizou a controvérsia da municipalização do ensino fundamental, como as

conquistas e as insuficiências do Fundef.

A pesquisa indicou que a experiência do Fundef permitiu que o Fundeb fosse aprimorado, contemplando alguns elementos desconsiderados anteriormente. Os resultados apontam que o Fundeb não impediu a criação de novos problemas para o financiamento da educação básica, uma vez que houve mudança da Constituição e da legislação para viabilizar o fundo. Dessa forma, o autor propôs um constante diálogo que enseje melhorias na aplicabilidade do Fundeb, tais como: ajuste quanto ao modelo cooperativo definido na Constituição Federal de 1988, aperfeiçoamento quanto à abrangência das etapas e das modalidades da educação básica, também quanto ao modo no que se refere à complementação da União, tendo em vista perspectivas que assegurem com equidade e com qualidade a distribuição de recursos para o financiamento da educação básica pública.

Martins (2009) concluiu que o Fundeb possui aspectos que podem se estabelecer de forma eficaz e equânime, colaborando com o no fortalecimento do regime de colaboração entre os entes e para o equilíbrio federativo do país.

As duas dissertações seguintes apresentam a trajetória, o processo de tramitação e a implementação do Fundeb, a pesquisa de Nunes (2016) intitulada “O Fundeb na prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil” e o estudo de Gonzaga (2017) com a temática “Atores, interesses e desafios na formulação do Fundeb” tratam dessas temáticas.

Nunes (2016) objetivou examinar a estrutura jurídica do Fundeb, tendo como ponto de partida a forma normativa, por meio do financiamento entre entes federativos, averiguando as interpretações aferidas pelos órgãos judiciais ao admitir maior liberdade à União para preparar as normas para complementação federal. Conforme retratou a autora, os aspectos jurídicos apontados indicam imprecisões ou omissões no desenho jurídico da política pública do Fundeb, que podem ocasionar imprevistos na sua efetivação. A autora destacou que garantir o cumprimento do direito à educação básica de qualidade no Brasil não é tarefa simples, tendo em vista que as regiões são marcadamente desiguais.

Como ponto de chegada a intenção foi promover a melhoria da educação, atrelado à prestação gratuita e obrigatória a determinadas faixas etárias, o constituinte também

exigiu que a educação pública nacional deveria assegurar qualidade em sua prestação.

Gonzaga (2017) apresentou a formulação do Fundeb com a atuação de diversos atores e interesses antagonistas, representados pela União, pelos Estados e pelos Municípios, sendo que nesse processo a União se apresenta como moderadora. Evidenciou que o federalismo e o sistema tributário nacional foram desafios na formulação do Fundeb. A pesquisa trouxe a trajetória do Fundeb com apresentação das PEC's que projetavam a concepção do Fundeb, ressaltou ainda os desafios na formulação, sobretudo, as etapas dos debates técnico e político.

A autora assinala a presença atuante da sociedade civil, como motivadora na deliberação dos parlamentares. Nesse cenário, destacou que a idealização de um novo Fundeb já entrou na pauta parlamentar, sob o viés da PEC nº 15/2015 cuja finalidade basilar objetiva tornar o Fundeb num fundo permanente para a educação básica pública.

De modo geral, parte do processo de tramitação corresponde ao Congresso executar medidas para garantir o interesse público, ou seja, um resultado que atenda às necessidades do coletivo que, por meio do desenvolvimento de ações, conjecturam o bem comum e a redução da desigualdade social. Como é o caso do Fundeb, que foi capaz de minimizar, de certa forma, as desigualdades federativas regionais, visto que o fundo correspondeu a uma política construída por meio de um amplo debate público, sendo atualmente responsável pela distribuição de recursos para Estados e Municípios, cujo impacto garante, ainda que de forma insuficiente, o direito à educação.

Mediante os fatos, percebemos que a dinâmica do financiamento educacional é permeada por um campo de disputa e de correlação de forças entre atores do parlamento, da sociedade civil e de entidades de cunho empresarial. Frey (2009, p. 99) enfatiza que “é fundamental reconhecer que não é qualquer tipo de participação que vai contribuir para uma reversão da lógica excludente dos processos políticos”. Por certo, a oposição política é a mais intensa e extrema de todas as outras oposições concretas.

Nos trabalhos dessa categoria foi possível identificar as ideias, os interesses e as disputas político partidárias ocorridas no processo de tramitação das PEC's, considerando as interlocuções sucedidas na formulação, mediante os desafios, sobretudo as etapas dos debates técnico e político no procedimento de elaboração e aprovação das leis que sancionaram o Fundef e posteriormente o Fundeb, bem como a indicação para o novo Fundeb. Ancorados nessa perspectiva, os trabalhos da seção seguinte destacam os dobramentos que objetivam um novo Fundeb.

2.4 INDICAÇÃO DE UM NOVO FUNDEB

Conforme já mencionado, o Fundeb representa um grande avanço para as políticas públicas educacionais no Brasil, no entanto, por ser um fundo transitório inserido no art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988, a EC nº 53/2006 que o originou prevê a duração por até 14 anos, vigência esta que encerra em 31 de dezembro de 2020.

Estudiosos expressam preocupação com o fim do Fundeb. Assim, a perspectiva de continuidade de um novo Fundeb ganha destaque ao ser discutida por especialistas da área educacional e do Congresso Nacional, que pleiteiam um fundo cujo escopo vença o desafio de consagrar o direito à educação, que tenha centralidade em garantir um ensino de qualidade, sob o prisma de assegurar a legitimidade da equidade, incorporando-o na Constituição de forma perene, diferente do que ocorreu com os outros fundos que tiveram caráter transitórios.

Sob essa ótica, a dissertação de Cleber de Oliveira Ferreira (2018) registrou apontamentos para o novo Fundeb, uma vez que parte dos dados da capital do Estado do Amazonas. O autor sinalizou as possibilidades de um novo Fundeb que vem sendo debatido no Legislativo, com a PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados desde 2015 e no Senado Federal com a PEC nº 24/2017.

O pesquisador destacou que a referida PEC que tramita no Senado tem a intenção de aumentar a participação da União na composição do fundo e basear seus valores na garantia dos insumos apresentados pelo CAQi, a fim de torná-lo permanente.

Já, Ferreira (2018) considerou os impasses do neoliberalismo em certas políticas educacionais nos anos de governo petista, pois as discussões vigentes à época

quanto ao financiamento retrataram controvérsias e estratégias antigas que inviabilizaram a garantia de recursos fundamentais e certamente poderiam modificar o quadro atual da educação.

A dissertação retratou ainda a experiência do Município de Manaus, em que o Fundeb é o principal recurso utilizado para financiar a educação básica e, mesmo com as alterações propostas, a situação da capital do Amazonas não conseguirá atingir uma educação pública de qualidade alterando a situação local.

O autor sinalizou o mecanismo defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para mensurar o conceito de qualidade proposto na meta 20 do PNE, bem como para garantir os insumos necessários. Afirma que junto à instabilidade precedente ao novo Fundeb, vigora a necessidade de ampliar a participação da União nos percentuais dos recursos para a educação.

Portanto, as pesquisas revelaram a necessidade de tornar o Fundeb uma política pública permanente, inserindo-o no texto principal da Constituição e não mais no ADCT. Tal medida enseja que as diretrizes para o novo Fundeb contemplem ampliar a participação da União no financiamento do fundo, bem como instituir um mecanismo que mesure como deve ser contemplado o padrão de qualidade a fim de diminuir as desigualdades no ensino.

Dessa forma, o novo Fundeb deve apresentar uma estrutura consolidada que contemple o padrão mínimo de qualidade conforme disposto no Art. 211, § 1º, e Art. 75 da LDB (1996); e padrão de qualidade prescrito no Art. 206 da Constituição Federal de 1988, inciso VII e Art. 3º da LDB (1996) inciso IX. A ideia é constitucionalizar a política de fundos, de forma a assegurar o princípio basilar do direito à educação com a todos independente da localidade, ou seja, o importante é reestruturar o modelo vigente, de modo a melhorar os pontos deficitários, propiciando uma educação de qualidade para todos, com base no princípio da proibição do retrocesso, além de assegurar condignamente a valorização dos profissionais da educação.

Essa revisão de literatura demonstrou que um novo Fundeb é fundamental para avançar nas políticas públicas educacionais a fim de garantir o acesso, a permanência e a qualidade no ensino. Desse modo, essa dissertação será mais uma contribuição para os estudos sobre essa temática, pois tem o intuito de analisar como ocorreram

os debates nas 42 audiências públicas no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz, levando em conta dois pontos basilares: a participação da União no que tange ao aumento da complementação em percentuais para o fundo e o padrão de qualidade, conforme previsto na meta 20 do PNE com a efetivação do CAQi e do CAQ como parâmetro de referência para o novo fundo.

Após mostrar os trabalhos que dialogam com nossa temática, apresentamos no capítulo a seguir como o direito à educação básica perpassa pelo padrão de qualidade e pelo financiamento.

3 BREVE PANORAMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA (2015 - 2019)

Este capítulo tem por objetivo apresentar um panorama que retrata a importância do investimento na educação pública, a fim de assegurar o acesso e a permanência de todos os estudantes na escola. Para isso, se faz necessário garantir perante a lei um financiamento condigno que contemple toda a educação básica. Vejamos então, como foi constituído o direito à educação básica.

3.1 DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA

Para iniciarmos esta seção, referendamos o posicionamento de Anísio Teixeira (1957 [2007]), precursor das ideias da escola pública no Brasil em 1930, que tinha o intuito de proclamar a universalização, a gratuidade, a laicidade e a qualidade para a educação no país. Percebemos que seu protagonismo na história permanece atual, no entanto, esses pressupostos vêm sofrendo ataques, correndo sérios riscos de retrocessos educacionais, principalmente no que diz respeito ao direito à educação básica que foi conquistado ao longo dos anos. Para ele, a educação não é privilégio, é direito público e subjetivo, pois

[...] a relativa ausência de vigor de nossa atual concepção de escola pública e a aceitação semi-indiferente da escola particular foram e são, a meu ver, um dos aspectos dessa desfiguração generalizada de que sofre a política educacional brasileira (TEIXEIRA, 1957 [2007], p.83).

Sinalizamos que a realidade educacional do nosso país ainda tem por desafio estabelecer a educação como direito social a todos, bem como universalizar o atendimento de qualidade no ensino e realizar matrícula compulsória em estabelecimento público, para aqueles que não tiveram oportunidade na idade própria. Dado o exposto Araujo (2005) aponta que

[...] estamos distantes de assegurar o princípio de igualdade de oportunidades inerente ao direito à educação, tendo em vista a definição de um regime de colaboração que dissocia os mecanismos de partilha dos recursos tributários e as desigualdades de capacidade orçamentária e de acesso a bens e serviços dos governos subnacionais que compõem a heterogênea e descentralizada federação brasileira (ARAUJO, 2005, p. 5).

Em virtude dos fatos mencionados, é necessário apresentar o que a lei determina sobre financiamento que contemple toda a educação básica com intuito de abarcar com eficácia e com efetividade o direito à educação. Assim, notamos que a

Constituição Federal de 1988 e a LDB (1996) versam sobre esses princípios elementares, ao demonstrarem que o direito à educação implica em igualdade de condições e em ampliação de oportunidades educacionais para todos. A fim de exemplificar, listamos no quadro 3 alguns artigos que legitimam a garantia basilar do direito à educação.

Quadro 3 - Documentos normativos nº 1

| DISPOSITIVO LEGAL | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">Constituição Federal (1988)</p> | <p>Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.</p> |
| | <p>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p> |
| | <p>Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;</p> |
| | <p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.</p> |
| <p style="text-align: center;">LDB (1996)</p> | <p>Reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos normativos com (grifos nossos).

Conforme mencionado no texto normativo da Constituição Federal de 1988, o art. 6º e o art. 205 caracterizam a educação como um direito social de todos e determina ainda que é dever do Estado e da família promover, incentivar, colaborar para pôr em prática esse direito.

Já, o art. 206 da CF 1988 estabeleceu os princípios basilares no qual o ensino deve ser ministrado pautado na igualdade de condições para o acesso e para a permanência na escola, para a gratuidade do ensino público e para a garantia de padrão de qualidade. O art. 208 da CF 1988 determina as responsabilidades que o Estado deve desempenhar para garantir o cumprimento de sua responsabilidade para com a educação, tais como: assegurar a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive aqueles que não tiveram acesso na idade própria; visando a expansão e universalização do ensino médio gratuito; levando em consideração às devidas condições do educando.

Em conformidade, a LDB (1996) reafirma o direito à educação referendada pela Constituição Federal de 1988. Ademais, constitui os princípios da educação e os deveres do Estado para com o ensino, deliberando responsabilidades, mediante o regime de colaboração entre: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por meio dos desdobramentos, a educação possui dois níveis: educação básica e educação superior. Além disso, a educação básica se subdivide em 3 etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Inclusive, a LDB aponta a importância de legitimar os princípios elementares da garantia, do acesso, da gratuidade e da qualidade para que possam ser plenamente realizados.

Nessa sequência, Araujo (2010, p. 231) define, apropriadamente, que “para a efetivação do direito à educação, é imprescindível a existência do Estado e de instituições que viabilizem a escolarização da população”. Corroborando esse assunto, Farenzena (2010) afirma

[...] a relevância de pensar o direito à educação, seja ela obrigatória ou não, como abrangendo condições de oferta e condições/padrões de qualidade escolar, que contemplem acesso, permanência e conclusão das etapas da escolaridade (FARENZENA, 2010, p. 199).

Nesse sentido, o acesso ao ensino público obrigatório é direito subjetivo, assegurado pelo artigo 208, inciso VII, § 1º da Carta Magna. Convém ressaltar que o Brasil é uma grande potência econômica, entretanto, é um país que apresenta desigualdades, em diversas áreas, como é o caso da educação, da saúde, do meio ambiente, da moradia, dentre outras. A educação ocupa lugar de destaque ao preconizar o acesso ao ensino como um ideal democrático, visando o pleno desenvolvimento do educando,

assegurando a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

É importante frisar que não basta só garantir o direito à educação básica, é preciso haver ações conjuntas que possibilitem a sociedade chegar até a escola, por meio da garantia de um ensino de qualidade, com equidade e com condições condignas de insumos materiais mínimos essenciais. Cabe ressaltar que a partir do direito, o indivíduo é capaz de obter a realização dos demais direitos elementares. Nesse sentido, Farenzena (2010) assinala que

O direito à educação básica extrapola a educação obrigatória e, portanto, é dever do Estado garantir a toda a educação básica padrões de qualidade escolar que contemplem acesso, permanência e conclusão das etapas da escolaridade (FARENZENA, 2010, p. 197).

Cury (2014, p. 1053), ao discutir o tema, afirma que “a qualidade em educação sempre foi uma dimensão esperada da parte de todos os envolvidos em sistemas educacionais”, de maneira que:

[...] se tal é a importância da educação, então, ela só pode ter como própria de sua natureza a qualidade. Tanto é assim que este direito, assim juridicamente protegido, se vê ainda cercado de um financiamento vinculado à própria Constituição de modo que, pelo art. 212, todos os entes federados são obrigados a fazer o devido investimento em educação a fim de assegurar sua qualidade (CURY, 2014, p. 1053).

Por certo, a busca da equidade e da qualidade para garantia do direito à educação num país tão desigual como o Brasil é uma tarefa que implica políticas públicas de Estado que incluem uma ampla articulação entre os entes federativos.

Para que o direito à educação seja assegurado de maneira equânime e com qualidade é necessário investimento, ou seja, o financiamento é parte fundamental das políticas educacionais. Destacamos que o percentual que a União investe na educação não corresponde à realidade, é ineficiente diante da conjuntura de complexidades, de desafios e de incertezas que emergem nos últimos tempos, em que a pretensão por uma educação básica pública de qualidade tem sido questionada e por vezes ameaçada.

Partindo do princípio constitucional, importa identificar nos documentos normativos de que maneira ocorre a articulação para equalizar a garantia e a efetividade do direito à educação sob as perspectivas do padrão de qualidade. Demonstramos no tópico seguinte o modo como vêm sendo definido esse parâmetro.

3.2 PADRÃO DE QUALIDADE

Ao definir educação de qualidade, é de fundamental importância iniciar este tópico trazendo a conceitualização do termo “qualidade” expressa por alguns autores.

Oliveira e Araujo (2005) e Cury (2014), descrevem qualidade como um termo polissêmico, de análise complexa, construído socialmente e que abrange diferentes fatores, podendo variar conforme o tempo, o local, a cultura e levando em consideração ao ambiente histórico no qual está inserido.

Nesse contexto, Oliveira e Araujo (2005, p.7) indicam que a qualidade “[...] comporta diversos significados, por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas”. Dialogando com esse conceito, Cury (2014, p. 1054) assinala que esse termo é uma palavra de “origem greco-latina, cuja definição não só carece de uniformidade, como também se louva em sentidos de muita complexidade”.

Na situação histórica, a qualidade educacional no Brasil foi construída e circulou na sociedade de modo representativo em três sentidos distintos. O primeiro relacionado ao acesso, o segundo referente à noção de fluxo, determinado por número de alunos que avançam ou não dentro do sistema de ensino. E a terceira ideia de qualidade é relacionada ao desempenho por intermédio de testes em larga escala (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Esse aspecto se tornou mais evidente a partir da década de 1990, com aferições da qualidade por meio desses testes de larga escala, e adentrou o século XXI com evidências de falta de condições de oferta e de resultados educacionais desiguais e insatisfatórios.

Em consonância com os estudos de Oliveira e Araujo (2005), percebemos que educação de qualidade é um conceito que deve ser construído socialmente, levando em consideração o contexto histórico e cultural. Diante do exposto, defender uma educação de qualidade, no momento histórico atual, em face dos direitos e princípios constitucionais estabelecidos, deve ter um significado que abranja: a garantia de

acesso, a condições adequadas de permanência e de aprendizagem, a promoção do desenvolvimento do ponto de vista humano, político e social, a emancipação e a inserção social e a não (re)produção de mecanismos de diferenciação e de exclusão social (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019).

Reforçando a dimensão da qualidade, Monlevade (2007) destaca que a contribuição desse atributo é de suma importância para a educação. A esse respeito, convém destacar que a discussão da temática se faz necessária, uma vez que objetiva contemplar a garantia da educação democrática para todos.

Desse modo, os documentos normativos demarcam tal necessidade, conforme apregoado nas legislações apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 4 - Documentos normativos nº 2

(continua)

| DISPOSITIVO LEGAL | DESCRIÇÃO |
|-----------------------------|--|
| Constituição Federal (1988) | Art. 206 - VII “Garantia de padrão de qualidade ”; |
| | Art. 211 § 1 “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988). |
| EC nº 14/1996 (Fundef) | Art. 60 ADCT § 4º “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente ” (BRASIL, 1996a). |
| LDB (1996) | Art. 4º IX “ 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”. |
| | Art. 74 “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”. |

Quadro 4 – Documentos normativos nº 2

(continuação)

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">LDB (1996)</p> | <p>Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino</p> <p>Art. 75 "A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino". Seleção feita com base nas legislações mencionadas (BRASIL, 1996b).</p> |
| <p style="text-align: center;">EC nº 53/2006 (Fundeb)</p> | <p>Art. 60 ADCT VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 2006).</p> |
| <p style="text-align: center;">EC nº 59/09</p> | <p>Art.212 § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009).</p> |
| <p style="text-align: center;">O Parecer nº 08/2010¹⁴ do CNE/CEB</p> | <p>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 (BRASIL, 2010).</p> |
| <p style="text-align: center;">PNE Meta 20 (2014-2024)</p> | <p>20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;</p> <p>20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;</p> |

¹⁴ Tinha por princípio estabelecer normas para aplicação dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica, reconhecendo o CAQi como referência nacional. No dia 05/05/2010, o Parecer CNE/CEB Nº: 8/2010 foi aprovado, estabelecendo 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. A relatoria esteve sob responsabilidade do conselheiro Mozart Neves Ramos (na época era presidente executivo do Todos pela Educação e membro do Conselho Nacional de Educação), este parecer poderia homologar o CAQi, mas esse documento nunca saiu do papel, foi reexaminado pelo Parecer CNE/CEB 3/2019 em 24/03/19 (BRASIL, 2010, 2019b).

Quadro 4 – Documentos normativos nº 2

(conclusão)

| | |
|--|--|
| PNE Meta 20 (2014-2024) | 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal |
| | 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014a). |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos normativos com (grifos nossos).

Em consonância com as normativas registradas no quadro acima, verificamos que quanto ao padrão mínimo de qualidade para a educação, a União deve possibilitar a implementação desse mecanismo por meio de sua função supletiva e redistributiva. No entanto, esse ente federativo continua descumprindo sua responsabilidade, pois, desde 1988, havia o pressuposto de garantir o padrão de qualidade, conforme mencionam os art. 206 e 211¹⁵. Inclusive anos depois com a EC 14/1996 (Fundef), deliberou-se que o governo federal teria um prazo de cinco anos para assegurar um padrão mínimo de qualidade para a educação.

Da mesma forma, os art. 74 e 75 da LDB (1996) reafirmaram tais princípios norteadores. Apesar disso, não tivemos o cumprimento da lei e a nova redação inserida no art. 60, § 1º, ADCT por meio da EC 53/06 (Fundeb), anula o art. 60, § 4º, ADCT da EC 14/96 (Fundef). Em relação à efetividade da mudança na lei, Sena (2014) é bastante explícito, ao destacar que

[...] a não previsão do prazo de cinco anos para os ajustes progressivos das contribuições ao fundo; a supressão da referência expressa ao valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade. Neste sentido, a Emenda nº 14/96 (Fundef) dava mais fundamentação técnica para abrigar a noção de custo aluno qualidade (SENA, 2014, p. 277).

De acordo com o autor, isso representou um retrocesso, pois a implementação do custo aluno qualidade ainda não foi estabelecida. Reafirmando o papel da União quanto à melhoria das condições de oferta, de permanência e de qualidade, a EC

¹⁵ Em relação ao artigo 211, convém ressaltar que foi incluído o parágrafo 7º pela Emenda Constitucional nº 108/2020, [...] 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 [...] (BRASIL, 2020f).

59/09 atribuiu alterações nos art. 208, 211, 212, 2014 e acrescentou o § 3º do art. 76 ADCT da Constituição Federal de 1988. Percebemos que o art. 208 conferiu a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos; bem como ampliou a abrangência dos programas suplementares a toda a educação básica; o art. 211 definiu questões para o regime de colaboração a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório; o art. 212 § 3º teve por pressuposto assegurar um padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE; o art. 214 estabeleceu a duração do PNE em 10 anos, com o intuito de articular o SNE em regime de colaboração; ainda acrescentou o § 3º ao art. 76 do ADCT no qual reduziu o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) a partir de 2009, chegando a nulo em 2011.

Ainda assim a lei não garantiu os recursos necessários para tal efetividade, Pinto (2012, 2019) assinala que o país investe pouco em educação e o caminho para obter a justiça social seria garantir o CAQi e o CAQ. Carreira e Pinto (2007) também descrevem os desafios para implementar o custo aluno qualidade como determina a lei.

Nesse mesmo contexto, Pinto (2018) considerou que a mobilização social em torno do financiamento da educação trouxe modificações, por meio da implementação dos fundos Fundef e Fundeb, que deveriam estabelecer o padrão mínimo de qualidade de ensino, como mecanismo capaz de reduzir as desigualdades sociais.

De acordo com Pinto e Alves (2010), a ampliação da obrigatoriedade na educação básica deve garantir o direito e a qualidade para o ensino. Os autores sinalizam ser imprescindível a necessidade de aumentar os investimentos para a educação.

Diante da necessidade de implementar o padrão de qualidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou um importante trabalho que

[...] optou politicamente por assumir como horizonte do esforço de definição do CAQi não a qualidade ideal para nossas escolas públicas, mas a que foi chamada de qualidade inicial, ou seja, aquela que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional. Foi uma opção estabelecida para tornar viável o passo inicial rumo à qualidade, daí a designação Custo Aluno Qualidade Inicial (BRASIL, 2010, p. 16).

Com intuito de conceder materialidade ao estabelecimento do CAQi¹⁶ e CAQ, existem dois simuladores que mensuram a capacidade dos gastos reais a serem investidos em cada etapa e modalidade da educação básica, demonstrando metodologias de cálculos a serem aplicados em uma escola.

O primeiro protótipo, idealizado pelo professor José Marcelino de Rezende Pinto (PORTAL, 2015), mostra um simulador básico que teve por objetivo expressar em valores quanto o país deveria destinar em cada etapa e modalidade da educação básica para assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino.

O segundo Simulador de Custo-Aluno-Qualidade (SimCAQ¹⁷) fundamentou-se nas concepções postas por Carreira e Pinto (2007), estimando os valores que seriam necessários ao ano, para que pudessem ser custeadas em cada rede de ensino, etapa e modalidade, as condições iniciais e básicas de qualidade do ensino. O simulador apresenta os princípios e os pressupostos de uma educação de qualidade seguindo os seguintes elementos:

[...] É direito de todos e dever do Estado;
Princípio constitucional orientador das demais normas constitucionais e legais para sua garantia;
Considera as diferenças e atua sobre as desigualdades;
Assegura igualdade de condições para acesso, permanência e aprendizagem;
Pressupõe ampliação do acesso, inclusive para aqueles que não tiverem na “idade própria”, e a universalização do atendimento na faixa etária obrigatória (SIMCAQ, S/D).

Atendendo às inferências de qualidade, o SIMCAQ foi fruto da tese de doutorado do professor e pesquisador Thiago Alves (ALVES, 2012). O simulador teve por base a concepção do CAQ, definido como mecanismo de cálculo. Este programa estruturou o montante de recursos por aluno necessários para dotar as escolas com condições de trabalho adequadas. É um sistema gratuito e disponível na internet pelo site www.simcaq.c3sl.ufpr.br.

¹⁶ Representa um primeiro passo rumo à qualidade almejada, pois estabelece padrões mínimos de qualidade da Educação Básica por etapas e suas fases, [...] “surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito” (BRASIL, 2010, p. 17).

¹⁷ O simulador é resultado de um projeto de pesquisa coordenado por professores do Departamento de Planejamento e Administração Escolar (Deplae), do Centro de Computação Científica e Software Livre (C3SL) vinculado ao Departamento de Informática da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG).

O mote central do *software* propõe um Padrão de Qualidade de Referência (PQR), cuja finalidade é subsidiar o cálculo do custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica e subsidiar a elaboração do orçamento público para assegurar um financiamento adequado nos níveis municipal, estadual e nacional. Para a equipe¹⁸, não há um padrão único, uma vez que para projetar a qualidade no sistema é realizada uma série de cálculos, cruzando dados obtidos do banco de informações do IBGE¹⁹ (SIMCAQ, S/D).

Convém ressaltar que o simulador elabora o orçamento educacional, estimando o cálculo individual que uma escola necessita, abarcando insumos mínimos em condições de qualidade, projetando assim, os valores do CAQ de cada etapa/modalidade do ensino.

Em relação ao PNE (2014), destacamos que, com a incidência da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi e o CAQ foram concebidos como referência para elaboração do padrão mínimo de qualidade. Esses instrumentos foram incluídos na Meta 20 do PNE (2014), que estabeleceu o compromisso e o desafio de efetivar como princípio norteador de qualidade para a educação num período de cinco anos. Apesar disso, as estratégias da meta não foram implementadas no prazo estabelecido, muito menos instituídos. Nas palavras de Farenzena (2020),

[...] o que está em jogo são o presente e o futuro de crianças, adultos e jovens, pois neles interfere a efetividade ou não da garantia da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e de padrões de qualidade na educação (FARENZENA, 2020, p.1).

Diante disso, somente por meio de uma Educação de qualidade é que todos os indivíduos terão direito à educação, pois esta é o único vetor capaz de promover, conjuntamente, o desenvolvimento econômico e o social para a plena sustentabilidade de um país (BRASIL, 2010).

¹⁸ A equipe foi composta por em torno de 20 pessoas que desenvolveram o simulador de custo/aluno/qualidade, que inclui graduando, mestrando e doutorando, nos quais, podemos citar que a coordenação esteve com os professores: Dr.^a Adriana Dragone Silveira (UFPR), Dr.^a Gabriela Schneider (UFPR), Dr. Marcos Didonet Del Fabro (UFPR), Dr. Thiago Alves (FACE/UFMG) e o Conselho Consultivo com o Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (USP) (SIMCAQ, S/D).

¹⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma organização pública responsável pelos levantamentos e gerenciamentos dos dados e estatísticas brasileiras.

Assim, Alves (2012) considera que educação de qualidade é um conceito complexo, devidos aos princípios e aos pressupostos que necessitam ser executados, conjuntamente, para obter um financiamento pertinente que atenda os desafios da efetivação em garantir as políticas no fortalecimento da educação brasileira.

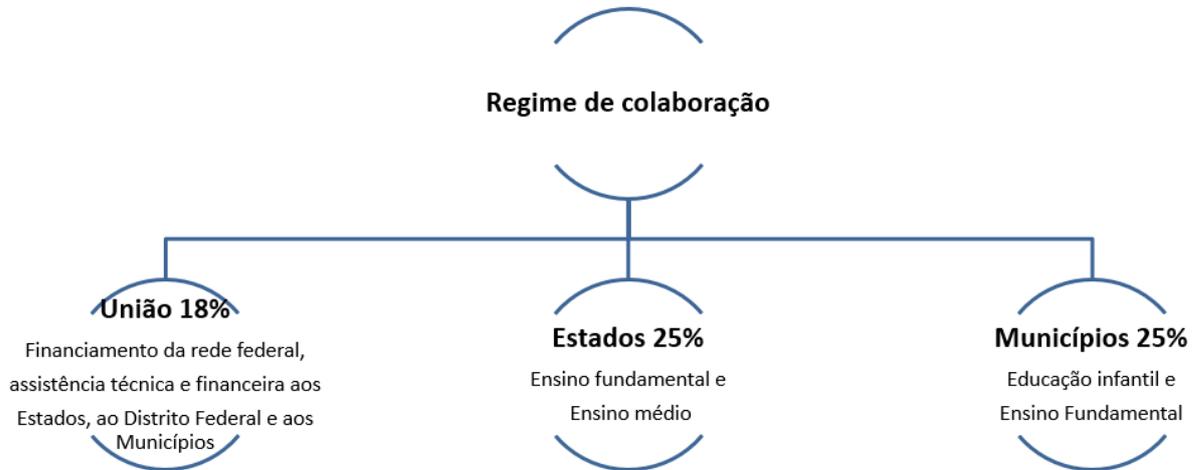
Nessa perspectiva, oferecer uma educação de qualidade é um plano importante para a construção de um país democrático, considerando que há muitos obstáculos a serem vencidos e viabilizar um padrão mínimo de qualidade é o cerne para consolidar uma oferta educativa equânime.

Portanto, obter um financiamento adequado para a educação básica tornou-se desafiador, sobretudo por entender que a efetividade desse mecanismo deve assegurar investimentos para o ensino. Neste viés, na seção seguinte apresentamos algumas reflexões sobre o financiamento para a educação básica, mediante a trajetória da política de fundos instituída no país.

3.3 FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO

A política de financiamento da educação básica possui um alinhamento sistemático para distribuição dos recursos públicos cujo subsídio advém das fontes de recursos, sendo parte da vinculação de imposto e da contribuição do salário-educação, como também da subvinculação constitucional do Fundeb que, de igual modo, se articulam em regime de colaboração com responsabilidades conjuntas e coordenadas entre os entes federados a fim de garantir o direito à educação básica, sob os princípios da universalização, da qualidade e da equidade. Tais princípios estão referendados nos termos do art. 211 da Constituição Federal (1988) e reafirmados no Art. 8º da LDB (1996). No esquema abaixo assinalamos a incumbência e a competência dos entes federados:

Esquema 1 - Divisão de responsabilidades do financiamento educacional

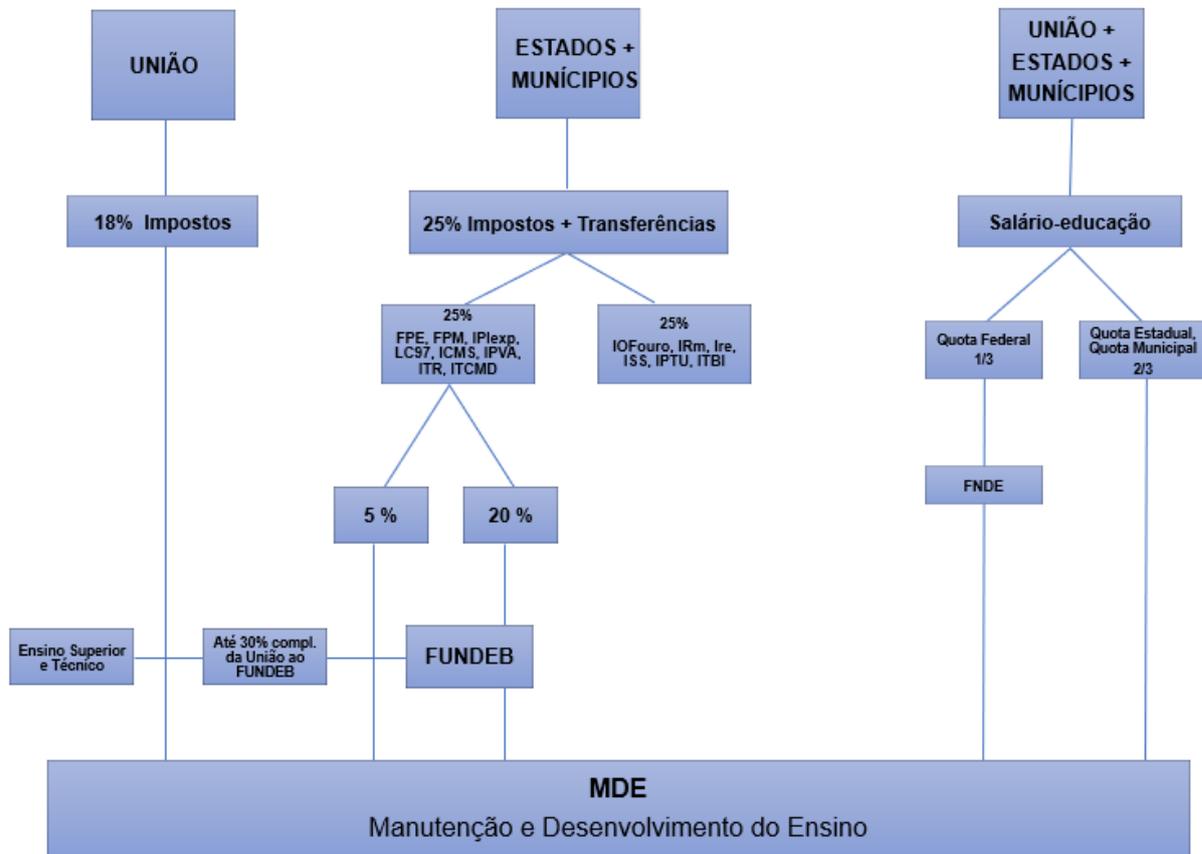


Fonte: Elaborado pela autora, com base em (BRASIL, 1988, art. 211).

O esquema elencou os princípios basilares do art. 211 da Carta Magna de 1988, no que tange às competências compartilhadas entre cada esfera governamental e a aplicação mínima da receita de impostos e de transferências que cada um deve aplicar na educação. Convém destacar que a União além de financiar o ensino na rede federal, desempenha função “redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira [...]” junto aos entes federados (BRASIL, 1988, art. 211).

Ao abordar esse assunto, Pinto (2012) destacou a importância do financiamento para a educação, porém, sinalizou que existe um desequilíbrio na arrecadação, devido à elevada responsabilidade que os municípios possuem com a oferta educativa e os poucos recursos advindos de arrecadação própria. Para melhor exemplificar, a União exerce um poder desproporcional diante dos demais entes, sobretudo, por ser o ente que mais arrecada e menos investe na educação básica, havendo assim uma discrepância na divisão no investimento educacional. Representado no esquema abaixo temos expressas as fontes e distribuição de recursos de cada ente federal.

Esquema 2 – Fonte e distribuição de recursos para a educação



Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos normativos da CF 1988 e da EC nº 53/2006.

Destacamos que as fontes de financiamento para a educação básica advêm dos impostos e das transferências de recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal de 1988, sendo que cabe a União investir no mínimo 18%, e desse percentual até 30% pode ser investido na complementação do Fundeb, contudo, nem todos os fundos são beneficiados. Já Estados e Municípios aplicam no mínimo 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há também uma fonte adicional obtida pela contribuição do salário-educação²⁰, em que o financiamento é destinado aos programas, aos projetos e às

²⁰ Até o ano de 2006, havia uma arrecadação compartilhada da contribuição do salário-educação, entre o INSS e o FNDE (BRASIL, 1964a, 1988, 1998c), contudo, a partir do ano de 2007, mediante a promulgação da Lei nº 11.457/2007, as responsabilidades referentes a arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição social do salário-educação ficaram a cargo exclusivo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que transfere para o FNDE e este reparte e distribui em quotas: a) **10% da arrecadação líquida** ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; b) **90% da arrecadação líquida** são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo: 1) **quota federal** – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socio educacionais entre os

ações voltadas à educação básica pública do país pela quota Estadual e Municipal. Já a quota Federal é repassada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que financia programas para o desenvolvimento da educação com o objetivo de assegurar um ensino de qualidade, por meio de alguns programas: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

A respeito disso, Cruz (2009) assinala que a União deve cumprir sua função supletiva e redistributiva para com os Estados e Municípios utiliza como estratégias o emprego da assistência financeira sob três formas de repasse: direta, automática e a de convênio, a fim de oportunizar a equalização da oferta e do atendimento na educação básica. A autora destaca que

[...] o FNDE, embora um órgão fundamental de financiamento da educação, ainda cumpre de forma incipiente a tarefa de equalizar oportunidades educacionais, pois, mesmo que se observe importante movimento de definição de critérios equalizadores de distribuição de recursos, os valores geridos pela autarquia e os intervenientes políticos partidários, principalmente nas transferências voluntárias, ainda não permitem a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país (CRUZ, 2009, p. 9).

Como delineado, o FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que executa programas, possibilitando o cumprimento do artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Também possui a incumbência de garantir as oportunidades educacionais ante a função redistributiva e supletiva, no intuito de assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino, no entanto, como esses repasses possuem caráter suplementar são insuficientes para reduzir as desigualdades sociais no âmbito educacional.

Assim, durante esse capítulo foi possível verificar como o direito à educação perpassa pelo financiamento, pois os recursos investidos corroboram para a efetivação da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Também observamos que o padrão de

municípios, estados e regiões brasileiras; 2) **quota estadual e municipal** – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF) (BRASIL, 1988, 2007c; FNDE, 2020).

qualidade deve ser baseado no CAQi e CAQ e não na qualidade meritocrática calcada nos resultados das provas de larga escala. Ainda em relação ao financiamento para a educação brasileira, mostramos no capítulo a seguir, o panorama sobre o financiamento descrito na CF de 1988, por meio dos desdobramentos do art. 60 do ADCT.

4 O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL DESCRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em 1988 foi promulgada a atual Constituição Federal brasileira, dentre todas, a mais ampla em relação às demais, pois significou o processo de (re)construção da democracia com direitos de todos. No que diz respeito à educação, preconizou a erradicação do analfabetismo e universalizou o ensino regular obrigatório e gratuito como direito público e subjetivo, conforme registrado no art. 205 da Constituição Federal 1988 que define

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Diante disso, percebemos que a democratização do ensino foi uma conquista social, já expressa no Manifesto dos Pioneiros e estabelecida na Constituição de 1934. Essas reivindicações expandem o direito à educação pública, o que significa mudanças significativas na política educacional brasileira.

Assim neste capítulo, buscamos delinear os princípios assinalados na Constituição Federal de 1988 em relação ao financiamento educacional, sobretudo, a vinculação de recursos expressa no art. 212 da Constituição que tem por “objetivo garantir a estabilidade das fontes de financiamento, no que refere à suficiência de recursos e regularidade de seu fluxo” (ANPEd, 2019, p.1). Além do mais, verificamos a possibilidade de os “entes exercerem sua função supletiva e dá os meios para que organizar a educação em seu território para atender as funções prioritárias estabelecidas no art. 211 da constituição” (Ibidem).

Vale frisar que também mostramos os princípios que alteraram o art. 60 do ADCT da referida Constituição, que concedeu a nova redação e o direcionamento no dispositivo por meio das emendas constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006, que, respectivamente, correspondem às duas políticas de fundos educacional: Fundef que contemplou apenas o ensino fundamental e o Fundeb ao atender toda a educação básica.

Vejamos a seguir como esses preceitos podem ser compreendidos, a partir da Constituição de 1988.

4.1 PRINCÍPIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NO CONGRESSO NACIONAL

A atual Carta Magna é considerada a mais completa de todas as constituições que o país já teve, pois contém princípios elementares que incluem vários direitos para os cidadãos brasileiros. Assim, é importante destacar as concepções em relação ao direito e ao financiamento educacional, visto que, ao longo dos anos, a educação obteve diversos regimes de financiamento a fim de contemplar o direito de acesso ao ensino obrigatório.

Dessa forma, a Constituição de 1988 definiu a vinculação de recursos, especificando normas e regras para a divisão de responsabilidades entre os entes federados, no que compete ao financiamento da educação. Por conseguinte, percebemos que no art. 212 consta o ordenamento e as ações para a manutenção e para o desenvolvimento do ensino²¹ (MDE), de modo que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212).

Com as regras fixadas em lei, parte da receita resultante de impostos e de transferências são destinados à educação, sendo que o mínimo anual de investimento constitucional será de 18% para União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. O propósito é assegurar meios para efetivação da oferta, da permanência e da qualidade ao priorizar o atendimento das necessidades do ensino primário obrigatório e gratuito.

Na perspectiva dos procedimentos regulares na manutenção e no desenvolvimento do ensino, os artigos 70 e 71 da LDB de 1996 sinalizam com clareza os critérios que podem ou não ser investidos com os recursos na educação, conforme apresentado no quadro abaixo.

²¹ Objetiva obter princípios basilares com insumos que assegure uma educação de qualidade para todos.

Quadro 5 - Manutenção e desenvolvimento do ensino

| DESPESAS REGULARES | DESPESAS IRREGULARES |
|--|--|
| <p>Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</p> | <p>Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:</p> |
| <p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p> | <p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> |

Fonte: Brasil (1996, art. 70 e 71).

Os artigos 70 e 71 da LDB enumeram os requisitos básicos para manutenção e para o desenvolvimento do ensino, que podem ou não ser estabelecidas, legalmente, como ações financiáveis.

O primeiro artigo define as despesas regulares que podem ser gastas com a educação, ou seja, aplicação, compra, aluguel para uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino com o desígnio de auxiliar o trabalho pedagógico. Enquanto o segundo artigo aponta para as despesas irregulares, que não podem ser consideradas na verba constitucional, essas tangenciam a atos de natureza assistencial desligada ao ensino, que não integram o currículo escolar.

Cumpra observar que mediante a vinculação constitucional foi assegurado para a educação um percentual mínimo permanente de aplicação. A esse respeito, Davies (1997) pontua que muitas autoridades têm feito do percentual mínimo como máximo de investimento, além do mais

[...] a definição das despesas com MDE, que tem origem na LDB de 1961 e continuidade na Lei 7.348, de 1985, inspira os Art. 70 e 71, que, embora contenham avanços, continuam apresentando problemas e mesmo contradição com outros artigos (DAVIES, 1997, p. 3).

Ademais, Pinto (2018) indica que há muitos desafios para ter um financiamento que contemple uma educação pública de qualidade. Um dos fatores advém do Governo Federal em que

A estratégia mais ostensiva de fuga da vinculação se deu com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Nascido com o sugestivo e enganador nome de Fundo Social de Emergência (FSE), por meio da EC de Revisão nº 1/1994, com o objetivo declarado de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação”, conforme art. 71 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BRASIL, 1988), e com duração prevista apenas para os anos de 1994 e 1995. Sua principal fonte correspondia a 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, inclusive os que fossem criados (BRASIL, 1988). Já em 1996, seu nome foi mudado para FEF (EC nº 10/1996), motivação real de sua criação, sendo prorrogado até 1999, quando foi substituído pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) (EC nº 27/2000), que manteve a alíquota de 20% sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, excluindo-se o salário-educação de seus efeitos (BRASIL, 1988). Com a EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009), os efeitos da DRU sobre a educação foram progressivamente reduzidos, caindo sua alíquota para 12,5%, em 2009; 5%, em 2010; até a extinção completa, em 2011 (PINTO, 2018, p. 852-853).

A esse respeito, destacamos que a EC de Revisão número 1/1994 criou o Fundo Social de Emergência, instituído em 1994 como um fundo transitório no qual incluiu os arts. 71, 72 e 73 nos termos do art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988. O objetivo era o “[...] saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica [...] cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação” (BRASIL, 1994b, art. 71), no qual dispunha desvincular 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, incluindo-se aí as receitas vinculadas ao ensino.

Em seguida, por meio da EC 10/1996, o Fundo Social de Emergência teve sua prorrogação até 1997, passando a chamar-se de Fundo de Estabilização Fiscal com início do exercício financeiro em 1996. Posteriormente, com a EC 17/1997 houve nova prorrogação que ficou em vigor até 1999, sendo que o percentual de desvinculação

(20%) permaneceu o mesmo. Os dois mecanismos: Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal ficaram conhecidos como Desvinculação de Receitas da União (DRU) (BRASIL, 1994b, 1996d, 1997, 2000, 2007c).

Com o advento da EC 59/2009, houve a eliminação progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ficando o mecanismo suprimido em 2011 (BRASIL, 2009).

Assim, constatamos que os recursos disponibilizados para a educação são insuficientes para atender as demandas que assegurem uma efetiva manutenção do ensino com qualidade e de forma equitativa.

Com base nos fundamentos de Pinto (2018) verificamos a precariedade da participação do governo federal em colaborar com a educação, bem aquém do que deveria ser aplicado com a finalidade amparada por lei.

Na seção seguinte destacamos as normas de transição inseridas no dispositivo original do art. 60 ADCT, que de acordo com a Constituição Federal de 1988 teve a função de sanar o analfabetismo e universalizar o ensino primário obrigatório, no período de 10 anos. Além disso, ressaltamos também duas mudanças notórias que o texto recebeu por meio das Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006.

4.2 ART. 60 ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS ALTERAÇÕES

O ADCT abarca regras de carácter transitório, conforme demonstram as disposições constitucionais em que constam as normas que podem ser modificadas e que não possuem carácter permanente.

Sinalizamos que ao longo dos 32 anos da Constituição Federal de 1988, o art. 60 ADCT obteve algumas mudanças quanto à vigência, à aplicabilidade, à vinculação de recursos e à etapa de ensino contemplada. O quadro abaixo, dispõe informações a respeito das alterações presentes no texto constitucional do dispositivo original, depois com as modificações ocorridas com o advento das Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006 que foram as que, respectivamente, constituíram-se como fundos de subvinculação para financiar a educação.

Quadro 6 - Alterações no art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988

| Dispositivo | CF 1988 | EC nº 14/1996 | EC nº 53/2006 |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Objetivo | Eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. | Assegurar a universalização e atendimento do ensino fundamental obrigatório, progressiva universalização do ensino médio gratuito e remunerar condignamente o magistério. | Universalizar a educação básica estabelecida no Plano Nacional de Educação e a valorizar os profissionais da educação. |
| Período | Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição | Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda. | Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional. |
| Percentual de recursos | Pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. | Subvinculou todos os recursos da MDE dos Estados e Municípios ao ensino fundamental e alfabetização. Não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212, o que equivale a 15% dos recursos ²² : FPE + FPM + ICMS + IPIexp + LC nº 87/96. | É constituído por 20% dos recursos ²³ : FPE + FPM + ICMS + IPIexp + LC nº 87/96 + IPVA + ITR + ITCMD distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial. |
| Complementação de recursos | Não cita | A União deveria complementar os recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. | A União complementa em até 10% os recursos dos Fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente com os recursos próprios (Estaduais e Municipais). |
| Padrão de qualidade | Não cita | Os entes federados deveriam ajustar em até cinco anos suas contribuições de modo a garantir um valor por aluno, correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. | Deveria assegurar a melhoria da qualidade de ensino, no financiamento da educação básica, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. |

Fonte: Elaborado pela autora com base em (BRASIL 1988, 1996a, 2006).

²² Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir).

²³ Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

É possível verificar no quadro acima que o art. 60, no seu texto original, demarcava ações a fim de eliminar o analfabetismo e de universalizar o ensino fundamental. Para isso, haveria aplicação de no mínimo 50% de recursos, “[...] tratava-se de disciplinar o art. 60 do ADCT, que destinava 50% dos 18% [...]” (MONLEVADE, 2007, p. 49). Diante desse fato, Davies (2014b) assinala o problema ínfimo da

[...] participação do governo federal são muitos (antigos e atuais) os casos de pouco compromisso federal com a educação básica. Por exemplo, o art. 60 ADCT da CF de 1988 previa que, por 10 anos, o Poder Público deveria aplicar pelo menos 50% dos percentuais previstos no art. 212 na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (9%, no caso da União), o que não foi cumprido pelo governo federal, segundo o Tribunal de Contas da União (DAVIES, 2014, p. 259).

O prazo findou e não foram superados os desafios do analfabetismo e da universalização do ensino primário. Assim, conjecturou-se uma sistemática distribuição de recursos, a fim de atingir os objetivos propostos. Então, no ano de 1996, por intermédio da EC 14/1996, houve modificação dos art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal concedendo também nova redação ao art. 60 ADCT, logo, tivemos a primeira alteração. Segundo Davies (2014b) a determinação do governo FHC reduziu o “[...] compromisso ainda mais, para o equivalente a 5,4% dos impostos, porém aumentou a obrigação de Estados, do DF e dos Municípios com o ensino fundamental para 15% dos impostos de 1997 a 2006” (DAVIES, 2014, p. 259).

Com essa alteração, o Fundef ficou constituído por 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação, conforme art. 212 da CF de 1988) dos recursos provenientes de parte dos recursos da receita resultante de impostos dos Estados e dos Municípios: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) e Desoneração das Exportações - Lei Kandir (LC nº 87/96).

É importante frisar que esses recursos eram redistribuídos entre cada Estado e seus respectivos Municípios, de acordo com o número de alunos do ensino fundamental do ano anterior. Caso o valor por aluno não atingisse o mínimo definido nacionalmente, a União faria a complementação quando necessária (BRASIL, 1996b; DAVIES, 2004; MONLEVADE, 2007).

A EC nº 14/1996 no art. 5 determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinassem não menos de 60% dos recursos da receita de impostos vinculada à MDE para o ensino fundamental e alfabetização, no período de dez anos. No percurso de vigência do fundo foram constatados lacunas, déficits, irregularidades quanto à aplicabilidade e ao desvio dos recursos financeiros. Além da expansão desordenada do ensino fundamental e acentuada quantidade de escolas municipalizadas com infraestrutura precária (DAVIES, 2004; ROSSINHOLI, 2008).

Levando em consideração os avanços, as limitações e os desafios do financiamento para a educação na vigência do Fundef, convém destacar que nesse ínterim, houve a mobilização de atores visíveis e invisíveis que se posicionaram a favor de um novo fundo que suprisse os obstáculos do Fundef.

Levando em consideração os pressupostos teóricos de Kingdon (1995), destacamos que, desde a primeira PEC nº 233/1995, apresentada em 1995 na Câmara dos Deputados, o processo de tramitação foi marcado por interesses antagônicos e pela correlação de forças que perduraram até a aprovação do novo fundo transitório, sob a EC nº 53/2006 na qual concedeu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 ADCT. Essas medidas ampliaram o tempo de vigência de dez para quatorze anos (2007 a 2020), contemplando a abrangência para todas as etapas da educação básica. No que se refere à alíquota das fontes de receita, houve o crescimento de 15% para 20%; ampliou também de 5 para 8 as fontes advindas de impostos e de transferências de recursos.

Ressaltamos a importância dos fundos, pois a função redistributiva dos recursos entre os entes federativos foi e continua sendo elementar para minimizar as desigualdades no financiamento educacional.

Assim como na EC nº 14/1996 que destinou o percentual mínimo de 60% para a valorização do magistério em efetivo exercício na rede pública, a EC nº 53/2006 também destinou o mesmo percentual de 60% dos recursos anuais para o provimento da remuneração, valorização dos profissionais da educação, e no máximo 40% para despesas regulares da MDE, observando o art. 70 da LDB, mitigando assim, às desigualdades para alguns Estados do norte e do nordeste do país.

Diante disso, neste item tivemos o propósito de apresentar as mudanças relacionadas à vigência, à aplicabilidade, à vinculação de recursos destinados à educação brasileira, apresentadas no art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988 durante os últimos 32 anos.

Em relação à constituição dos fundos de subvinculação para financiar a educação, nas sessões seguintes abordamos de forma breve a trajetória do Fundef e do Fundeb.

4.3 TRAJETÓRIA DO FUNDEF

Constitucionalmente a aplicação mínima de recursos a serem investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino é de 18% por parte da União e 25% por parte dos Estados e Municípios da vinculação de impostos e de transferências de recursos.

Verificamos que os entes federados não dispunham de parâmetros e de critérios que assegurassem a equidade educacional e que, muitas vezes, ocorriam desvios desses recursos para outros fins. Além do que, o processo de arrecadação de algumas regiões do país não tinha como possibilitar um ensino de qualidade e nem como pagar os professores condignamente, pois suas arrecadações eram insuficientes para cumprir as responsabilidades determinadas na lei.

No Brasil, até a década de 1990, não havia uma política de fundos consolidada, somente em 1996 no governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), teve início o processo de tramitação e de efetivação do Fundef, derivada da PEC 233/1995, que em menos de um ano foi transformada na Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentada pela Lei nº 9.424/1996. O Decreto nº 2.264/1997 conferiu regulamentação da lei e concedeu nova redação ao art. 60 ADCT.

Com o Fundef instaurou-se um progresso que permitiu o avanço em solucionar os problemas do ensino e da distribuição dos recursos, em vista disso, tivemos um conjunto de 27 fundos contábeis, um por Estado e mais o Distrito Federal,

estabelecido inicialmente, no estado do Pará²⁴ em 1º de julho de 1997 e implantado, nacionalmente, em todos estados brasileiros em 1º de janeiro de 1998, quando passou a prevalecer a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados apenas ao ensino fundamental (antigo primeiro grau).

Diante da expectativa de alcançar bons resultados em médio prazo, com as mudanças traçadas com os critérios deliberados na legislação do fundo, a grande mudança centrou-se na estrutura do financiamento da 1ª a 8ª série. Esse nível de ensino obteve normas de distribuição e de utilização dos recursos para que fossem aplicados de acordo com o número de alunos em cada rede de ensino.

Pinto (1996) e Araujo (2005) demarcam que o modelo de coordenação financeira constituída no fundo induziu à municipalização, inviabilizando a manutenção e o desenvolvimento do ensino, tanto em quantidade como em qualidade, uma vez que o Fundef tinha por pressuposto assumir a qualidade como garantia para o ensino, contudo, não foi capaz de cumprir. Porquanto, a divisão de responsabilidades sobrecarregou os Municípios, uma vez que não houve a devida sustentação financeira para garantir a efetividade da política educacional (PINTO, 2012).

Por conseguinte, Monlevade (2007), Martins (2011, 2019), Farenzena (2019) e tantos outros autores se posicionaram a discutir essa questão. Dado o exposto, Martins (2019) destaca que a

Lei do Fundef previa a busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (art.13, VI), entre os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente (MARTINS, 2019, p. 364).

Nesse trecho, fica claro que o princípio, ao inserir a concepção do padrão mínimo de qualidade, em sua redação estabeleceu que os entes federados deveriam no período de 5 anos garantir um valor por aluno correspondente, conforme mensurado no art. 60 ADCT, parágrafo 4º, do quadro 10 (Alterações no art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988).

²⁴ A antecipação da vigência do Fundef para 1997 foi a estratégia que garantiu recursos para a efetivação de convênios de municipalização, mas seus termos já estavam definidos anteriormente, prevendo a transferência da gerência das escolas estaduais para as prefeituras, visto que no estado do Pará, a rede estadual tinha 61% das matrículas no EF em 1996, diminuindo para 36%, em 1999, e 19%, em 2010 (FARENZENA, 2012, p. 8).

Complementando o posicionamento de Martins (2019), Monlevade (2007, p. 38) cita que “com a desobediência na fórmula de fixação do valor mínimo anual por aluno (..) a complementação foi caindo cada vez mais (...) comprometeu-se também o esforço pela melhoria da qualidade”.

Ao levar em consideração o que foi mencionado, pontuamos as premissas de Farenzena (2019) ao destacar que

[...] durante a tramitação da PEC relativa à criação do Fundef, entre 2007 e 1996, emenda apresentada na Câmara dos Deputados propunha que a distribuição de recursos entre os níveis de governo fosse balizada por planos educacionais que viabilizassem o atingimento do custo-aluno-qualidade pelos Estados e Municípios e, neste marco, a instituição de um fundo para a educação básica; eis, portanto, o termo inscrito em proposição legislativa, mesmo que não acolhida (FARENZENA, 2019, p. 350).

Tendo em vista os aspectos apresentados, o valor mínimo deveria corresponder ao custo aluno qualidade. Inferimos ainda, que a União tinha função redistributiva e supletiva, na tarefa de equalizar oportunidades educacionais e definir critérios para viabilizar o parâmetro de um valor por aluno que corresponderia aos padrões mínimos de qualidade para o ensino, além de garantir os recursos mesmo que de modo complementar para assegurá-los.

Por meio dos desdobramentos ocorridos, podemos destacar que o Fundef teve várias limitações, Davies (2004), Monlevade (2007), Rossinholi (2008) e Militão (2010) entre outros pesquisadores que se dedicam a estudar o financiamento da educação no país, apontaram as deficiências do Fundef, ao descrevem as limitações do fundo, como: abrangência em apenas no ensino fundamental; a contribuição e o papel da União; a falta de eficiência dos conselhos de acompanhamento e controle social; a prática do baixo valor mínimo por aluno/ano e a ausência de um padrão de qualidade.

Nesse mesmo contexto, Pinto (2009) informa que

O Fundef teve como principal resultado a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. Além disso, esse fundo, ao estimular a municipalização do ensino fundamental provocou um desequilíbrio entre a capacidade tributária de Estados e Municípios e a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação básica, com uma clara sobrecarga sobre os últimos (PINTO, 2009, p. 324).

Com base no posicionamento do autor, é possível destacar a morosidade da União em manter, ao longo dos anos, investimentos compatíveis às necessidades dos sistemas e redes educativas quanto aos insumos necessários e condignos para com o direito à educação pública.

Lamentavelmente, o país se define por políticas de governo ao invés de políticas de Estado, que trariam benefícios como um todo, oportunizando de fato uma educação democrática, com condições que permitiria a efetividade das políticas públicas ao viabilizar a concretude de ações importantes para às futuras gerações, independente do governo que é passageiro.

Uma das limitações apresentadas pelo Fundef foi a abrangência do fundo ser provisório com validade de um decênio, a contar no ano de sua elaboração. Para resolver essa questão, no Congresso Nacional foram apresentadas propostas objetivando a continuidade do Fundef, com as PEC's 467/2001, 29/2002 e 522/2002, que, com base na experiência do fundo, sugeriram a ampliação de validade por mais 10 anos. Além dessas propostas, várias PEC's apresentaram alterações para estabelecer o aumento dos recursos do governo federal vinculados à educação em função de criação de fundos ou políticas para financiamento de Educação Infantil, Ensino Médio ou Ensino Superior. A esse respeito, Rossinholi (2008) assinala que

[...] das 20 propostas identificadas para fundos de financiamento da Educação, 8 eram destinadas à manutenção do Fundef, seja por sua prorrogação ou pela inclusão de novos recursos; 6 além de manterem o Fundef, propunham a criação de um fundo para a Educação Infantil; 1 mantinha o Fundef e criava Fundo para a Educação Infantil e Ensino Médio, 2 mantinham o Fundef e criavam Fundo para o Ensino Superior e 3 criavam o Fundeb, unificando em um só fundo os três níveis de ensino da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2008, p. 119).

Em conformidade com os pressupostos assinalados, destacamos que o Fundef representou um avanço para o ensino obrigatório público no país, com o propósito de universalizar o acesso à escola para todas as crianças de 7 a 14 anos. Além do mais foi um mecanismo restritivo de financiamento que minimizou a desigualdade decorrente da má distribuição de renda, entretanto, o valor mínimo fixado pela União significou pouco em relação à totalidade do ensino, no que diz respeito à qualidade, porquanto, a complementação por parte da União ao fundo foi decrescente e descumpriu a definição do custo aluno e o cumprimento do mesmo.

A seguir apresentamos os pressupostos do fundo sucessor, denominado por Fundeb.

4.4 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO FUNDEB

Além de apresentar o contexto do Fundeb, nesta seção ressaltamos também dois elementos estruturantes para a educação, a Emenda Constitucional 59/2009 e a meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014), que trouxeram alicerces fundantes ao exprimir melhor organicidade para o ensino básico no país.

Em substituição ao Fundef, tramitou no legislativo a PEC nº 536/1997 de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto (PL/SP) e a PEC nº 29/2002, sob autoria do Senador Francisco Escórcio (MDB/MA), que, inicialmente, objetivava a ampliação da vigência do Fundef, no entanto, após sucessivos debates, recebeu modificações na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Das propostas que estiveram em tramitação, optamos por fazer uma breve consideração apenas sobre a PEC nº 536/1997, pois foi transformada na Emenda Constitucional nº 53/2006 que deu origem ao Fundeb.

Convém ressaltar que assim como a PEC nº 415/2001, de autoria do deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), a PEC nº 415/2005 de autoria do Poder Executivo foram pensadas à PEC nº 536/1997 que preconizou a participação da União na complementação dos recursos do Fundef, possibilitando que não houvesse redução no custo por aluno adotado em 1997, também conjecturou a criação do piso salarial nacional para os professores e a constitucionalização do Fundeb. Diante do impasse político, tramitou por um longo período, em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberação. A partir de 2005, após alguns meses de intensos debates, foi possível obter a formação de consenso central. Em janeiro de 2006, a PEC nº 415/2005 teve aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados, com 457 votos favoráveis e apenas 5 contrários. Já, a aprovação no segundo turno ocorreu em fevereiro de 2006 e contou com a votação total de 403 votos, sendo 399 favoráveis, 2 contrários e 2 abstenções.

Ao ser encaminhada rumo à votação no Plenário do Senado em fevereiro de 2006 chegou como PEC nº 09/2006, sofreu alterações e recebeu a apresentação de 29 Emendas. No mês de julho obteve aprovação nos dois turnos, no primeiro com 50 votos a favor e 1 voto com abstenção e para o segundo turno contou com 57 votos favoráveis.

Ao ser remetida à Câmara dos Deputados para votação, obteve aprovação em segundo turno o Substitutivo do Senado Federal a PEC nº 536/1997, em dezembro de 2006. A PEC foi promulgada e transformada na Emenda Constitucional nº 53/2006, no governo do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Como o Fundef tinha vigência até o ano de 2006, houve a necessidade de editar a Medida Provisória 339/2006 em 29 de dezembro de 2006, que após prorrogação vigorou até 20 de junho de 2007, sendo convertida na Lei 11.494/2007 que regulamentou o Fundeb.

No que diz respeito ao fundo, destacamos que a subvinculação das receitas dos impostos e das transferências passaram de 15% para 20%, das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios, no âmbito de cada Estado.

Dentre esses impostos, o ICMS é a maior fonte de recurso para o Fundeb, ou seja, mais da metade provém dessa contribuição que corresponde a 58,5% do fundo. Esse percentual, justifica-se por que de forma (in)direta todo brasileiro ao comprar, vender ou prestar serviços paga o ICMS. Assim, 20% da quantidade arrecadada do imposto pelos Estados e Municípios retornam para esses entes federados por meio do Fundeb, convém ressaltarmos que esse imposto é gasto obrigatório regulamentado constitucionalmente pela Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), não sendo passível de cortes, porque o montante arrecadado é aplicado em serviços essenciais como educação, saúde e segurança (SECRETARIA, S/D; PORTAL, 2020).

Sena (2014, p. 276) indica que “[...] a EC nº 53/2006, além de instituir o Fundeb tocou em dois pontos importantes para o financiamento e a qualidade”, os pontos que o autor destaca, mesmo com suas lacunas e contradições, são elementos notáveis que necessitam ser aperfeiçoados para melhor efetividade. Diante disso, percebemos que o fundo se estabeleceu como um relevante mecanismo para a política de fundos no país. Entretanto, no quesito da qualidade, Martins (2018) assinala que a emenda é

omissa e retrocede em relação à EC nº 14/1996, pois não foi capaz de assegurar um padrão mínimo de qualidade para o ensino, tal como demarca o art. 75 da LDB (1996).

Em conformidade com Davies (2006), Rossinholi (2008) e os documentos oficiais, a implantação do Fundeb ocorreu de maneira gradual, com início em 01/01/2007 atingindo sua integralidade no 3º ano de vigência, em 2009. Na intenção de aperfeiçoar o Fundef, o Fundeb contemplou outros aspectos, como: financiamento a todas as etapas e modalidades da Educação Básica; legitimou o percentual de no mínimo 10% de complementação da União; estabeleceu a necessidade de ser fixado piso salarial nacional para o magistério; possibilitou a distribuição dos recursos de acordo com o critério obrigatório definido pelo número de alunos regularmente matriculados na educação básica; dentre outras medidas.

Além disso, a aprovação da EC 59/2009, em 11 de novembro de 2009, trouxe algumas modificações e alterações para a educação básica obrigatória do país, assim, destacamos alguns preceitos em observância a emenda: a) ampliou a educação básica para a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, além do que assegurou a oferta gratuita daqueles que não tiveram acesso na idade adequada; b) ampliou e inseriu a cobertura dos programas suplementares (material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde) para todas as etapas da educação básica; c) indicou que a distribuição dos recursos públicos seguiria a prioridade de universalizar o ensino obrigatório e garantir o padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação; d) estabeleceu que o plano nacional de educação fosse de duração decenal, com o estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação a fim de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino com o sistema nacional de educação em regime de colaboração; e) instituiu a necessidade de fixar, no PNE, a meta de aplicação dos recursos públicos em educação, em proporção ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB²⁵), determinando a relação PIB/educação; f) reduziu e pôs fim ao percentual da Desvinculação das Receitas da União sobre os recursos destinados à manutenção e

²⁵ O Produto Interno Bruto - PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, Estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. Ou seja, o PIB não é o total da riqueza existente em um país, é apenas um indicador síntese de uma economia, que ajuda a compreender um país (IBGE, S/D).

desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2009; CNTE, 2010).

Diante do exposto, constatamos que a EC 59/2009 trouxe importantes contribuições, que referendou toda a educação básica obrigatória, contemplando prioridades como: universalização, garantia de padrão de qualidade, equidade, estabelecimento de investimento de acordo com os patamares do PIB.

Sem dúvida, com a presença de um Sistema Nacional de Educação, teríamos a clara concepção coordenada de uma política educacional, com pactuação articulada entre Estados e Municípios, uma organização sistemática, pois as ações para o ensino seriam aperfeiçoadas em torno do documento norteador com a finalidade de efetivar as metas, estratégias em observância com o PNE em regime de colaboração, visando assim a garantia do direito educacional com padrões mínimos de qualidade e uma maior complementação da União para com o fundo.

No que se refere aos padrões de qualidade, a meta 20 do PNE evidencia ser necessário “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10%do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014a).

A elaboração do plano projetou designar gradualmente investimento do PIB na educação, de modo que no 5º ano de vigor deveria haver aplicação mínima de 7% do PIB, o que na prática não aconteceu, tais afirmações são evidenciadas nos relatórios de monitoramento e a avaliação do plano realizados e publicados a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): em 2016, pelo 1º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE; em 2018, pelo 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE e em 2020, pelo 3º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE (INEP, 2020). É inegável que o financiamento apresenta alguns pontos fracos, bem como torna-se difícil e completo quantificar a aplicação do percentual do PIB que os governos investimento de fato na educação.

O delineamento das 12 estratégias propostas na meta 20 tem por primazia garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis da educação, com pressupostos de constitucionalizar um padrão de qualidade nacional.

Para isso, em primeiro lugar seria necessário instaurar o CAQi²⁶ até o ano de 2016, conforme estabelecido na estratégia 20.6. Posteriormente, seria efetivada a estratégia 20.8, “implementar o CAQ como referência para o financiamento da educação básica”. A definição desse mecanismo adota como referência o PIB per capita nacional, quer dizer, suprime as variações regionais e temporais de custos (BRASIL, 2014a). Nesse sentido, Ximenes (2015) se refere ao

[...] CAQ, conforme o regime de implementação determinado em um conjunto de estratégias da meta 20 do Plano, estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em educação pública (XIMENES, 2015, p. 28).

Vale destacar que estamos no sexto ano de vigência do PNE e o CAQi não foi implementado, ademais se faz necessário aperfeiçoar o novo Fundeb em sintonia com as metas inscritas no plano, já que os pressupostos básicos que fundamentam o conceito e o mecanismo do CAQi estão presentes na CF (1988) e nas principais legislações que governam a educação em nosso país. Para os autores, Pinto e Alves (2010), Sena (2017), Farenzena (2019) a implementação do CAQi é um dos aspectos que tem motivado os debates em torno do financiamento da Educação.

Como mencionado em tópicos anteriores, já houve condições de materializar o padrão mínimo de qualidade, do ponto de vista institucional, pois passamos pela lei do Fundef, que aludiu de modo indireto o compromisso de implementar tais princípios por meio da EC nº 14/1996, em 5 anos, não houve êxito. Essa atribuição foi mantida na EC nº 53/2006, no entanto, sem estimativa de prazo para cumprimento. Da mesma forma aconteceu com o CAQi, que poderia ser efetivado pela via do Parecer 08/2010, de relatoria do conselheiro Mozart Neves Ramos, que estabeleceu normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que tratou dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública, este parecer foi aprovado em 5/5/2010 pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e pelo PNE cujo estabelecimento do CAQi (meta 20.6) deveria ser efetivado no prazo de dois anos de vigência do plano (2016), contudo, até o ano de 2020 não houve cumprimento na meta, isto é, nenhum desses instrumentos conseguiu

²⁶ O CAQi é um mecanismo proposto e desenvolvido coletivamente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002 e com a contribuição do professor José Marcelino de Rezende Pinto, traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano Nacional de Educação (CAMPANHA, 2019).

implementar um parâmetro para aferir a qualidade com o estabelecimento de insumos indispensáveis para o processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 2010, 2014a).

Diante do exposto, percebemos que um financiamento adequado para a educação pública de qualidade tem sido preocupação mínima por parte do governo federal, visto que sempre se exime de suas responsabilidades e funções reguladoras, ao revisitarmos os documentos normativos, foi possível compreender que o motivo do CAQi não ser efetivado ainda, perpassa pela ampliação de recursos que a União deve complementar ao Fundeb. Para Pinto (2007), o Fundeb não representa o gasto total em educação, mas garante a educação básica em boa parte do Brasil, pois reduz a desigualdade de regiões e Municípios menos privilegiados, que não conseguem obter os recursos próprios e suficientes para investir no ensino.

Como demarcado ao longo do texto, a concepção do Fundeb tem, desde sua criação, a intenção de minimizar as desigualdades educacionais entre os entes da federação. Contudo, assegurar a distribuição desses recursos com equidade é se torna um desafio, visto que o Brasil é um país que apresenta muita desigualdade que perpassa por questões de ordem econômica, social e territorial no processo das relações dentro da sociedade.

Para entender o modelo atual do valor aluno/ano, elaboramos o quadro a seguir, com as principais fontes de recursos destinadas à educação e à base legal nas quais estão vinculados.

Quadro 7 - Receitas das principais fontes de recursos vinculados à educação

| GRUPO | ESPECIFICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA VINCULADA À EDUCAÇÃO BÁSICA | BASE LEGAL |
|-------------------------------|--|---|
| RECEITAS DO FUNDEB | 20% - FPE, FPM, ICMS, IPlexp, LC 87/96, IPVA, ITCMD + Complementação da União de 10% | Art. 60, II e VII, “d”, do ADCT e art. 3º da Lei 11.494/2007 |
| RECEITAS PRÓPRIAS | 5% dos tributos do Fundeb, mas que não o integra o fundo. | Art. 212 CF e art. 1º, Parágrafo Único, I, da Lei 11.494/2007 |
| | 25% dos impostos e transferências dos Estados, DF e Municípios não formadores do FUNDEB (IPTU, ISS, ITBI, IRm, IRe, IOFouro) | Art. 212 CF, c/c Art. 60, II, do ADCT |
| TRANSFERÊNCIAS DO FNDE | Salário Educação | Art. 212, § 5º e 6º, da CF e art. 15, § 1º, II, da Lei 9.424/1996 |
| | Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) | Arts. 22 a 29 da Lei nº 11.947/2009 |
| | Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE | Art. 208, VII, CF e Lei nº 10.880/2004 |
| | Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE | Arts. 208, VII, e 212, § 4º, CF e arts. 1º a 21 da Lei nº 11.947/2009 |
| | Programa Nacional do Livro Didático – PNLD | Art. 208, VII, CF e Dec. nº 7.084/2010 |
| RECURSOS DE ROYALTIES | Participação especial pela exploração de petróleo e gás natural que obriga os Estados, o Distrito Federal e os municípios a destinarem royalties do petróleo para educação e saúde | Art. 2º, inciso II, §§ 1º e 3º, da Lei 12.858/2013 |

Fonte: Adaptado pela autora, com base em Brasil (2015b, p.67) e Campanha (2019, p. 32).

Convém ressaltar que a aplicação dos recursos deve ocorrer de maneira articulada entre os entes federados, de acordo com suas responsabilidades postas na EC 59/2009 no art. 60

[...]

II - os Fundos [...] serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; [...] e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária;

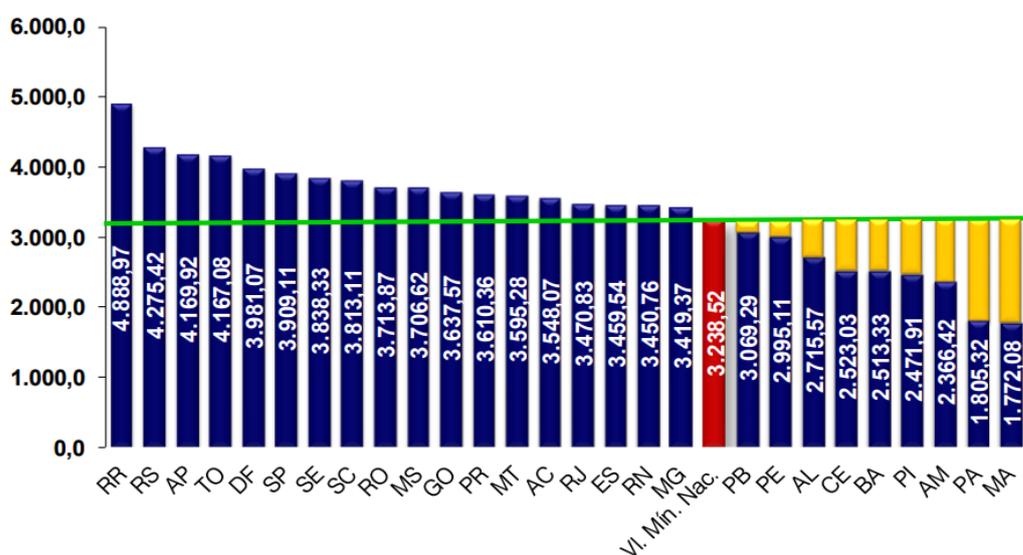
[...]

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos [...] serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (BRASIL, 2006, p.1).

A base de cálculo para o valor aluno/ano é resultante da divisão do total de recursos investidos na educação, pelo número de alunos matriculados baseado no fator de ponderação para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, determinado pela Portaria Interministerial.

O Valor Aluno/Ano (VAA) é um elemento elaborado com o intuito de referenciar os gastos mínimos na educação, tomando por base os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Para isso, o estabelecimento do valor mínimo nacional por aluno segue o critério de organização dos 27 fundos do maior valor para o menor, depois parte para uma ordem decrescente, atribuindo ao 27º fundo o valor necessário para homogeneizar o VAA ao 26º fundo da lista. Depois, o 26º fundo para atingir o 25º fundo, o procedimento é repetido até esgotar os recursos da complementação, ou seja, do maior valor ponderado, até a complementação da União se esgotar. Assim sendo, quando os fundos estaduais não alcançarem com a própria arrecadação, o valor mínimo nacional por aluno estabelecido anualmente, a União desempenha função redistributiva e supletiva, como podemos visualizar na figura seguinte.

Figura 3 - Valor por aluno/ano no exercício de 2019²⁷



Fonte: Gouveia (2019, p. 9).

²⁷ O tom em azul são os valores por aluno sem a complementação da União; o tom na cor vermelha equivale o valor mínimo nacional e o tom representado na cor amarela equivale aos Estados que necessitam receber a complementação da União, de maneira a equalizar os fundos, a fim de que todo fundo estadual ou distrital alcance o valor mínimo definido nacionalmente pela Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda conforme previsto em lei.

O VAA é uma estimativa anual de cálculo para investimento dos recursos por aluno, assim, no ano de 2019, receberam complementação federal nove Estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, seja por arrecadarem menos impostos per capita, seja por terem muitos alunos matriculados no ensino público.

Em 30/12/2019, houve a publicação no Diário Oficial da União da Portaria Interministerial nº 4/2019, que trouxe a definição do valor mínimo nacional do Fundeb aluno/ano para 2020, de R\$ 3.643,16. Assim como ocorreu em 2019, para o ano de 2020, está previsto receberem aporte de recursos federais os mesmos nove Estados (BRASIL, 2019).

Diante desse cenário, foi possível observar o grau de dependência do Fundeb em cada Estado brasileiro, ou seja, o fundo exerce um papel redistributivo muito importante, amenizando as desigualdades regionais em relação ao financiamento educacional, principalmente nos estados do norte e nordeste do país. Em face dessa contingência, a legislação do Fundeb estabeleceu que a vinculação de recursos pudesse receber no mínimo 10% da complementação da União a fim de assegurar a qualidade do ensino, de modo a viabilizar um padrão mínimo nacional.

Farenzena (2012a, p. 1) destaca que “[...] apesar dos avanços nos critérios de assistência, o gasto da União na educação básica é considerado pequeno, diante da procura por equidade e qualidade na educação”. Sem dúvida a União tem exercido papel insuficiente nessa tarefa, uma vez que o mínimo se transformou no máximo de investimento.

Segundo afirmam Bassi, Araújo e Codes (2017, p. 4), mesmo em condições favoráveis, a União permaneceu inalteradamente na condição de complementar o patamar mínimo de 10% das condições orçamentárias.

Entre os problemas existentes, Farenzena (2012a) rememora o papel da União na educação básica, sobretudo porque a responsabilidade pela educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais, no entanto, a maior parte da responsabilidade é majoritariamente assumida por municípios e por estados.

No decorrer dos anos, o desequilíbrio vem crescendo devido ao aumento das obrigações estaduais e municipais em relação a áreas atendidas, fazendo com que não haja espaço adequado progresso arrecadatário destinado a esses entes. Certamente, estamos atravessando uma crise política, econômica e social que resulta da e na aplicação de medidas que retiram direitos de muitos e preservam privilégios de poucos. A respeito disso Oliveira (2018), assinala que o país do futuro encontrou seu destino congelado pelas medidas provisórias e pelas emendas constitucionais que se presentificam no momento.

Como é o caso da inserção do novo regime fiscal imposto pela EC nº 95/2016, que limita o crescimento das despesas por duas décadas, até o ano de 2036, por meio de um rígido mecanismo de controle que congelou os gastos públicos de investimentos em diversos setores, sob o discurso de equilibrar e evitar que a despesa cresça mais que a inflação. Essa medida ocasionou retrocessos ao serviço público, impossibilitando a continuidade das políticas públicas para áreas sociais. Mesmo que o país volte a crescer, será mantido o congelamento dos investimentos, pois o dinheiro economizado custeará o pagamento da dívida pública (BRASIL, 2016).

A contar de 2018, as despesas federais terão reajustes somente por meio da inflação acumulada e a correção terá como parâmetro a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Além disso, diante de uma recessão econômica, a população consome menos, o que impacta na arrecadação de ICMS, esse por sua vez é um importante recurso da cesta de impostos do Fundeb.

Sem contar que menos investimento para a educação significa postergar o cumprimento e execução das metas e das estratégias do PNE (2014) e por não haver progressividade de investimento, as aplicações ocorrerão no patamar do mínimo. Além do que, a emenda por suas consequências danosas na insuficiência de recursos para o funcionamento da educação pública inviabiliza melhorias, comprometendo assim, a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esses esfacelamentos afetam as políticas econômicas de austeridade que estabelece um ciclo vicioso, ampliando o número de pessoas sem trabalho que, conseqüentemente, ficam em situações mínimas de sobrevivência, aumentando as desigualdades sociais, ou seja, as políticas de austeridade martirizam quem mais

necessita das políticas sociais. A esse respeito Sena (2017) traz uma grande contribuição ao destacar que

[...] a população brasileira está envelhecendo. Deixar de investir na educação nos patamares necessários, como identificados no PNE, nos vinte anos de vigência da EC nº 95/2016 – tempo de dois PNE's –, é condenar as gerações que serão a população economicamente ativa em vinte anos a terem uma baixa qualificação (SENA, 2017, p. 295).

Com o Novo Regime Fiscal imposto, temos um cenário de recessão econômica, no qual a sociedade consome menos, ocasionando menos investimento para a área da educação. De certa forma, isso privilegia interesses privatistas ao adentrar no âmbito público, porque se não houver recurso governamental para gerir a educação pública, haverá a indução de terceirizar sob a lógica da produtividade com iniciativa privada. Davies (2018) destaca que

[...] a EC Nº 95, de 2016, prevê que as despesas só poderão ser aumentadas com base no índice da inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos, o que significa que o governo federal (e também estaduais e municipais, caso governadores e prefeitos tomem a iniciativa de fazerem o mesmo nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais) não precisará aplicar em MDE o percentual mínimo dos impostos, previsto no art. 212 da CF, se tais gastos superarem os do ano anterior corrigidos pelo índice da inflação oficial. Esta EC Nº 95, caso não revogada em breve, prejudicará a educação pública provavelmente com a mesma ou até maior intensidade que as emendas constitucionais que desvincularam parte dos recursos da educação de 1994 a 2010. Por isso, a proposta que resultou nesta EC 95 foi denominada por muitos de “PEC do fim do mundo” (DAVIES, 2018, p. 2).

Cabe ressaltar que o art. 107, § 6º da EC nº 95/2016 indica que as complementações do art. 60 ADCT não estão incluídas nos limites deliberados na emenda, pois, constitucionalmente, existem as transferências de caráter obrigatório na lei que já determina um percentual mínimo de arrecadação para o fundo. Essa afirmação encontra suporte em Tanno (2017, p. 10) quando indica que

[...] a EC nº 95/2016 discrimina três categorias de despesas excluídas do teto de gastos que são destinadas aos entes subnacionais: transferências constitucionais, despesas referentes ao art. 21, XIV, da CF/88 e complementações do art. 60, V e VII, do ADCT.

Como o Fundeb é uma subvinculação que está inserida no art. 60 do ADCT, fica excluída do teto de gasto da emenda. Logo, se não tivesse ocorrida a aprovação para o novo Fundeb, certamente o país não terá condições de manter as políticas públicas educacionais de financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse cenário de incertezas, somos alertados por Tanno (2017) sobre a possibilidade de aprovação de um fundo sucessório porque

[...] a EC nº 95/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos além do mínimo estipulado. O acréscimo da complementação da União (para 15% ou 20% do total dos recursos que compõem o Fundeb) implica o automático acréscimo no número de unidades federadas beneficiadas. Essa possibilidade, que não impacta as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal, ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, assim como atinge plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional (TANNO, 2017, p. 13).

Diante da exceção que a EC nº 95/2016 outorga, existe uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995), ante a emenda que possibilita ampliar a participação da União, em consonância com o parágrafo 6º que exclui da base de cálculo e dos limites determinados, as transferências constitucionais estabelecidas e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, ADCT atual Constituição Federal. Portanto, é possível aprovar um novo Fundeb com maior participação da União no que se refere ao percentual de complementação no fundo. Além disso, também é exequível institucionalizar o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), previsto na Meta 20.6 do PNE, com premissas que conduzam ao efetivo direito à educação com qualidade para todos²⁸.

Concordamos com Sena (2009), quando assinala que o Fundeb se tornou um instrumento eficaz para promover a equidade e seu fim ocasionaria o caos na educação básica, retornando à situação pré-Fundef, ou seja, sem redistribuição horizontal e sem complementação da União.

Além do que, o Fundeb contempla toda a educação básica, entretanto, é insuficiente para segurar a integralidade do direito à Educação, ao acesso, à permanência dos alunos, à aprendizagem de qualidade e, por conseguinte à valorização dos profissionais da educação. A redistribuição dos investimentos na educação foram frutos desse fundo que se tornou uma política virtuosa para corrigir as limitações do Fundef, propiciando a abertura de formas de regime de cooperação federativa para a educação básica nas etapas e modalidades que são compreendidas. Esta questão encontra suporte em Cury (2018):

²⁸ Com aprovação e promulgação da Emenda Constitucional 108/2020 que estabelece o novo FUNDEB como fundo permanente de financiamento para a educação básica, o mecanismo CAQ conjecturado como parâmetro para nortear o padrão mínimo de qualidade do ensino, sendo incorporado no texto constitucional, para tal, houve alteração no art. 211 da Constituição Federal (1988) sendo acrescentado ao parágrafo 7º o padrão mínimo de qualidade.

Ao contrário *sensu*, à vista dos 20 anos de vida juntando o Fundef com o Fundeb, o fim do Fundeb seria um *non sense* conducente ao caos, e sua discussão, a cada 10 anos, deixaria em suspense toda uma política apoiada nesta subvinculação. É mais uma vez insistir na possibilidade de uma descontinuidade, uma das maiores feridas da administração pública educacional. E não faria jus ao duro protagonismo de um passado que lutou por tornar a educação um direito sustentável (CURY, 2018, 23).

Apesar do claro posicionamento do autor, o governo e seus aliados insistem em postergar as medidas a serem institucionalizadas. Cumpre observar que o Fundeb apresenta limitações, dentre as quais citamos a disparidade entre o valor mínimo estabelecido anualmente, um percentual insatisfatório para suprir a realidade do nosso país, a fim de garantir uma educação de qualidade.

Em relação a isso, Farenzena (2020a, p.1) aponta que o fundo “[...] permaneceu na agenda governamental, desde sua aprovação, sob diversos aspectos [...]” seja pela definição das ponderações de matrículas, seja pelo reflexo do custo efetivo das etapas, modalidades e situações de oferta nas ponderações que têm sido um grande enfrentamento para sanar as reais necessidades educacionais do país.

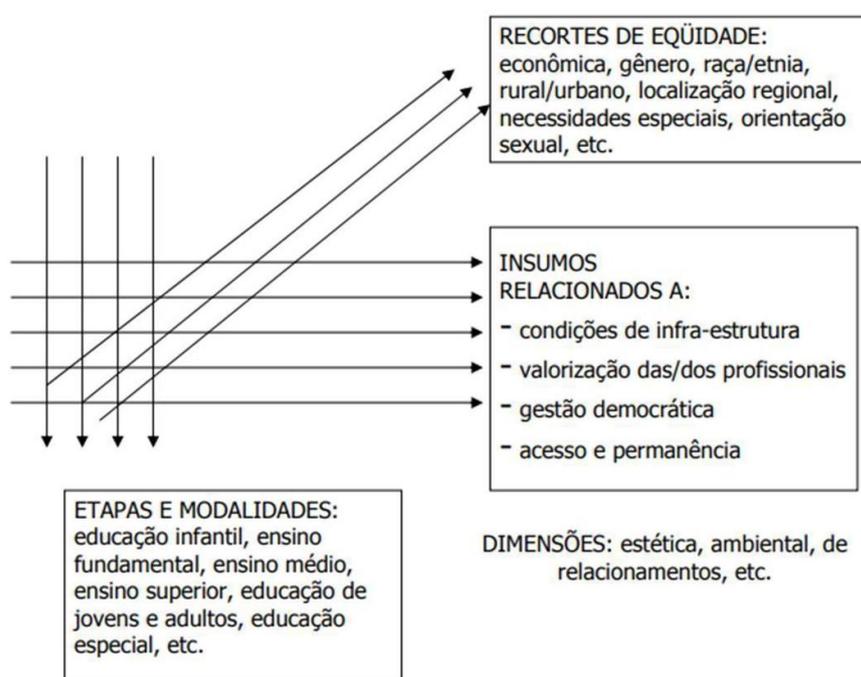
Em virtude dos fatos mencionados, se fazem necessárias mudanças que corrijam as distorções, levando em consideração os pressupostos apontados nos documentos normativos. Como indica Sena (2012, p. 5), a complementação da União ao fundo é um progresso, “[...] considerando que os valores são mínimos e podem e devem ser ampliados até que alcancem o custo-aluno-qualidade”.

A propósito, o indicador Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) tem a finalidade de garantir um padrão mínimo de qualidade para a Educação pública, em observância a meta 20 do PNE, além do mais, é um instrumento que evidencia quanto o país precisa investir, caracterizando-se em um mecanismo de equidade federativa e controle social.

O CAQi e o CAQ vêm sendo elaborados desde 2002, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Estes são mecanismos que procuram inverter a lógica de financiamento da educação, partindo das necessidades reais das escolas para estabelecer o valor que o Brasil precisa investir por aluno a cada ano em cada etapa e modalidade da Educação Básica pública (CAMPANHA, S/D).

A esse respeito, Carreira e Pinto (2007) conceituam que insumos são os recursos humanos e materiais necessários, para que professores consigam ensinar e alunos possam aprender a fim de efetivar o cumprimento do direito à educação e a qualidade do ensino. A lógica dos insumos compreende tamanho das turmas, formação, salários e carreira dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequada com laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros. Conforme destacado na figura abaixo.

Figura 4 - Matriz estruturante do CAQi



Fonte: Carreira e Pinto (2007, p. 12).

É possível considerar que a matriz do CAQi é estruturante, pois conecta variáveis, intercepta etapas e modalidade da educação básica, e relaciona condições de ordem material e humano, sob diversas dimensões, com o propósito de corrigir as desigualdades entre às escolas, evidenciar e pautar a dimensão do direito, conjecturando a garantia das condições mínimas necessárias para o ensino-aprendizagem.

Conforme exposto na figura acima, a matriz do CAQi tem como parâmetro a definição do custo aluno qualidade inicial, representando a inversão do que é praticado hoje, a fim de mensurar o valor por aluno necessário para financiar esse padrão.

Condizente com essa lógica, quando determinou que sua proposta de CAQ era inicial CAQi, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação buscou

materializar o padrão mínimo de qualidade da oferta de educação básica no Brasil. Portanto, o CAQi representa apenas um primeiro passo, um ponto de partida, e não pode ser tratado como um patamar suficiente de qualidade da educação, em que pese o fato de que o Brasil esteja distante de concretizá-lo. O CAQ, por sua vez, representa uma tentativa de superação desse padrão mínimo de qualidade materializado no CAQi, aproximando o Brasil do padrão de investimento praticado pelos países mais desenvolvidos em termos educacionais (CARA, 2014, p. 77).

Nas colocações do autor, o mecanismo do CAQi é um primeiro passo no longo caminho de melhoria da escola pública no Brasil, pois

O CAQi busca garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, princípio asseverado no primeiro inciso do Art. 206 da CF. Em outras palavras, o que se quer com sua implementação é dar condições para que seja ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras. Enfim, a educação necessária para um Brasil justo e próspero (CARA, 2014, p. 76).

Dessa forma, percebemos uma maior equalização de oportunidades, ou seja, o CAQi pretende assegurar o padrão mínimo de qualidade estabelecido na CF (1988), na LDB (1996) e no PNE que deveria estar em vigor desde junho de 2016. Nosso posicionamento é na defesa e na legitimação de um padrão de qualidade e de um custo-aluno qualidade que seja capaz de equalizar um financiamento que propicie o direito à educação condignamente para todos.

Similarmente, o estudo técnico nº 24/2017 do consultor da Câmara dos deputados Cláudio Tanno, potencializa a necessidade de perenização do Fundeb, com parametrização do estabelecimento do CAQi. O consultor propõe o uso do valor aluno ano total, pois pondera, integralmente, as fontes ao calcular a complementação, porque esse fundo é de fundamental importância para o financiamento, uma vez que garante, de certa forma, a equalização de oportunidades educacionais.

Levando em consideração os aspectos observados nesse capítulo, rememoramos as particularidades dos dois fundos no quadro abaixo:

Quadro 8 - Características do fundo em suas duas fases

| Características | Fundef | Fundeb |
|---|---|--|
| Instituído | EC nº 14/09/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 | EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 |
| Vigência | 1997 a 2006 | 2007 até 2020 |
| Abrangência | Ensino Fundamental regular | Educação Básica |
| Alíquota | 15% | 20% |
| Cesta de recursos que compõem o fundo | FPE + FPM + ICMS + IPIexp + LC nº 87/96 | FPE + FPM + ICMS + IPIexp + LC nº 87/96 + IPVA + ITR + ITCMD |
| Recursos de complementação da União | A União complementou o fundo dos Estados quando os valores anuais por aluno ficaram abaixo dos valores mínimos nacionais estabelecidos. | A União complementa em até 10%, sempre que o Estado não alcançar o valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente pela Portaria Interministerial. |
| Piso salarial Nacional para os profissionais do Magistério | Desconsiderou | Instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. |
| Normas para aplicação dos Padrões mínimos de qualidade | De acordo com a EC nº 14/1996 art. 60, § 4º ADCT deveria ser implantado progressivamente em um prazo de cinco anos. | A EC nº 53/2006 não menciona prazo nem mesmo como ocorrerá o cumprimento dos padrões mínimos de qualidade. |

Fonte: Pinto (2007). Quadro adaptado pela autora a partir de Brasil (1996a, 1996c, 2007b e 2019b).

As particularidades de cada fundo denotam que o financiamento deveria ser pauta prioritária no Congresso Nacional, afinal, os recursos dispostos, já não são suficientes para suprir os avanços obtidos nos últimos anos com expansão de matrículas, infraestrutura adequada e valorização de professores. Ao abordar esse assunto, Carreira e Pinto (2007), Pinto e Alves (2010) e Farenzena (2018, 2019) assinalam o enfraquecimento do princípio de constitucionalização das normas para aplicação dos padrões mínimos de qualidade, cuja proposta inicial seria implantada a partir de 31 de dezembro de 2001 no Fundef e também o descumprimento do padrão mínimo de qualidade, previsto em legislações. Assim, não há como ter uma educação pública de qualidade sem investimentos.

Nessa direção, Pinto (2018) destaca duas modificações significativas obtidas nos últimos 20 anos em relação ao financiamento educacional. A primeira equivale à subvinculação iniciada com a EC nº 14/1996, que estabeleceu o Fundef, posteriormente sucedida pela EC nº 53/2006 ao instituir o Fundeb. Já a segunda medida refere-se à defesa do padrão mínimo de qualidade para a educação, delineado na EC nº 14/1996, estabelecida na forma de lei interposta pelo PNE (2014) na meta 20, ao propor o estabelecimento do CAQi e do CAQ, considerando os custos de manutenção para uma educação de qualidade.

O Fundeb tem sido objeto de vários estudos, uma arena que vem sendo debatida continuamente no contexto atual. Autores como Farenzena (2012), Sena (2012), Cury (2018) e Pinto (2018) apontam em suas análises resultados indicativos de que a instituição do fundo trouxe maior equalização para a oferta da educação, apesar dos valores não serem suficientes para uma real oferta de qualidade com adequadas estruturas, tanto materiais quanto imateriais indispensáveis ao financiamento da educação básica, apontam que a União deve ampliar seu aporte de investimento ao fundo em cumprimento aos padrões mínimos que assegure a qualidade.

Assim, percebemos que estamos caminhando para a terceira versão de um fundo para a educação, que necessita ser melhor que os anteriores, pois já acumulou experiências com as últimas versões (Fundef e Fundeb) (FARENZENA, 2018; MARTINS, 2019b). Dessa forma, para que o aprimoramento se torne mais eficiente e capaz de amenizar as desigualdades socioeconômicas, articulando financiamento, qualidade e equidade, é necessário um fundo que contemple de modo substancial os itens mencionados.

Diante disso, cabe ressaltar que o fundo público “[...] ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital” (SALVADOR, 2015, p. 428). Nessa direção, no capítulo a seguir, mostramos a participação dos atores visíveis e invisíveis durante o debate ocorrido nas audiências públicas da PEC nº 15/2015, com intuito de analisar duas questões da nossa pesquisa: complementação da União e garantia do padrão de qualidade para a educação básica, tendo em vista as tensões, as disputas e os interesses em torno do novo Fundeb.

5 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E CUSTO ALUNO QUALIDADE: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA COMISSÃO ESPECIAL DO FUNDEB PERMANENTE

John Wells Kingdon, um intelectual que teve seu lugar no Estado Unidos, especialista em política americana, escreveu alguns livros influentes que apesar das críticas, obteve lugar de destaque na literatura.

Esclarecemos que nesta pesquisa nossa intenção foi acompanhar as audiências públicas e as discussões sobre a tramitação da PEC 15/2015 que objetivou a implementação do Fundeb permanente. Para tal, utilizamos os pressupostos de múltiplos fluxos, teorizados por Kingdon (1995) a fim de compreender o período de discussão, de alternativas e de decisão para a nova política de financiamento da educação básica, já que o fluxo de problema era o término do Fundeb em 31 de dezembro de 2020.

Contudo, para explicitar esse processo no Brasil, optamos pelo período de discussão de alternativas para o novo fundo, elegemos o momento em que o Fundeb permanente estava na agenda governamental enquanto fluxo de solução, tramitando no Congresso Nacional em conformidade a PEC 15/2015.

Fizemos algumas adaptações para o que decidimos analisar, em face aos dois pontos nefrálgicos que se mantiveram no debate das audiências públicas na comissão especial que foram o percentual da complementação da União e os padrões de qualidade para a educação. Por conseguinte, propomos uma classificação diferente da que Kingdon (1995) utilizou, dado o contexto brasileiro e a conjuntura que temos de possibilidades de influência dos atores visíveis nas definições de políticas públicas, por isso, categorizamos os representantes das entidades da sociedade civil como atores visíveis - agentes não governamentais, visto que eles recebem considerável atenção da mídia e do público e subsidiam a definição da agenda governamental.

Tomando como perspectiva de análise os constructos de Kingdon (1995), assumindo a compreensão de que os atores visíveis e invisíveis são empreendedores de políticas públicas. Levamos em consideração que o primeiro grupo constroem consenso por meio do cenário dos múltiplos fluxos (problema + alternativas + vontade política = definição de agenda), sob a influência de articulações, de negociações a fim de

incorporar no texto constitucional suas ideias e projetos na agenda política governamental ante normativas que objetivam implementar o direcionamento dos recursos do fundo público frente a sistemática de seus ideais de interesses, seja pelo viés da implementação do CAQ sob os princípios constitucionais que efetiva o direito à educação básica de forma equânime, seja por indicadores educacionais com indução de resultados e boas práticas, sob o princípio meritocrático. E o segundo grupo possuem o poder de persuadir na escolha de alternativas, uma vez que muitos participantes agem de forma coordenada, ao “divulgar suas ideias, criticar o trabalho dos colegas, aprimorar e revisar essas ideias e discutir novas versões” (KINGDON, 1995, p. 231).

Assim, neste capítulo apresentamos, o posicionamento dos atores visíveis e invisíveis durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG), porquanto eles são empreendedores de políticas e agem para influenciar. De início, é importante destacar que a participação desses atores favoreceu o exercício da gestão democrática, pois essa articulação entre governo e sociedade civil proporcionou mudanças no texto da PEC nº 15/2015 e na política educacional.

Compreendemos que a política educacional diz respeito às decisões que o Estado adota em relação à educação. Tais decisões podem partir de projetos, de leis, de decretos e de resoluções que não são formulados de forma isolada tendem a ser de interesse coletivo. Notamos que esses documentos geraram mudanças na sociedade e conseqüentemente, na educação. Diante disso, observamos que as mudanças propostas tanto pelos movimentos sociais, quanto pelo governo, ao longo dos anos, possibilitaram desde a ampliação da obrigatoriedade da educação pública no Estado até a institucionalização de fundos que pudessem financiar a educação básica.

Essas mudanças são respostas ao que Kingdon (1995) apresenta como *multiple streams*²⁹ que tem por intuito revelar as condições necessárias para que um tema, antes restrito, passe a ser interesse na agenda governamental e monopolize a sociedade o suficiente para provocar mudanças nas políticas públicas. Kingdon (1995) define agenda como “[...] lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários

²⁹ Múltiplos fluxos.

governamentais e pessoas fora do governo, estreitamente associadas a eles, estão prestando atenção séria a qualquer momento” (KINGDON, 1995, p. 227). Dessa forma, é relevante refletir como a institucionalização do Fundeb permanente se constituiu interesse na formação da agenda do governamental.

Dessa forma, investigar o debate ocorrido durante a tramitação da PEC que propôs a institucionalização do Fundeb permanente e como se constituiu a formação da agenda governamental é elementar para compreendermos as disputas e interesses que estavam em jogo.

5.1 PROPOSTA QUE TRAMITOU NA CÂMARA: PEC nº 15/2015

A PEC nº 15/2015 teve por objetivo tornar o Fundeb um instrumento permanente de financiamento, como podemos perceber na ementa de identificação do projeto:

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 (BRASIL, 2015a).

A deputada Raquel Muniz (PSC/MG) via a importância de constitucionalizar o fundo como uma política pública permanente de Estado, incluindo o novo Fundeb no corpo da Constituição de forma perene. Verificamos isso nas palavras da deputada “[...] assim, temos a responsabilidade de tomar esta importante decisão: transformar o Fundeb em instrumento permanente em favor da educação pública brasileira” (BRASIL, 2015a, p. 6).

Além de tornar o fundo ininterrupto, a PEC nº 15/2015 propõe a proibição de retrocesso:

[...] Art.2º É acrescentado o seguinte inciso IX ao art. 206 da Constituição Federal:
 [...] Art. 206..... [...] IX - proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais (BRASIL, 2015a, p. 1).

Sinalizamos que o princípio da proibição do retrocesso constitui-se em uma ferramenta jurídica que viabiliza a proteção dos direitos básicos porque “[...] impede

que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados [...]” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 3), isto é, direitos adquiridos não podem ser retirados, limitados ou flexibilizados.

Essa questão de retrocesso para um governo, pode não ser para outro, afinal Kingdon (1995) aborda que as mudanças no governo são vistas como fatores que influenciam no fluxo político e na mudança da agenda governamental. Diante disso, Capella (2006) afirma que dependendo de quem assumir os cargos políticos pode influenciar nas propostas de mudanças, pois

[...] a eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos do Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para que algumas questões cheguem à agenda, restringindo, em consequência, a entrada de outras (CAPELLA, 2006, p. 43).

Para Capella (2006), além dos atores que pertencem à administração, atores do poder legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. “É o caso de senadores e deputados, uns dos poucos atores que, segundo Kingdon (1995), além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas” (CAPELLA, 2006, p. 32).

Diante disso, ressaltamos a importância que os parlamentares exercem ao proporem leis que efetivem mudanças, pois

[...] os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, eles estão também frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas e da divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação (CAPELLA, 2006, p. 32).

Dessa forma, a justificativa para elaboração da PEC nº 15/2015 foi abordada pela deputada Raquel Muniz ao defender a urgência da continuidade do Fundeb e que havia duas possibilidades para isso:

Torna-se cada vez mais urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020), nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT. Pode se perseguir este objetivo pela mera prorrogação do Fundeb, no ADCT ou pela transformação deste instrumento em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal (BRASIL, 2015a, p. 4-5).

O preceito para um Fundeb permanente foi evidenciado pela autora da proposta, tendo em vista a lógica da aplicabilidade da política de fundo educacional e sua capacidade de cooperação federativa constituídas pela EC nº 14/1996 e pela EC nº 53/2006. Para Salvador (2012, p.13), a consolidação de fundos públicos na política de educação “[...] vem garantido uma relativa estabilidade nas fontes orçamentárias aos longos dos anos”. Nesse sentido, a formulação de um novo fundo delineou condições de avançar o financiamento para a educação.

Já em relação à distribuição das verbas públicas destinadas à educação, a PEC nº 15/2015, inicialmente, definiu que:

[...] Art. 3º É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

[...] Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de natureza contábil;

[...] V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente [...];
VI - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

VII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União [...] (BRASIL, 2015a, p. 2-3).

Conforme os artigos acima, observamos que o sentido da redistribuição dos recursos permaneceria inalterada. A inovação se deu pela sugestão em ampliar a complementação da União dos atuais 10%, uma vez que os atuais percentuais utilizados no fundo não são capazes de corrigir as distorções do sistema educacional, pois, muitos entes federativos não arrecadam o suficiente para assegurar o valor mínimo nacional por aluno capaz de garantir o direito à educação básica de qualidade para todos.

Em relação ao efeito redistributivo e à cooperação entre os entes federados, Farenzena (2012, p. 106) destaca que “[...] a oferta de educação básica é compartilhada entre Estados e Municípios, uma das formas da cooperação federativa na educação”. Ainda na esteira dessa discussão, a deputada Raquel Muniz apontou

no texto da PEC que o efeito redistributivo do fundo é capaz de garantir de forma basilar a equalização do financiamento no ensino, minimizando as desigualdades educacionais.

Cabe ressaltar que a tramitação da PEC nº 15/2015 esteve paralisada no Congresso Nacional em 2016, em razão do processo de *impeachment* instaurado contra a presidente Dilma Rousseff (PT). Outro motivo foi devido à política restritiva do teto de gastos públicos imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou os investimentos orçamentários por 20 anos, e pelo início da tramitação da Reforma da Previdência Social.

Depois desses acontecimentos, a comissão especial destinada a proferir parecer à PEC nº 15/2015 apresentou em dezembro de 2016 doze (12) requerimentos solicitando a realização de audiências públicas.

Ressaltamos que nessas audiências houve a participação de atores visíveis e invisíveis e de acordo com Kingdon (1995, p. 230) “[...] o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas”. Dessa forma, cada requerimento foi organizado de acordo com uma temática já pré-estabelecida, conforme quadro apresentado a seguir:

Quadro 9 - Requerimento para audiências públicas

(continua)

| Requerimento/Temática | Ator visível | Ator invisível |
|---|--|--|
| Requerimento nº 1/2016 Temática – o Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Vander Oliveira Borges - Coordenador-Geral de Operacionalização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC); | José Marcelino Rezende Pinto - Professor da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da USP/ Ribeirão Preto; Barjas Negri – economista; Nalú Farenzena – Profª UFRGS |

Quadro 9 – Requerimento para audiências públicas

(continuação)

| Requerimento/Temática | Ator visível | Ator invisível |
|--|---|--|
| <p>Requerimento nº 2/2016</p> <p>Temática – Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).</p> | |
| <p>Requerimento nº 3/2016</p> <p>Temática - Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Ministério da Educação (MEC);</p> <p>Frente Nacional de Prefeitos (FNP);</p> <p>Confederação Nacional de Municípios (CNM);</p> <p>Observatório de Informações Municipais;</p> <p>Fórum Nacional de Secretários estaduais de Planejamento.</p> | |
| <p>Requerimento nº 4/2016</p> <p>Temática – Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – (MIEIB);</p> <p>Movimento Todos pela Educação;</p> <p>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);</p> <p>Conselho Nacional dos Secretários de Educação –CONSED;</p> <p>União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).</p> | |
| <p>Requerimento nº 5/2016</p> <p>Temática – Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | | <p>Jorge Abrahão – economista (ou Cristina Helena Almeida de Carvalho);</p> <p>Daniel Arias Vazques – economista;</p> <p>Bruno Cesar Campos (ou Rogério Sobreira);</p> <p>Naercio Menezes Filho (ou Fernando Veloso) – economista;</p> <p>José Francisco Soares.</p> |
| <p>Requerimento nº 6/2016</p> <p>Temática: A “cesta-Fundeb”, e potenciais fontes de financiamento para a educação: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA);</p> <p>Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).</p> | <p>José Roberto Afonso – economista;</p> <p>Amir Khair – economista (ou Márcio Pochmann);</p> <p>Eduardo Gianetti da Fonseca – economista;</p> <p>Reynaldo Fernandes – economista.</p> |

Quadro 9 – Requerimento para audiências públicas

(conclusão)

| Requerimento/Temática | Ator visível | Ator invisível |
|--|---|---|
| <p>Requerimento nº 7/2016</p> <p>Temática - o Novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Daniel Cara – Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;</p> <p>Mozart Neves Ramos – Instituto Ayrton Senna.</p> | <p>Nelson Cardos Amaral – Professor, Faculdade de Educação da UFG;</p> <p>Luiz Araújo – Professor da Faculdade de Educação da UnB;</p> <p>Carlos Roberto Jamil Cury – Professor da PUC/MG.</p> |
| <p>Requerimento nº 8/2016</p> <p>Temática – O Fundeb e os conselhos e fóruns de educação: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Conselho Nacional de Educação (CNE);</p> <p>Fórum dos conselhos Estaduais de educação;</p> <p>União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme);</p> <p>Fórum Nacional de Educação (FNE);</p> <p>União Nacional dos Estudantes (UNE);</p> <p>União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).</p> | |
| <p>Requerimento nº 9/2016</p> <p>Temática - O Fundeb e o equilíbrio federativo: análise da PEC nº 15 de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).</p> | <p>Fernando Luiz Abrúcio – cientista político;</p> <p>Marta Arretche – cientista política;</p> <p>Gilda Cardoso de Araujo – Professora, Centro de Educação da UFES;</p> <p>Samuel Pessoa – economista e pesquisador do IBRE/FGV;</p> <p>Rosana Cruz – Profª UFPI.</p> |
| <p>Requerimento nº 10/2016</p> <p>Temática – O Fundeb e a população de educandos nos próximos vinte anos.</p> | <p>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);</p> <p>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);</p> <p>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).</p> | <p>Prof. José Francisco Soares;</p> <p>Profª Lucia Helena de Freitas Pinho França.</p> |
| <p>Requerimento nº 11/2016</p> <p>Temática – encerramento</p> | <p>José Mendonça Bezerra Filho - Ministro da Educação.</p> | |
| <p>Requerimento nº 12/2016</p> <p>Requer a realização de seminários regionais para debater a PEC nº 15 de 2015</p> | | |

Fonte: Baseado nos dados do Congresso Nacional. Quadro: Elaborado pela autora.

Em cumprimento à solicitação dos requerimentos, em março de 2017 iniciaram as audiências públicas da PEC nº 15/2015, em que foi possível verificar a participação democrática da sociedade que deixou de “[...] de ter um papel passivo, passando a ocupar um papel relevante na formulação e implementação de políticas pública em arranjos inovadores de governança” (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR, 2005, p. 5). Conjecturando assim, perspectivas diante do cenário político frente às relações federativas.

Diante disso, um bom exemplo foi a participação de diferentes atores na formação da agenda pública, que segundo Kingdon (1995) e Capella (2006), é o espaço no qual temas, com suas respectivas questões ou problemas, serão agrupados para compor a agenda governamental. Nesse decurso, encontram-se os atores, que são pessoas, grupos ou instituições que direta ou indiretamente estão inseridos na formulação e/ou implementação de uma determinada política que objetiva defender seus interesses de forma explícita ou implícita buscando inserir, manter ou finalizar uma determinada política pública.

Nessa dialogicidade, Kingdon (1995) e Capella (2006) assinalam a existência de dois tipos de atores: os visíveis e os invisíveis. Seguindo esse princípio, organizamos dois quadros em que identificamos a presença desses atores, durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015. Na ocasião, os convidados tiveram a oportunidade de discutir e de elaborar a formação da agenda política para o novo Fundeb mediante o fluxo das articulações e negociações delineando a agenda governamental.

Quadro 10 - Participação dos atores visíveis

(continua)

| | | | | |
|------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------|--|
| ATORES VISÍVEIS | Agentes governamentais | União | Executivo | <p>Conselho Nacional de Educação (CNE) Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) Ministério da Economia (MEC) Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) Tribunal de Contas da União</p> |
| | | | Legislativo | <p>Deputados federais Senadores</p> |
| | | | Estado | <p>Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal - COMSEFAZ Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) Fórum dos conselhos Estaduais de educação Governadora Fátima Bezerra Secretário de Educação Secretário Executivo da Educação do Estado de São Paulo Tribunal de Contas do Estado Vice-Governadora Izolda Cela</p> |

Quadro 1011 - Participação dos atores visíveis

(conclusão)

| | | | | |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------|---|---|
| ATORES VISÍVEIS | | Município | Executivo | Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS) Confederação Nacional de Municípios (CNM); Frente Nacional de Prefeitos (FNP) Prefeitos Secretária Municipal de Educação União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) |
| | | | Legislativo | Vereadora Iara Bernard |
| | Agentes não governamentais | Sociedade Civil | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) Campanha Nacional pelo Direito à Educação Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Fórum Nacional de Educação (FNE) Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) Movimento Todos Pela Educação Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) União Nacional dos Estudantes (UNE) | |

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Kingdon (2007) e Capella (2006).

Os atores visíveis possuem destaque na mídia e para o público, inclusive têm maior probabilidade de influenciar a formação da agenda, eles se subdividem em agentes governamentais e agentes não governamentais. O primeiro grupo defende as ações do governo, seguindo o rumo de suas prioridades, já o segundo abrange a sociedade civil que é composto por organizações ou instituições voluntárias que contestam os arranjos do Estado. Os atores invisíveis têm pouca chance para persuadir na formação da agenda, contudo apresentam maior competência para influenciar os atores visíveis. A seguir, demonstramos a composição dos atores invisíveis que participaram nas audiências públicas de 2017 a 2019.

Quadro 121 - Participação dos atores invisíveis

(continua)

| | | |
|------------------------------|---------------|--|
| ATORES INVISÍVEIS | Acadêmicos | Fabrizio Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia pela UNICAMP. |
| | Consultores | Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. Maurício Holanda Maia - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. Paulo César Ribeiro Lima - Consultor da Câmara dos Deputados. |
| | Especialistas | André Pinheiro de Carvalho - Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria. Bruno Cesar Campos - Economista e pesquisador de políticas e finanças públicas. Daniel Arias Vazquez - Economista e professor da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP. Gregory Elacqua - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Naercio Menezes Filho - Economista e Professor do Insper. Reynaldo Fernandes - Economista e professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, de Ribeirão Preto. Ricardo dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco. |
| | Pesquisadores | Jorge Abrahão de Castro - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público. Ricardo Paes de Barros - Pesquisador do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa. |

Quadro 11 - Participação dos atores invisíveis

(conclusão)

| | | |
|------------------------------|-------------|---|
| ATORES INVISÍVEIS | Professores | <p>Ana Angélica Gonçalves Paiva - Professora, Especialista e Mestre em Educação.</p> <p>Arnóbio Marques de Almeida Júnior³⁰ - Professor, ex-secretário da SASE.</p> <p>Bruno Holanda, Professor da Universidade Federal de Goiás – UFG.</p> <p>Carlos Abicalil- Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas.</p> <p>Gabriela Schneider - Professora da Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR.</p> <p>Gilda Cardoso de Araujo - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.</p> <p>João Batista dos Mares Guia - Professor, sociólogo e consultor educacional.</p> <p>José Francisco Soares - Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.</p> <p>José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.</p> <p>José Marcelino de Rezende Pinto - Professor da Universidade de São Paulo - USP de Ribeirão Preto.</p> <p>José Roberto Rodrigues Afonso - Professor do Instituto de Direito Público – IDP.</p> <p>Luiz Araújo - Professor da Faculdade de Educação da UnB.</p> <p>Marta Teresa da Silva Arretche - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.</p> <p>Nalú Farenzena - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.</p> <p>Nelson Cardoso Amaral - Professor da Faculdade de Educação da UFG.</p> <p>Nelton Carlos Conte - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF, no Rio Grande do Sul.</p> <p>Salomão Ximenes - Professor da Universidade Federal do ABC – UFABC.</p> <p>Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR.</p> <p>Úrsula Peres - Professora da Universidade de São Paulo – USP.</p> |
|------------------------------|-------------|---|

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Kingdon (1995).

Neste quadro agrupamos os atores presentes nas audiências públicas da PEC nº 15/2015, com intuito de analisar duas questões que foram divergentes durante todo o

³⁰ Arnóbio Marques de Almeida Júnior, mais conhecido como Binho Marques.

debate da tramitação: ampliação da complementação da União e garantia de um padrão de qualidade para a educação básica, tendo em vista as tensões, as disputas e os interesses em torno do fundo público, uma vez que este “[...] ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital [...]” (SALVADOR, 2015, p. 428).

Nesse contexto se evidencia a correlação de forças e o conflito de interesses ante ao posicionamento dos atores durante o governo de Michel Temer³¹ (MDB) e do governo de Jair Messias Bolsonaro³², sob o processo dos múltiplos fluxos, dos problemas, das soluções ou das alternativas para formulação da agenda política com vistas a constitucionalizar o novo Fundeb.

Vejamos a seguir como foram as contribuições dos atores nas audiências da PEC nº 15/2015, no decurso do governo de Michel Temer.

5.1.1 Participação dos atores visíveis e invisíveis nas audiências públicas da PEC nº 15/2015 durante o governo Temer

Nesta subseção, nossa intenção foi verificar como as sugestões dos atores visíveis e invisíveis nas audiências da PEC nº 15 de 2015, contribuíram com a construção do texto constitucional. Salientamos que essas sugestões reforçam o processo democrático contido na Constituição Federal, na LDB e no PNE.

Percebemos que a atuação desses atores possibilitou o arranjo constitucional das políticas elaboradas no Brasil, reforçando os valores da democracia e proporcionando maior transparência em relação ao controle social na atuação estatal ao implementar as políticas públicas. Em relação a isso, Frey, Penna e Czajkowski Jr (2005) afirmam que

O Estado está diante do desafio de encontrar novas formas de gerenciar as suas incumbências, sobretudo no sentido de promover uma gestão de cunho mais participativo e democrático. Tais medidas tendem a fazer com que o

³¹ O vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu a presidência interinamente em 12/05/2016, meses depois, em 31/08/2016 com a efetivação do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), Michel Temer assume o cargo de modo definitivo até o fim do mandato.

³² Eleito pelo partido do PSL em 2018 e no ano de 2020 encontra-se sem partido.

Estado passe a nortear a sua ação, em relação às políticas públicas, não mais a partir de uma noção puramente tecnocrática e autoritária, passando a ampliar os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações organizacionais. (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR, 2005, p. 2).

Corroborando os argumentos dos autores citados, identificamos que a participação dos atores visíveis e invisíveis contribuiu para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, optamos por apresentar as tensões e as disputas notabilizadas no debate das audiências públicas da PEC nº 15/2015, que ocorreram no íterim do governo Temer com a presença dos seguintes atores:

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(continua)

| Audiências públicas realizadas em 2017 | | |
|--|--|---|
| DATA | TEMA | Atores |
| 07/03/2017 | O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível José Marcelino de Rezende Pinto - Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo - USP de Ribeirão Preto; Luiz Araújo - Professor da Faculdade de Educação da UnB. |
| 14/03/2017 | O Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível Marcos Silva Ozorio - Diretor de Valorização dos Profissionais de Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino — SASE, do Ministério da Educação (SASE/MEC); Idilvan Alencar - Sec. Educação do Ceará e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); Aléssio Costa Lima – Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). |
| 28/03/2017 | Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC 15, de 2015, e sugestões para seu aprimoramento. | Visível Jorge Carvalho - Secretário de Estado da Educação de Sergipe e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; Gilmar Soares Ferreira - Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; Iolanda Barbosa da Silva - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, da Paraíba; Lívia Maria Fraga Vieira - Representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB. |

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(continuação)

| | | | |
|------------|---|-----------|---|
| 04/04/2017 | Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público; análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento do seu texto. | Invisível | <p>Daniel Arias Vazquez - Economista e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP;</p> <p>Bruno Cesar Campos - Economista e pesquisador de políticas e finanças públicas;</p> <p>José Francisco Soares - Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.</p> |
| 18/04/2017 | O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | <p>Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;</p> <p>Herton Ellery Araújo - Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;</p> <p>Camilo Bassi - Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.</p> |
| | | Invisível | <p>Nelson Cardoso Amaral - Professor da Faculdade de Educação da UFG.</p> |
| 27/04/2017 | A importância da perenidade do Fundeb, a importância do Fundeb para os Municípios e a necessidade de aperfeiçoamento dos índices de educação, como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). | Visível | <p>Sueli Nobre - Ex-Secretária Municipal de Educação de Montes Claros, Minas Gerais;</p> <p>Jônatas Gonçalves Rêgo - Secretário Municipal de Educação de Mirabela, Minas Gerais.</p> |
| | | Invisível | <p>Ana Angélica Gonçalves Paiva - Professora, Especialista e Mestre em Educação;</p> |
| 11/05/2017 | Fontes de financiamento para a educação com qualidade e equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | <p>Andréa Barbosa Gouveia - Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd.</p> |
| | | Invisível | <p>Reynaldo Fernandes - Economista e professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, de Ribeirão Preto.</p> |
| 01/06/2017 | O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | <p>Maria Inês Fini - Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep;</p> <p>Maria Lúcia Franca Pontes Vieira - Gerente de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;</p> |

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(continuação)

| | | | |
|------------|--|-----------|---|
| 01/06/2017 | O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Invisível | José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. |
| 13/06/2017 | Fundeb- Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | Barjas Negri - Prefeito de Piracicaba. |
| | | Invisível | Jorge Abrahão de Castro - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público; José Roberto Rodrigues Afonso - Professor do Instituto de Direito Público - IDP. |
| 20/06/2017 | Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | Lisete Regina Gomes Arelaro - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA; Rebeca Otero - Coordenadora de Educação da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO. |
| 29/06/2017 | O Fundeb e os Conselhos e Fóruns de Educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Visível | Cesar Russi Callegari - Representante do Conselho Nacional de Educação – CNE; Heleno Araújo Filho - Coordenador do Fórum Nacional de Educação – FNE; Manoel Humberto Gonzaga Lima - Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME. |
| 08/08/2017 | Fundeb, Efeito Redistributivo e Cooperação entre os Entes Federados no Setor Educacional: Análise da PEC 15 de 2015 e Sugestões para o Aprimoramento de seu Texto | Visível | Elias Diniz - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos – FNP; François Eugene Jean De Bremaeker - Gestor do Observatório de Informações Municipais. |
| 22/08/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Visível | Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; |
| | | Invisível | Naercio Menezes Filho - Economista e Professor do Insper. |

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(continuação)

| | | | |
|------------|---|-----------|--|
| 05/09/2017 | Discussão da Proposta de Emenda à Constitucional nº 15-A, de 2015, que torna permanente o Fundeb-Educação: análise do texto | Visível | Bruna Brelaz - Diretora de Relações Internacionais da União Nacional dos Estudantes – UNE; Álvaro Moreira Domingues Junior - Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. |
| | | Invisível | João Batista dos Mares Guia - Professor, sociólogo e consultor educacional. |
| 12/09/2017 | Discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Visível | Priscila Cruz - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação; Luciano Oliva Patrício - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação – MEC; Mariza Abreu - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios – CMN; Denise Carreira - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação. |
| 19/09/2017 | Debate sobre o tema O novo Fundeb como contribuição para a construção do Custo Aluno Qualidade - CAQ: análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Invisível | Arnóbio Marques De Almeida Júnior – Professor, Ex-secretário da SASE; André Pinheiro De Carvalho - Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria. |
| 26/09/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015, análise do texto, sugestões para o seu aprimoramento, e deliberação de requerimento. | Visível | Caio Callegari - Representante do Movimento Todos Pela Educação. |
| | | Invisível | Marta Teresa Da Silva Arretche - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. |
| 10/10/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Visível | Wellington Jesus - Representante da FINEDUCA. |
| | | Invisível | Gregory Elacqua - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Gabriela Schneider - Professora da UFPR. |

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(continuação)

| | | | |
|---|---|-----------|--|
| 17/10/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Invisível | Nalú Farenzena - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. |
| 24/10/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Visível | Ubiratan Aguiar - Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da Lei que instituiu o FUNDEF; Iara Bernardi - Vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o Fundeb. |
| | | Invisível | Ricardo dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco. |
| 31/10/2017 | Discussão dos repasses aos Municípios de recursos remanescentes do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF | Visível | Élida Graziane - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; José Reis Nogueira De Barros - Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS). |
| 07/11/2017 | Discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, que torna permanente o Fundeb Educação. | Invisível | Gilda Cardoso de Araujo - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES; Daniel Bregman - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. |
| 21/11/2017 | "Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Visível | Maria Tereza Paschoal - Secretária Municipal de Educação de Londrina- PR. |
| | | Invisível | Úrsula Peres - Professora da Universidade de São Paulo - USP; Salomão Ximenes - Professor da Universidade Federal do ABC – UFABC; Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR. |
| Audiências públicas realizadas em 2018 | | | |
| 24/04/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Visível | Rubens Barbosa De Camargo - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA); Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Stefany Kovalski - Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES. |

Quadro 12 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Temer

(conclusão)

| | | | |
|------------|--|-----------|--|
| 08/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Visível | Caio Callegari - Representante do Movimento Todos Pela Educação. |
| | | Invisível | Nelson Cardoso Amaral - Professor da Universidade Federal de Goiás – UFG; Fabício Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia pela UNICAMP; Nelton Carlos Conte - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF, no Rio Grande do Sul. |
| 15/05/2018 | Discussão acerca da proposta de substitutivo à PEC nº 15, de 2015, análise do texto e sugestões de aprimoramento. Deliberação de requerimentos. | Visível | Elias Diniz - Prefeito do Município de Pará de Minas, no Estado de Minas Gerais, e representante da Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE. |
| 22/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Visível | Haroldo Corrêa Rocha - Vice-Presidente do CONSED; Márcio Bastos Medeiros - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - CONSEPLAN. |
| 29/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Visível | Aléssio Costa Lima - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; Mariza Abreu - Representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM); Frederico da Costa Amancio - Representante Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED. |
| 12/06/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Visível | Marcos Mendes - Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda; Fábio Ribeiro Servo - Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. |

Fonte: Brasil, (2020a). Quadro adaptado pela autora.

Diante desse quadro, percebemos que os atores visíveis e invisíveis apresentaram propostas ao substitutivo à PEC nº 15/2015 com vistas a aprimorar o efeito redistributivo e cooperativo entre os entes federados para o fundo vindouro, considerando a qualidade e a equidade para o ensino básico, muito embora, o percurso estivesse marcado por desafios, por disputas e por conflitos de interesses em torno do fundo público.

Nesse sentido, as percepções na dimensão federativa e as mudanças conjecturadas nas proposições para o novo fundo são apresentadas nas subseções seguintes, mediante os apontamentos evidenciados pelos atores visíveis e invisíveis durante o governo Temer.

5.1.1.1 Posicionamento dos atores visíveis durante o governo Temer

Antes de discutir o posicionamento dos atores nas audiências públicas da PEC nº 15/2015, é importante mostrar o contexto sócio-político-econômico em que o Brasil estava situado. Destacamos que em 2016, após o processo de *impeachment* instaurado contra a presidente Dilma Rousseff (PT), o vice-presidente Michel Temer (PMDB) assumiu integralmente o governo até o final 2018. Segundo Mariano (2017), o governo Temer foi articulado por medidas que tinham o intuito de priorizar a sustentabilidade fiscal do país, com a justificativa de recuperar a confiança do mercado internacional no Brasil.

Mariano (2017) ainda informa que uma das medidas implementadas foi a Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o ADCT ao determinar o Novo Regime Fiscal, limitando os gastos públicos nas áreas sociais num período de 20 anos, a fim de conter as despesas orçamentárias obrigatórias. Tais critérios impactam o cenário político brasileiro porque inviabilizou a implementação de políticas públicas em diversos setores, já que os investimentos foram restringidos.

Apesar dessa EC determinar um Novo Regime Fiscal que definiu investimentos públicos para as duas próximas décadas (2016-2036), não se incluiu na base de cálculo e nos limites estabelecidos o art. 60 ADCT, no qual o Fundeb está inserido. Assim, o art. 107 § 6º da EC nº 95/2016 promoveu uma brecha que possibilitou, de acordo com o entendimento de Capella (2006), uma janela de oportunidade, já que, constitucionalmente, o art. 212 da Constituição Federal de 1988 determina que sejam aplicados investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino, preservando-se, assim, o mecanismo do Fundeb que é uma subvinculação do art. 212. Dessa forma, encontramos na própria lei um princípio que garante ampliar o complemento por parte do governo federal para o novo fundo.

Diante desse contexto sócio-político-econômico, destacamos que durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, alguns atores visíveis, foram favoráveis às indicações do governo, pois de acordo com Capella (2018), esse grupo de atores são guiados com o propósito de defender os objetivos do próprio governo, por meio dos quais procuram persuadir as pessoas a concordarem com as ideias pré-planejadas a fim de instrumentalizar e implementar as políticas públicas como lhe convém.

Dessa forma, perante esse cenário econômico e como forma de apoiar as medidas fiscais adotadas pelo governo, os atores visíveis do Ministério da Fazenda, Fábio Ribeiro Servo (Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) e Marcos Mendes (Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda), foram favoráveis em manter o percentual de 10% da complementação da União pois, de acordo com eles, seria importante a continuidade do Fundeb, por ser um instrumento que potencializa o investimento para a educação básica, e também por já ter sido consolidado no país, entretanto, o fundo necessitava de aperfeiçoamentos para manter-se preservado e fortalecido. Diante disso, seria necessário repensar a regra de distribuição do fundo em uma tendência decrescente, pois o Governo Federal tem investido acima do valor mínimo e vem avançando nos gastos para a educação.

Percebemos que o representante do Ministério da Fazenda via como obstáculo ampliar a complementação da União, pois se houvesse o aumento dos recursos acima da arrecadação inflacionária, ficaria difícil sustentar o fundo com o passar dos anos.

Nessa mesma direção, o representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), Márcio Bastos Medeiros, pontuou de uma maneira geral, que o órgão era contrário a qualquer mobilização no sentido de maior vinculação de investimentos, já que maiores recursos para a educação consistem em privar alguma política.

Percebe-se que o posicionamento desses agentes governamentais optou em não ampliar o percentual de complementação de recursos para a educação nem mesmo perspectivas para garantir qualidade sob princípios de um mecanismo equitativo como determina o PNE, ou seja, critérios voltados para o CAQi e para o CAQ que buscam contemplar insumos mínimos necessários.

Tal análise, representa um desacordo a partir do PNE à medida em que na meta 20 trata de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - 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. Em observância ao prazo estabelecido, o país não conseguiu cumprir muitas metas do PNE, como por exemplo, a meta 20 que tinha por objetivo aprimorar a qualidade do ensino, como aponta Salvador (2012, p. 16) “[...] não se trata de uma escolha somente econômica, mas principalmente resultado de opções políticas, refletindo a correlação de forças sociais presente na sociedade”.

Identificamos que os representantes do Conselho Nacional de Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM) coadunam que o governo federal deveria ampliar sua participação na complementação para o novo fundo de no mínimo 10% para no mínimo 15%, porém esses atores visíveis também são contrários à inclusão do CAQi, como determina o PNE.

Em que pese as razões expendidas, o Conselho Nacional de Educação (CNE), representado por Cesar Russi Callegari, evidenciou que a PEC nº 15/2015 possui um caráter positivo, já que a intenção é perenizar o Fundeb como uma política de Estado, que apresentava “uma forte redução das desigualdades dentro das Unidades da Federação e entre elas, mas não é suficiente para termos um sistema equitativo” (BRASIL, 2017c, p. 4). Sobre esse processo de equidade, Martins (2009) assinala que

[...] a equidade representa “uma particular aplicação do princípio da igualdade às funções do legislador e do juiz”. No caso do financiamento educacional, a equidade pressupõe a justiça no processo de distribuição dos recursos entre os entes federados subnacionais, assim como a ética e a solidariedade nas relações entre estes e a esfera da União (MARTINS, 2009, p. 28).

Corroborando o referido autor, acrescentamos que César Russi Callegari defendeu que o novo fundo precisava de ter ampliação na complementação da União para alcançar os “[...] Municípios mais vulneráveis, do ponto de vista da renda e condições, dentro dos Fundeb’s estaduais” (BRASIL, 2017c, p. 5).

Convém destacar ainda, que o CNE aprovou em 2010 o Parecer 08/2010 (extinto em 2019), que estabeleceu normas para aplicabilidade dos padrões mínimos de qualidade no ensino público da Educação Básica, reconhecendo assim o CAQi como

referência. A partir dessa normativa foi constituído um grupo de trabalho (GT), regulamentado pela Portaria 459/2015, com a intenção de elaborar estudos sobre a implementação desse indicador, como parâmetro para o financiamento da educação básica.

O GT contou com a participação de vários atores empenhados em defender a educação brasileira, produzindo assim, o relatório final do GT CAQ com possíveis mecanismos para implementação escalonada do Custo Aluno Qualidade para que fosse utilizado em futuras pesquisas e debates. Cabe aqui ressaltar que o Ministério da Educação criou outros grupos de trabalho a fim de debater sobre o CAQi. Todavia, nunca foi homologado e nem tão pouco regulamentado, descumprido as determinações da meta 20 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2010, 2015b).

Da mesma forma, a coordenadora-Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Sylvia Cristina Toledo Gouveia, representante do FNDE, destacou que a União estabeleceu um “[...] importante papel de auxiliar os Estados mais carentes, que têm uma arrecadação menor e que precisam efetivamente do exercício da função supletiva da União para o financiamento da educação básica em suas respectivas esferas” (BRASIL, 2018c, p.361). Identificamos que pela fala da convidada, o FNDE propôs que a União aumentasse de 10 para 15% o valor de repasse para os entes federativos, porém não houve uma sugestão que definisse padrão de qualidade para o novo fundo.

Nesse contexto, a representante da Confederação Nacional de Municípios (CMN), Mariza Abreu, também foi favorável à ampliação da complementação da União para 15% e defendeu que deveria haver maior contribuição de recursos por parte da União para investimento ao fundo, inclusive alegou que “[...] todos os Municípios defendem maior participação da União no financiamento à educação básica e mais exercício da sua função redistributiva” (BRASIL, 2018c, p. 457). A proposta da referida convidada objetivou aumentar de forma viável, gradativa e redistributiva. Assim o fundo melhoraria a equidade e a qualidade e corrigiria as desigualdades educacionais. A representante também defendeu que “deve existir apenas um valor anual por aluno para toda a educação básica obrigatória, da pré-escola ao ensino médio regular, com variação entre urbano e rural, e de educação especial” (BRASIL, 2018 c, p. 436-437).

Nesse cenário de proposições, reportamo-nos aos princípios destacados por Kingdon (1995) ao afirmar que os atores visíveis exercem maior influência na definição das alternativas e esse grupo de atores possui grande poder de influência no presidente da república que, por sua vez, é considerado por Kingdon (1995) como o ator com maior relevância na definição das agendas por obter recursos institucionais como poder de veto, de nomear pessoas para assumirem cargos políticos estratégicos e também por ter recursos organizacionais.

Os ministros e os secretários-executivos de ministérios são atores visíveis, nomeados pelo presidente, que exercem grande influência na elaboração de agendas e eles marcaram presença ao longo das audiências da PEC nº 15/2015. Ressaltamos também a participação do Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e relator da lei que instituiu o Fundef, Ubiratan Aguiar, enfatizou a importância de estruturar as escolas públicas com equipamentos tecnológicos para promover o desenvolvimento da educação e da cultura, sobretudo por compreender que há uma disparidade entre as escolas públicas e privadas. O convidado ressaltou que a

[...] injustiça social está naqueles alunos das classes mais abastadas que têm acesso a todos os meios de informação. O *FaceTime*, o *Facebook*, enfim, a tudo que pode ser proporcionado eletronicamente ele tem acesso. E o menino da escola pública? Nem nas escolas, às vezes, ele dispõe de um computador para ter acesso à informação (BRASIL, 2017e, p.4).

Embora o ministro tenha proposto a ampliação de recursos, ele não evidenciou o percentual significativo para garantir o princípio da equidade junto ao Estado nação.

Destacamos também a participação do chefe do poder executivo de Pará de Minas, Elias Diniz, que apresentou a questão da infraestrutura básica para que se tenha qualidade no ensino, o convidado pontuou que

[...] quando se trabalha essa linha de financiamento, está-se deixando predisposta ao aluno uma infraestrutura básica que venha ao encontro dos anseios, inclusive os do educador, para que este tenha condições mínimas para alcançar esse objetivo: uma sala de aula em situação salubre; um material pedagógico que permita o acompanhamento e até mesmo o monitoramento do aluno por uma equipe externa; a integração e a socialização da família, com uma responsabilidade compartilhada (BRASIL, 2018c, p. 622).

Corroborando o princípio da equidade, elucidamos o posicionamento de Martins (2009, p.31) ao afirmar que “[...] a política que fundamenta os fundos prevê também, a sua utilização para garantir o padrão mínimo de qualidade, a universalização do

acesso e a permanência dos indivíduos no sistema educacional”, ou seja, é necessário que o financiamento seja um instrumento que tenha funcionalidade capaz de garantir a continuidade do fluxo de recursos e a possibilidade efetiva do exercício do controle social a fim de garantir o direito à educação.

Destacamos que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), desde 2011 considerou a possibilidade de utilizar o PNE como ferramenta de gestão para prover educação de qualidade e em 2016 o IPEA apresentou a nota técnica “Quanto Custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ)”, que indicou o CAQ_PNE como metodologia de cálculo suficiente para ofertar uma educação no padrão de qualidade (IPEA, 2016).

Com essa afirmativa, os técnicos do IPEA, Herton Ellery Araújo e Camillo Bassi, destacaram que “[...] o papel do Estado na educação é prover educação de qualidade para todos os cidadãos” (BRASIL, 2018c, p.133), ou seja, os insumos que potencializam o CAQi projetam o “[...] custo de implantação das escolas, que é nada mais, nada menos do que construir a escola e equipá-la com mesa, computador, etc.” e o CAQ representa o “[...] custo de manutenção” para os patamares mínimos de qualidade (BRASIL, 2018c, p.134).

Nesse contexto, para os representantes do IPEA, o CAQ devia ser assegurado na proposta do Fundeb permanente, ou seja, a alíquota teria que ser ampliada da receita de impostos e de transferências de 20% para 25%. Assim, a complementação da União precisaria aumentar de 10% para 25% além disso, indicaram que o país precisava racionalizar a gestão dos gastos.

Opondo-se aos preceitos apresentados pelos técnicos do IPEA, o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, sinalizou a existência de equívocos metodológicos e analíticos no estudo o que desvirtuou o conceito do CAQi, instrumento que foi criado pela Campanha e normatizado pelo Conselho Nacional de Educação (CAMPANHA, 2016).

Com uma propositiva que defendia a possibilidade da ampliação dos investimentos da União no Fundeb, Marcos Silva Ozorio, Diretor de Valorização dos Profissionais de

Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE³³), do Ministério da Educação (MEC), problematizou questões inerentes ao CAQ, conjecturado no PNE (2014), tais proposições foram debatidas no grupo de trabalho (em 2015 e concluído na gestão anterior), instituído pela Portaria nº 459, de 2015 (BRASIL, 2015b), com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica. Esses estudos, originaram um relatório, contudo, para o representante, o documento apresenta alguns limites e desafios, foi inconclusivo e, portanto, inviabilizou a efetivação do CAQ.

Para o diretor da SASE, além de um CAQ nacional, deveria existir também um CAQ regional, a fim de minimizar as várias diferenças regionais para financiar a oferta de educação básica em condições de qualidade.

Outro ator que reconhece a importância do aumento da porcentagem que o governo investisse foi Idilvan Alencar, Secretário de Educação do Ceará e Presidente do CONSED à época (2017 a 2018), ao afirmar que a União ampliasse para 30% o repasse para os entes federados, mas indicou que devia haver uma regra de transição a fim de minimizar os impactos da crise econômica que o país enfrenta. Apesar de considerar o CAQi um mecanismo interessante, se posicionou contrário ao estabelecimento deste como um padrão definitivo. Para o representante da CONSED, o valor do aporte federal é insuficiente para dar cumprimento às metas do PNE.

Em relação ao cumprimento das metas do PNE, o Secretário de Estado da Educação de Sergipe e representante do CONSED, Jorge Carvalho, assinalou que a principal dificuldade para o futuro seria a insuficiência de recursos para dar cumprimento às metas do PNE. O convidado mencionou que

quando verificamos o número de matrículas na educação básica das redes estaduais e das redes municipais e o que isso tem de impacto no custo aluno/qualidade, vemos que é urgente, para se implantar CAQi e para se cumprirem as metas do Plano Nacional de Educação, não apenas que o Fundeb seja mantido e tornado permanente. É preciso reorganizar toda a sua estrutura de redistribuição de recursos (BRASIL, 2018c, p. 42).

³³ A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) criada em 2011 mediante uma exigência posta na CONAE 2010, com o objetivo de subsidiar e conceder assistência técnica aos municípios, tinha como função monitorar e acompanhar o cumprimento das metas do PNE, além de auxiliar na construção do Sistema Nacional de Educação (que deveria estar em vigência desde 2016), no entanto, esse órgão foi extinto em janeiro de 2019 no governo Bolsonaro (MEC, 2018).

Novamente o CAQi esteve no cerne dos debates, como afirma Martins (2019, p.371) “o CAQ tem no Fundeb seu escudo” para fixar-se, é uma forma de efetivar um padrão mínimo de qualidade, porém Haroldo Corrêa Rocha, Vice-Presidente do CONSED, sugeriu evitar referência ao CAQi no dispositivo e enalteceu o modelo de boa prática aplicado no Estado do Espírito Santo que seguiu os mesmos passos do Estado do Ceará. Dessa forma para esse agente, a PEC nº 15/2015 não devia tratar do CAQi, muito menos fazer desse instrumento uma referência para distribuição de recursos, porque sua operacionalização será difícil.

Em defesa do CAQi e do caráter redistributivo, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a UNDIME propuseram o aumento no percentual de repasse da União para 40%. Em sua exposição Elias Diniz, representante da FNP, sinalizou que a complementação de 10% que a União realiza é insuficiente, como pode ser observado a seguir:

A complementação de 10%, conforme proposta na lei, não é suficiente, e o Governo não está atendendo a esse número. Portanto, a Frente Nacional pede ao Governo, como complementação, que esse índice seja superior a 10%, para podermos atender aos nossos Municípios (BRASIL, 2018c, p.329).

Dessa maneira, o representante da Frente Nacional de Prefeitos propôs a complementação do Fundo para que as escolas sejam aparelhadas a fim de garantir a questão custo/qualidade. Por meio dos desdobramentos, Elias Diniz pontuou que o CAQ demandava ser mais discutido e defendeu que “haja participação dos prefeitos. Eles precisam participar da Comissão Intergovernamental, porque nós que estamos nos Municípios passamos por situações diversas” (BRASIL, 2018c, p.332).

Os prefeitos, também atores visíveis com a capacidade de influenciar na definição das agendas governamentais, participaram das audiências públicas da PEC nº 15/2015 e nesse contexto, o prefeito de Piracicaba, Barjas Negri³⁴ defendeu a existência de três fundos, sendo um para a educação infantil, outro para o ensino fundamental e outro para o ensino médio. Essa proposta também foi debatida na transição do Fundef para o Fundeb, todavia, na época ficou mantido apenas um fundo.

³⁴ Participou da equipe do Ministro Paulo Renato que, em 1994 e 1995, concebeu o Fundef.

Segundo Martins (2009), é preciso que os recursos sejam distribuídos de forma equânime, pois

[...] de acordo com o estabelecido no corpus legislativo que fundamenta a educação brasileira (CF, LDB, PNE, Leis do Fundef e do Fundeb), propõe-se uma alternativa redistributiva para o financiamento educacional, de forma a propiciar que, a partir da equidade seja atingido, por parte dos entes federativos com menos recursos, um patamar mínimo, pressuposto do exercício de sua autonomia: não há autonomia quando faltam recursos (MARTINS, 2009, p. 31).

O referido autor argumenta que o processo de equidade está relacionado à igualdade de oportunidades, pois é um conceito transversal que deve prevalecer nos mecanismos de financiamento.

Corroborando os pressupostos elucidados pelo autor, a presidente da UNDIME da Paraíba, Iolanda Barbosa da Silva, pontuou que a participação financeira da União ao fundo é frágil, porque somente alguns Estados da Federação receberam a complementação do governo federal. Assim, sua proposta foi que a União ampliasse o percentual para 40%, bem como, o CAQi devia ser instrumento adequado para assegurar o financiamento da educação pública com equidade.

Também exercem influência sobre a agenda governamental os atores do poder legislativo que, de acordo com Kingdon (2003), além de exercerem influência sobre a agenda também contribuem para a geração de alternativas, pois podem elaborar leis que geram mudanças e ao mesmo tempo sofrem pressão da sociedade, da mídia e de outros atores.

Durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, verificamos que deputados federais, senadores e também a vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e relatora da PEC que instituiu o Fundeb em 2006, Iara Bernard, indicaram que os 10% de recursos da União complementa são insuficientes para proporcionar um ensino com qualidade. A vista disso, a vereadora reforçou a necessidade da complementação do governo federal ao novo Fundeb ser trabalhada junto com a ideia do Custo Aluno-Qualidade, porque dessa forma haverá equilíbrio e garantia de que mais Estados e Municípios realmente recebam recursos e que haja uma redução das desigualdades.

Além desses atores visíveis que estão como agentes governamentais, também observamos o posicionamento dos agentes não governamentais, que compreendem

um grupo de atores visíveis dentro da sociedade civil e de acordo com Kingdon (1995) são motivados por diversos interesses, como: preocupação com certos problemas, benefícios próprios objetivando convencer o público em geral das suas ideias. Nesse sentido, esse grupo é peça chave para a tomada de decisões, pois eles “[...] escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes” (KINGDON, 1995, p. 239). Assim sendo, associações, instituições de pesquisa, organizações de cunho privatistas inclui uma

[...] abordagem “democrático-participativa” que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implementação de políticas públicas (FREY, 2004, p.7).

Para que haja essa democrática participação, existe a necessidade da cooperação e da articulação de diversos atores da sociedade civil, por isso que, nessa subseção, apontamos tanto o posicionamento dos atores visíveis e invisíveis que são favoráveis quanto dos que divergem em relação à garantia do padrão de qualidade e à porcentagem da ampliação no aporte de recursos para que a União complemente no fundo.

Com um discurso que o Brasil tem por desafio combater a desigualdade e que para isso necessita de uma política de indução atrelada à prática de resultado, a organização Todos pela Educação (TPE), por intermédio de seus representantes: da Presidente Executiva e co-fundadora Priscila Cruz, do Coordenador de projetos Caio Callegari e do Diretor de Estratégia Política João Marcelo Borges, vêm articulando estratégias para um novo Fundeb desde o ano de 2017.

Em 2018 foram favoráveis, à ampliação de 15%, para os representantes o novo fundo precisava criar condições e “induzões, para que a gestão municipal, a gestão estadual e o trabalho que é feito pelo MEC possam ir na direção de dar mais para quem tem menos” (BRASIL, 2018c, p.418).

Priscila Cruz aponta a necessidade de incluir políticas que induzam a equidade, com intuito de romper o ciclo de reprodução das desigualdades. A convidada defendeu o Fundeb equidade (termo utilizado pelo TPE), que estabelece “[...] equidade, qualidade e efetividade das políticas para melhorias de governança” (BRASIL, 2018c, p.422),

com o propósito de tornar o fundo permanente, a fim de aprimorar a redistribuição interestadual beneficiando os Municípios mais pobres, de forma que a complementação chegue direto para os entes federativos invés de ir para os fundos estaduais.

Na mesma direção, Caio Callegari sinaliza a necessidade de o Fundeb produzir um efeito mais redistributivo, com maior equidade no sistema, com o propósito de reduzir as desigualdades, sendo enfático ao proferir o mesmo discurso “dar mais para quem tem menos recursos” (BRASIL, 2018c, p.511), em sua concepção uma pactuação federativa de responsabilidades, via complementação da União aos entes mais suscetíveis dentro do fundo. O representante não faz alusão ao CAQi, porque este necessitaria de parecer oficial homologado pelo MEC quanto a sua definição, desse modo assumiu um posicionamento contrário à inclusão do CAQi no fundo vindouro.

A defesa dessa organização pauta-se em associar equidade à indução de boas práticas voltadas para alcançar bons resultados de aprendizagem, pautando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como métrica de qualidade educacional, sob os moldes da proposta aplicada no Estado do Ceará.

Sendo assim, o TPE propôs a (re)construção de um fundo mais redistributivo em observância a vulnerabilidade e visando à indução de práticas de gestão voltada a resultados. Sob os princípios do Fundeb Equidade, apresentou uma alternativa para reformular a estrutura de financiamento do fundo a fim de reduzir as desigualdades entre as redes de ensino. Para tal, conjecturou uma redistribuição intraestadual ao utilizar os recursos totais de forma mais equitativa. Assim, seriam destinados recursos, provenientes da complementação da União, diretamente aos entes federativos mais vulneráveis, independente do Estado de origem e não mais por fundos estaduais (TPE, S/D).

Em defesa do Fundeb permanente, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca³⁵) manifestou-se favorável quanto a

³⁵ É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que busca estimular a consolidação de grupos de pesquisas em financiamento da educação, que realiza reflexões, que desenvolve estudos no âmbito do financiamento da Educação, que objetiva contribuir para que os poderes públicos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social (FINEDUCA, S/D).

ampliação do aporte federal e da constitucionalização do padrão mínimo de qualidade pautado no CAQi, considerando que ao aumentar os investimentos por parte do governo federal, haverá a possibilidade de diminuir as desigualdades educacionais.

Em 2017 a Presidente da Fineduca no biênio 2015/2017, Lisete Regina Gomes Arelaro, assinalou ser necessário estimular a ampliação de recursos e garantir a constitucionalização do CAQi como mecanismo para potencializar o padrão de qualidade, a fim de equalizar um financiamento adequado para a educação básica, cujos princípios assegurem condições basilares para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, frente às mais diversas realidades.

Na mesma direção, em 2018, Rubens Barbosa de Camargo, Presidente da Fineduca no biênio 2017/2019, também pontuou ser fundamental a complementação da União em um patamar superior a 25%, com o intuito de sanar os déficits recorrentes ao longo dos anos, pois o valor necessário por aluno é aquém ao valor repassado. Assim, para suprir as demandas da oferta, da qualidade, da estrutura física, ou seja, dos insumos mínimos para o funcionamento das unidades escolares se faz necessário o aumento do aporte do governo federal.

Com um posicionamento que demarca a necessidade de a União assegurar maior participação no fundo, ampliando o percentual de recursos de 10% para 50%, progressivamente, estão os atores visíveis da Sociedade Civil, representados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Esses grupos manifestaram-se favoráveis ao aumento significativo desse percentual de complementação, defendendo a inclusão do CAQi como padrão de qualidade, para que a meta 20 do PNE fosse cumprida. A respeito disso, Farenzena (2019) afirma que diversos profissionais e entidades têm pautado a garantia do CAQi e do CAQ por meio do Fundeb. Ademais,

[...] outro movimento a destacar aqui é o do debate em torno da implementação do Custo Aluno-Qualidade em proposições ligadas à criação do Fundeb permanente, em tramitação, por meio de propostas de emenda constitucional (PEC), no Congresso Nacional, desde 2015. A implantação do CAQi por meio do mecanismo do Fundeb não é novidade, uma vez que é assinalada, por exemplo, em produções da Campanha Nacional pelo Direito

à Educação e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e no Relatório do GT CAQ (FARENZENA, 2019, p. 355).

Nesse mesmo contexto, Pinto e Alves (2010) indicam que

[...] um grande esforço para se definir o que seriam esses padrões e qual o seu custo, tendo por referência a Constituição Federal, a LDB e o Plano Nacional de Educação, foi a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), inicialmente elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO; ALVES, 2010, p. 225).

Dessa maneira, identificamos que a definição de parâmetros para operacionalizar o CAQi foi e continua sendo tratado de modo polêmico, conduzido por inquietudes que acarretaram ausência de consenso do que de fato caracteriza um padrão de qualidade para a educação. Em relação a isso Salvador (2014), afirma que

[...] a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (SALVADOR, 2014, p. 6).

Ainda nessa direção, percebemos que a política de fundos para a educação

[...] é uma das únicas políticas sociais executadas no orçamento fiscal da União, como recursos vinculados e de gastos obrigatórios, o que vem garantido uma relativa estabilidade nas fontes orçamentárias aos longos dos anos (SALVADOR, 2012, p.13).

Diante dessa correlação de forças, identificamos que cada ator visível apresentou o percentual que seria suficiente para garantir qualidade no ensino. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação defendeu um aumento escalonado dos atuais 10% para 50%. O coordenador geral da Campanha, Daniel Cara, evidenciou que o CAQi é um mecanismo que representa, em valores, quanto o Brasil necessitaria investir por aluno ao ano na etapa inicial para assegurar um padrão mínimo de qualidade para o ensino público, pois novo Fundeb poderia contribuir para efetivar o CAQi, por ser um meio capaz de viabilizar o cumprimento das metas do PNE, sob o princípio de garantir o padrão mínimo de qualidade como referência ante as reais necessidades que perpassam o processo de ensino e aprendizagem.

Seguindo no mesmo viés, os representantes da ANPEd, Andréa Barbosa Gouveia e Juca Gil, apresentaram os desafios para construção da equidade quanto às desigualdades intrarregionais existentes, ante uma política permanente que contemplasse a universalização do direito à educação básica como prevista no PNE

(2014-2024). Para eles, seria necessário ampliar os investimentos a um percentual de 50% para implantar o CAQ como um indicador de financiamento para mitigar as disparidades.

Na esteira dessa discussão, o presidente da CNTE, Heleno Araújo Filho, afirmou que “não podemos pensar no Fundeb permanente como uma política isolada” (BRASIL, 2018c, p. 628), reiterou ser imprescindível que o governo federal avançasse em ampliar investimento para o financiamento educacional, proporcionando que a complementação alcançasse o patamar de 50% no total, para cumprir as metas e as estratégias do PNE.

O convidado considerou a importância de regulamentar o CAQi e o CAQ de modo permanente como determinou o plano, a fim de que o país obtenha um adequado investimento às reais necessidades de cada ente federado. Heleno Araújo Filho alertou quanto a redistribuição, delimitação e abrangência dos recursos que devem ser aplicados na educação básica pública.

Em relação a essa questão, identificamos a existência dos tensionamentos e dos grupos de interesse que permeiam na formação da agenda, em face da disputa do fundo público, desde a década de 1930 e que ainda continuam em debate, de acordo com os estudos de Anísio Teixeira (TEIXEIRA, 1953, 1962).

Diante disso, recorreremos a Kingdon (1995) ao afirmar que

[...] as constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas elementos que podem ser considerados condicionantes as constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos (KINGDON, 1995, p. 210)

Dessa forma, percebemos que Kingdon (1995) aborda sobre os conflitos existentes em cada processo político e podemos identificar que houve um conflito em relação ao percentual que a União devia repassar para os Estados e para os Municípios. Fica claro que durante os debates nas audiências da PEC nº 15/2015, os atores visíveis demonstraram seus interesses em concordar ou discordar com o aumento do repasse federal.

Compartilhando a preocupação com a educação brasileira, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e a União Nacional dos Estudantes (UNE)

trouxeram suas contribuições para o debate do texto da PEC nº 15/2015. A participação dos estudantes corroborou a discussão, já que o fundo é voltado para a manutenção e para o desenvolvimento do ensino e aprendizado escolar. A Diretora de Relações Internacionais da UNE Bruna Brelaz, pontuou sobre as mazelas estruturais das quais muitas escolas públicas brasileiras se encontram, das desigualdades vivenciadas cotidianamente por muitos estudantes num cenário com inúmeras precariedades, como: número elevado de alunos por sala, ventiladores que não funcionam, inexistência de biblioteca, de quadra, de laboratórios, de Internet banda larga, aparatos fundamentais que uma escola deveria ter.

Diante desse cenário é perceptível a necessidade de haver maiores investimentos nas escolas vulneráveis, isso porque o valor mínimo por aluno ainda não é capaz de atender condignamente às necessidades escolares. Somos alertados por Farenzena (2018, p. 36) que, “[...] para aumento significativo de recursos, é preciso conferir maiores responsabilidades à União no financiamento da educação básica (responsabilidade solidária)”, a fim de suprir as demandas para que haja a garantia de um parâmetro mínimo para a educação, de maneira que os recursos públicos sejam vistos como investimentos com perspectivas de assumir a educação como direito e não como gastos para o país.

Assim, os debates realizados nas audiências públicas trouxeram alinhamentos estratégicos para as discussões que potencializam a (re)configuração do financiamento da educação básica, sob a lógica de diversos atores que se movimentaram no legislativo, como é o caso dos órgãos técnicos do Legislativo, consultores educacionais; entidades governamentais e entidades da sociedade civil. Em relação a isso, Capella (2018, p. 99) sinaliza que “[...] esses grupos de atores estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses[...]”.

No quadro abaixo demonstramos a atuação dos atores visíveis que participaram em mais de uma audiência pública no governo Temer, evidenciamos o posicionamento dos atores quanto à complementação de recursos por parte da União para o novo fundo, bem como a concordância/discordância em relação à constitucionalização do CAQ como um instrumento limiar que delineia um padrão de qualidade para a educação com insumos básicos.

Quadro 13 - Síntese do posicionamento dos atores durante o governo Temer

| | Manter | Favorável à ampliação de | | | | | | Favorável, mas não cita o % | Implementar o CAQ | |
|-------------------------------|--------|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----------------------------|-------------------|-----|
| | | 10% | 15% | 20% | 25% | 30% | 40% | | 50% | Sim |
| Ministério da Fazenda | x | | | | | | | | | X |
| Ministério do Planejamento | x | | | | | | | | | x |
| Conselho Nacional de Educação | | x | | | | | | | | x |
| FNDE | | x | | | | | | | | x |
| Movimento Todos pela Educação | | x | | | | | | | | x |
| CNM | | x | | | | | | | | x |
| IPEA | | | | x | | | | | x | |
| FINEDUCA | | | | x | | | | | x | |
| Consed | | | | | x | | | | | x |
| Frente Nacional de Prefeitos | | | | | | x | | | x | |
| Undime | | | | | | x | | | x | |
| Campanha | | | | | | | x | | x | |
| ANPEd | | | | | | | x | | x | |
| CNTE | | | | | | | x | | x | |
| UNCME | | | | | | | | x | x | |
| UNE | | | | | | | | x | x | |
| UBES | | | | | | | | x | x | |
| SASE/MEC | | | | | | | | x | | x |

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante desse quadro e tendo em vista as especificidades apontadas pelos atores, percebemos que todos declararam a importância do Fundeb como uma política pública que financia a educação básica, mas diante do cenário econômico de recessão, o Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento sugeriram manter o percentual em 10%. Alguns julgaram ser mais prudente ter um percentual menor de ampliação na complementação da União para com o novo fundo, como foi o caso do Conselho Nacional de Educação, FNDE, Movimento Todos pela Educação e CNM que propuseram o valor de 15%. Houve um grupo de atores que defendeu o aumento para 25%, como foi o caso da IPEA e FINEDUCA. O Consed, por sua vez, sugeriu que o valor deveria ser de 30%, já a FNP e a Undime propuseram que o percentual de aporte deveria ser de 40% e o valor de 50% foi defendido pela Campanha, ANPEd e CNTE. Também tiveram alguns atores, como UNCME, UNE, UBES, SASE/MEC que não mencionaram nenhum valor percentual.

Além disso, não houve consenso quanto a um parâmetro que pudesse viabilizar um padrão de qualidade para a educação básica, pois de um lado, alguns atores defenderam a constitucionalização do CAQi e do CAQ e do outro lado, houve os atores que defenderam que os investimentos deviam estar atrelados a boas práticas que objetivam bons resultados, isto é, uma educação meritocrática.

Nesse sentido, Frey (2000) afirma que o

[...] exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas. (...) As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do alto grau de conflito reinantes nos processos políticos (FREY, 2000, p. 219-220).

Dessa forma para Frey (2000), o processo de decisão sofre influência política, social, governamental e neoliberalista, como já demarcado nas audiências públicas ocorridas na Comissão de Educação destinada a proferir parecer à PEC nº 15/2015. Visto que o Fundeb é uma política setorial que beneficia toda a educação básica, a perpetuação para um novo fundo, corresponde a direitos assegurados constitucionalmente, que desperta interesse da opinião pública.

Assim, os atores visíveis defenderem que o novo fundo devia ser permanente, pois a interrupção provocaria um desarranjo no financiamento da educação básica, sem

contar que colocaria fim em uma notável experiência de fundo público, que viabiliza a redistribuição dos recursos a partir do amparo federativo. Após apresentar o posicionamento dos atores visíveis, se faz necessário demonstrar as contribuições dos atores invisíveis no governo Temer.

5.1.1.2 Posicionamento dos atores invisíveis durante o governo Temer

É importante destacar que para Kingdon (2003), os atores invisíveis, predominantemente, possuem maior poder de influência na escolha das alternativas e das propostas de soluções para resolver o problema presente na agenda governamental. Esse grupo é composto por acadêmicos, consultores, especialistas, pesquisadores e professores.

A presença desses atores favoreceu o princípio democrático, pois segundo Frey; Penna; Czajkowski Jr, (2005, p. 2) é “[...] somente com a proliferação de vias democráticas de participação é que a sociedade civil poderá realmente exercer o seu papel de co-gestor das políticas públicas nas cidades”.

No governo Temer estiveram presentes nas audiências os seguintes atores invisíveis:

Quadro 14 - Participação dos atores invisíveis no governo Temer (2017 a 2018)

(continua)

| | |
|---------------|--|
| Acadêmico | Fabício Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia pela UNICAMP. |
| Consultor | Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. |
| Especialistas | <p>André Pinheiro De Carvalho - Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria.</p> <p>Bruno Cesar Campos - Economista e pesquisador de políticas e finanças públicas.</p> <p>Daniel Arias Vazquez - Economista e professor da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.</p> <p>Daniel Bregman - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.</p> <p>Gregory Elacqua - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).</p> <p>Naercio Menezes Filho - Economista e Professor do Insper.</p> <p>Reynaldo Fernandes - Economista e professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, de Ribeirão Preto.</p> <p>Ricardo dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco.</p> |

Quadro 14 - Participação dos atores invisíveis no governo Temer (2017 a 2018)

(conclusão)

| | |
|---------------|--|
| Pesquisadores | Jorge Abrahão De Castro - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público. |
| Professores | <p>Ana Angélica Gonçalves Paiva - Professora, Especialista e Mestre em Educação.</p> <p>Arnóbio Marques De Almeida Júnior - Professor, Ex-secretário da SASE.</p> <p>Gabriela Schneider - Professora da Universidade Federal do Paraná – UFPR.</p> <p>Gilda Cardoso de Araujo - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.</p> <p>João Batista dos Mares Guia - Professor, sociólogo e consultor educacional.</p> <p>José Francisco Soares - Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.</p> <p>José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.</p> <p>José Marcelino de Rezende Pinto - Professor da Universidade de São Paulo - USP de Ribeirão Preto.</p> <p>José Roberto Rodrigues Afonso - Professor do Instituto de Direito Público – IDP.</p> <p>Luiz Araújo - Professor da Faculdade de Educação da UnB.</p> <p>Marta Teresa Da Silva Arretche - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.</p> <p>Nalú Farenzena - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.</p> <p>Nelson Cardoso Amaral - Professor da Faculdade de Educação da UFG.</p> <p>Nelton Carlos Conte - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF, no Rio Grande do Sul.</p> <p>Salomão Ximenes - Professor da Universidade Federal do ABC – UFABC.</p> <p>Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR.</p> <p>Úrsula Peres - Professora da Universidade de São Paulo – USP.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Kingdon (1995) e Capella (2018).

Na organização do quadro buscou-se destacar os atores invisíveis que participaram das audiências públicas no governo Temer (2017 a 2018), Kingdon (2007) afirma que esses indivíduos são frequentemente acionados e consultados pelos formuladores de políticas quando há uma questão que ascende à agenda governamental, com o objetivo de encontrarem soluções para os problemas apresentados. De maneira que, as ideias propostas pela comunidade acadêmica passam a influenciar no processo de formação das agendas.

Além do que a presença desses atores faz com que a sociedade passe a ter um papel significativo na política. Sobre isso Frey; Penna; Czajkowski Jr, (2005, p. 5) declaram que “[...] a sociedade deixa ter um papel passivo passando a ocupar um papel relevante na formulação e implementação de políticas públicas em arranjos inovadores de governança”.

Não aprofundamos na fala do grupo de acadêmicos, representado por Fabrício Rodrigues Magalhães, porque o convidado abordou sobre a transferência de recursos para Municípios brasileiros e seus impactos na equalização das receitas e essa temática não é foco de nossa pesquisa.

O segundo grupo que abordamos foi o de consultores que propuseram critérios para o aprimoramento do mecanismo redistributivo que vão além da atual sistematização do Fundeb. O consultor de orçamento da Câmara dos deputados, Claudio Riyudi Tanno, elaborou o Estudo Técnico nº 24/2017 fundamentado nas discussões realizadas no grupo de trabalho – GT do CAQ e propôs um modelo híbrido com novos critérios, isto é, duas modalidades para o direcionamento da complementação da União ao novo fundo, com o intuito de torná-lo mais equitativo sob a perspectiva de melhorar a qualidade educacional.

A primeira modalidade permaneceria nos critérios vigentes, ou seja, redistribuição de âmbito estadual para os fundos que não alcançasse o ciclo de reprodução das desigualdades sem o mínimo do valor aluno ano (VAA). Para a segunda modalidade foi proposto uma redistribuição intraestadual, por rede de ensino que não alcançasse o valor aluno ano total (VAAT). Assim, uma parte dos recursos seria distribuída com o intuito de contemplar os municípios mais pobres, independentemente do local onde estejam localizados os Estados. Tal medida, evitaria que municípios mais ricos que estivessem inseridos em Estado pobre fossem beneficiados com a complementação, conforme ocorre no modelo do Fundeb atual (TANNO, 2017).

O terceiro grupo que contribuiu com o texto da PEC nº 15/2015 foram os especialistas na área da economia. Devido aos fatores socioeconômicos vivenciados pelo Brasil, alguns convidados não concordaram com a ampliação do percentual da União, como foi o caso do economista e professor do Insper³⁶ Naércio Menezes Filho, sinalizou que “[...] as propostas baseadas no Custo Aluno-Qualidade não são factíveis, pois não há recursos disponíveis. Basicamente, desenhamos uma escola ideal e vemos quanto custa, mas não pensamos se ela cabe ou não no nosso PIB per capita” (BRASIL, 2018c, p. 691). Diante disso, percebemos que o economista não foi favorável à ampliação de gastos com a educação, pois essa medida pode comprometer na

³⁶ É uma instituição de ensino superior brasileira que atua nas áreas de negócios, economia, direito, engenharia mecânica, engenharia mecatrônica e engenharia da computação.

redução do orçamento para outras áreas, uma vez que não há recursos disponíveis para constitucionalização do instrumento.

O economista pontuou que a complementação do governo federal devia ser igual ao modelo vigente e ainda apontou que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) seria uma referência de qualidade para a educação. Assim, podemos identificar que o posicionamento desse ator tomou por base o modelo do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) que foi desenvolvida inicialmente no município de Sobral no Estado do Ceará e ganhou projeção nacional com a proposta pedagógica que alcançou destaque nos índices do Ideb, ao aumentar o desempenho de seus alunos ao longo dos anos. Em linhas gerais, o programa possui uma ação política educacional que envolve a cooperação da gestão municipal e estadual e propôs ainda uma intervenção sistêmica executada por eixos que versavam sobre: avaliação externa, alfabetização, formação do leitor, educação infantil e ensino fundamental I e II. Tal modelo vem sendo ampliado para demais estados como uma política pública educacional que prioriza o processo de alfabetização na idade/série e focaliza também a formação de professores e materiais didáticos (SOBRAL, 2018; PAIC, S/D).

Convém destacar que a adoção desse modelo de gestão tem um alinhamento de cunho e interesses aos moldes privatistas, sob um viés competitivo, indutivo, de políticas de premiação que incluem bonificação, acordo de resultados e ranqueamentos.

Outro posicionamento trata-se do terceiro setor gerir escolas e receber recursos do fundo, conforme se deu com as creches conveniadas, pois de acordo com Naércio Menezes Filho, ainda que “[...] essas escolas *charters*³⁷ não resolverão o problema da educação, mas elas podem ser um celeiro de ideias, de iniciativas, de novidades, de novas técnicas, de nova gestão [...]” (BRASIL, 2018c, p. 670).

Em relação a essa prática, compreendemos que esse exemplo de organização para a escola pública brasileira reflete uma mudança na relação entre o Estado e o terceiro setor, pois conduz à novas tendências em direção à gestão compartilhada com o terceiro setor (FREY, 2003). A propósito, pode resultar em mais desigualdades

³⁷ É um modelo de escola privada que não cobra mensalidade dos alunos, pois seu financiamento advém de recursos público. Para esse fim, organizações não governamentais são contratadas para gerenciar espaços públicos.

educacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, que a lógica da gestão privada interfere na estrutura de gestão democrática defendida ao longo dos anos, cujo princípio possibilita a participação ativa da comunidade escolar na organização do processo pedagógico e na transparência das decisões.

Além do mais, tal prática viola o direito constitucional da isonomia, visto que

[...] o tratamento diferencial também pode transformar-se em discriminação negativa. Hoje as políticas que introduzem dinâmicas de mercado (descentralização, focalização nos usuários mediante 'vouchers' e privatização) podem ser traduzidas pelo princípio de quem tem mais, recebe mais e quem tem menos, recebe menos. Isso ocorre mediante uma relação estabelecida de que 'se recebe o que se paga', de maneira que o que paga mais recebe mais. Afinal de contas, em nome em nome do princípio da equidade, elaboram-se políticas de iniquidade (MOSNA apud CASASSUS, 2002, p. 94).

A proposição do sistema de *voucher* para a educação desresponsabiliza o Estado ao garantir a oferta do ensino público, gratuito e de qualidade para todos, contrariando o princípio da equidade centrado na igualdade de condições, de forma a induzir a privatização.

Essa indução à iniciativa privada, reflete a ótica capitalista que de acordo com Oliveira (1998), constrói a noção de fundo público a partir do pressuposto da acumulação da reprodução da força de trabalho e do capital. Para o autor, o fundo público tem um papel estrutural no capitalismo por exercer a função de financiador e de articulador com o capital.

Nessa questão da disputa de investir verbas públicas em instituições privadas, torna-se necessário ser combatida, segundo Carreira e Pinto (2007) “[...] o CAQi deve considerar os parâmetros de infraestrutura e de qualificação docente definidos pelo PNE, bem como contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira”, compreendendo o “[...] CAQi como um processo e não como um valor definitivo” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 78).

Ao nos reportamos ao PNE, destacamos que a implementação do CAQi se trata de uma pendência desde 2016 e o economista Naércio Menezes Filho foi contrário à ampliação do percentual que a União deveria repassar aos demais entes federados e também se manifestou não favorável à inclusão do CAQi.

Quando Carreira e Pinto (2007) defendem que a União deve aumentar sua complementação no fundo, significa que os recursos são insuficientes, porque o percentual mínimo tornou-se um teto máximo, inviabilizando que outros entes da federação fossem contemplados com os investimentos ora limitados pelo repasse dos 10%.

Sem dúvida há vários motivos para defender um Fundeb que seja permanente, firmado no texto principal na Constituição, e não mais nas disposições transitórias, com mais recursos, via aporte do percentual por parte da União, para garantir padrões mínimos de qualidade via implementação do CAQi, a fim de assegurar um adequado financiamento para a educação básica. Em relação aos padrões e custos Farenzena (2019) sinaliza

[...] a ideia de definição de padrões de qualidade do ensino e a estimativa de seus custos, como base para o financiamento público da educação, não se origina no processo de elaboração da Constituição de 1988, mas a fixação deste ponto inicial foi uma opção, pois é um período que demarca a atual configuração normativa da educação brasileira (FARENZENA, 2019, p. 356).

Assim, percebemos que as decisões políticas visam às ações que mantêm ou modificam a realidade dos setores da sociedade, e é por meio da formação das agendas que as prioridades das ações governamentais são estabelecidas. Por isso, conforme aponta Capella (2006, p.35), é essencial esses debates em que os atores invisíveis (acadêmicos, pesquisadores e consultores formam o segundo grupo de atores invisíveis, e sua atuação é mais frequente na elaboração de alternativas), realizam, pois eles atuam na formulação de ações que podem “[...] efetivamente interferir em problemas, esses passam a ser seriamente considerados, muitas vezes sobrepondo-se a outros na lista de prioridades” (CAPELLA, 2018, p. 33).

Destacamos também a participação de pesquisadores e de professores, como por exemplo, o professor da Universidade de São Paulo - USP de Ribeirão Preto, José Marcelino de Rezende Pinto, foi um dos idealizadores da proposta que criou o CAQi e o CAQ, mecanismo desenvolvido coletivamente pela rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com a finalidade de indicar um parâmetro de financiamento que conjecture insumos para o bom funcionamento da educação básica.

O professor reiterou a necessidade de respeitar o equilíbrio entre Estado e Municípios. Ademais, idealizou que o CAQi virasse CAQ, da forma que está na lei do PNE. Por

isso, o novo Fundeb pode ser um primeiro passo para constitucionalizar um instrumento capaz de garantir o direito à educação básica de qualidade para todos os brasileiros.

Com base nas audiências, apontamos que os professores universitários evidenciaram que o percentual de investimento educacional faz toda diferença, pois os valores aplicados atualmente são insatisfatórios para assegurar uma educação de qualidade, portanto, é necessário que os recursos para o novo Fundeb sejam ampliados e que o CAQ esteja integrado ao fundo vindowo.

A professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Gilda Araújo, assumiu o posicionamento favorável à criação de um fundo único, como defendido por Anísio Teixeira, a fim de reduzir as desigualdades educacionais e regionais. A convidada pontuou que esse fundo devia ser de caráter nacional, e que os valores do CAQi e do CAQ deveriam ser as referências para definição dos fatores de ponderação. A professora da UFES também assinalou que é preciso promover a equalização da oferta educacional, por meio da equidade. Nas palavras da convidada,

A equalização, então, é um conceito que diz respeito à redução das disparidades na capacidade de gastos efetivos entre Estados e Municípios de uma mesma federação, porque nós partimos do princípio de que o nível de arrecadação entre os entes federados é distinto (BRASIL, 2018c, p. 562).

Dessa forma, a equalização poderia ser via reforma tributária, porque de acordo com a painellista, a dimensão do Custo Aluno-Qualidade seria promovida via discussão do financiamento da educação, e talvez com a distribuição dos recursos via Fundeb permanente.

Nessa mesma dialogicidade, a professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Nalú Farenzena, apontou que o desafio da PEC nº 15/2015 foi a definição e a “[...] implementação do Custo Aluno-Qualidade como um parâmetro para complementação da União ao Fundeb e também como um parâmetro para o financiamento e para a redistribuição de recursos da educação básica em geral” (BRASIL, 2018c, p. 541). A professora da UFRGS mostrou a relação de custos educacionais e qualidade, em escolas que apresentavam evidências de padrões mínimos de qualidade.

Contextualizando como mensurar um financiamento dentro dos parâmetros que condiz com uma qualidade articulada aos insumos mínimos necessários para a educação básica, o professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), Thiago Alves, apresentou o estudo multidisciplinar, envolvendo a parceria de duas Universidades Federais a UFG e a UFPR. O convidado apresentou também o simulador SimCAQ, um protótipo que instrumentaliza o planejamento orçamentário cuja função é calcular o custo necessário para financiar uma educação de qualidade para cada rede de ensino.

Isso porque qualidade representa uma série de elementos, pois para termos um ensino de qualidade, é preciso consolidar insumos com oportunidades educacionais e de aprendizagem com base em um parâmetro nacional, como caracteriza Cara (2014)

[...] o CAQi busca garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, princípio asseverado no primeiro inciso do Art. 206 da CF. Em outras palavras, o que se quer com sua implementação é dar condições para que seja ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras. Enfim, a educação necessária para um Brasil justo e próspero (CARA 2014, p. 76).

Nesses pressupostos foi possível pautar concepções para o financiamento da educação, cujo referencial mínimo pode ser assegurado pela constitucionalização do CAQi como um elemento estruturante.

Ainda na esteira desta discussão, autores como Sena (2012), Carreira e Pinto (2007), Cury (2014) e Farenzena (2019) informam que impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público carecem de mais verbas, via complementação da União, sobretudo, porque os recursos do Fundeb são insuficientes para assegurar o financiamento da educação escolar de qualidade, cuja intenção é reduzir as desigualdades presentes na educação, sejam elas sociais ou regionais.

Assim, após apresentar as discussões sócio-histórica-econômicas sobre o novo Fundeb durante o governo Temer, convém também mostrar a participação dos atores visíveis e invisíveis sobre essa política de financiamento e de qualidade durante o governo Bolsonaro.

5.1.2 Participação dos atores visíveis e invisíveis nas audiências públicas da PEC nº 15/2015 durante o governo Bolsonaro

Nessa subseção nossa intenção foi analisar a participação dos atores visíveis e invisíveis nas audiências que ocorreram no governo Bolsonaro. Convém destacar que o cenário de governança conduzido por Jair Messias Bolsonaro (eleito pelo PSL em 2018 e no ano de 2020 encontra-se sem partido) seguiu a mesma agenda da austeridade fiscal do governo de Temer e tem se mantido com medidas atreladas à reforma econômica do país, com intuito de controlar os gastos e cortar as despesas. Isso é fruto do “[...] profundo ajuste fiscal em curso no Brasil desde o início século XXI, é resultado de políticas neoliberais da década de 1990” (SALVADOR, 2014, p.17).

Na mesma perspectiva, o Novo Regime Fiscal, posto pela EC nº 95/2016, abarcou um cenário de recessão econômica, que de certa forma, privilegiou interesses privatistas ao adentrar no âmbito público, porque se não houver recurso governamental para administrar a educação pública, haverá a indução de terceirizar sob a lógica da produtividade, com iniciativa privada advindas da financeirização que tem por intuito obter vantagem no fundo público da educação. Conforme Salvador (2015a),

[...] o estabelecimento de fontes de financiamento, a partir de 1988, assegurou, constitucionalmente, recursos para a implantação das políticas sociais brasileiras, ampliando a importância do fundo público e do Estado brasileiro na resolução dos conflitos sociais e econômicos (SALVADOR, 2015a, p. 428).

Nesse sentido, compreendemos a relevância da política de fundos que financiam diversos programas a fim de mitigar as desigualdades no país. Considerando essa premissa, destacamos que a educação já teve dois fundos transitórios (Fundef e Fundeb), o primeiro oriundo da EC nº 14/1996, com duração de dez anos (de 1996 a 2006) e o segundo oriundo da EC nº 53/2006, por um período de quatorze anos de vigência (de 2007 até 2020). Novamente, diante da previsibilidade da revogação desse fundo, o Congresso Nacional debateu a PEC nº 15/2015 com o intuito de aprovar o novo Fundeb permanente.

Diante desse cenário, tivemos de um lado alguns atores visíveis e invisíveis que, mesmo diante desse cenário de austeridade fiscal, fizeram a defesa da ampliação complementar da União para o novo fundo, contudo, por outro lado, um grupo de atores que se mostrou contrário ao aumento do aporte federal.

Em face ao exposto e seguindo o rumo das audiências públicas ocorridas no governo Bolsonaro, ressaltamos alguns posicionamentos dos atores visíveis e invisíveis, que elaboram alternativas para a aprovação do novo Fundeb. Assim, no ano de 2019, sob a vigência da 56ª legislatura foram apresentadas mais treze audiências públicas, em que os atores debateram a PEC nº 15/2015, manifestando sugestões de aprimoramento do texto, com um ritmo e um aprofundamento mais substancial em torno de concepções para aperfeiçoar o novo fundo.

Quadro 15 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Bolsonaro

(continua)

| Audiências públicas realizadas em 2019 | | | |
|--|--|-----------|--|
| DATA | TEMA | Atores | |
| 21/05/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | André Alencar - Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Heleno Manoel Gomes Araújo FILHO - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação. Marianna Dias - Presidenta da União Nacional dos Estudantes (UNE). |
| | | Invisível | Jorge Abrahão De Castro – Economista. |
| 28/05/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | Jaqueline Pasuch - Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). |
| | | Invisível | Carlos Abicalil - Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas. Ricardo Paes de Barros - Pesquisador do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa. |

Quadro 15 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Bolsonaro

(continuação)

| | | | |
|------------|--|-----------|--|
| 30/05/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>Izolda Cela - Vice-Governadora do Estado do Ceará.</p> <p>João Marcelo Borges - Diretor de Estratégia Política do Todos Pela Educação.</p> <p>Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE.</p> |
| | | Invisível | <p>Arnóbio Marques de Almeida Júnior – professor e ex-Secretário da SASE.</p> |
| 04/06/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>Rubens Cerqueira Freitas - Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.</p> <p>Daniel Cara - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.</p> <p>Haroldo Rocha - Secretário Executivo de Educação do Estado de São Paulo e Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).</p> <p>Aléssio Costa Lima - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).</p> |
| | | Invisível | <p>Paulo César Ribeiro Lima - Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro, Especialista em Minas e Energia, PhD em Engenharia na Área do Petróleo.</p> |
| 06/06/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>José Adinan Ortolan - Prefeito de Cordeirópolis/SP e Representante da Associação Brasileira de Municípios.</p> <p>Juca Gil - Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd.</p> <p>Pedro Lucas Gorki Azevedo De Oliveira - Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas - UBES - confirmou presença, mas não compareceu.</p> |
| | | Invisível | <p>Maurício Holanda Maia - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.</p> |

Quadro 15 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Bolsonaro

(continuação)

| | | | |
|--------------------|--|-----------|---|
| 11/06/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>Maria Helena Castro Guimarães - Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação/CNE.</p> <p>Manoel Humberto Gonzaga Lima - Presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).</p> <p>Álvaro Moreira Domingues Júnior - Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação.</p> |
| 13/06/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>Cezar Miola - Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e Representante do Instituto Rui Barbosa.</p> <p>Vanessa Lopes De Lima - Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União - TCU.</p> |
| | | Invisível | <p>Naércio Menezes Filho - Coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER.</p> |
| 18/06/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>José Marcelino De Rezende Pinto - Professor e Representante da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação – Fineduca.</p> <p>Maria Do Socorro Neri Medeiros De Souza - Prefeita de Rio Branco/AC e Representante da Frente Nacional de Prefeitos – FNP.</p> <p>Aumara Feu - Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto, da Secretaria de Avaliação e Planejamento, do Ministério da Economia.</p> <p>Ernesto Carneiro Preciado, - Coordenador-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia.</p> |
| | | Invisível | <p>Thiago Alves - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade – SimCAQ.</p> |
| 25.06.2019 11hs | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | <p>Fátima Bezerra - Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores.</p> |

Quadro 15 - Audiências públicas da PEC 15/ 2015 ocorridas no governo Bolsonaro

(conclusão)

| | | | |
|---------------------|--|-----------|---|
| 25.06.2019 14 hs | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | Abraham Weintraub - Ministro da Educação. Antônio Paulo Vogel - Secretário Executivo do Ministério da Educação. Sylvia Toledo - Diretora da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. |
| 01/10/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | Daniel Cara , Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. |
| 01/10/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Invisível | Thiago Alves , Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade SimCAQ. Bruno Holanda , Professor da Universidade Federal de Goiás – UFG. |
| 22/10/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | Frederico Amancio - Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed. Luiz Miguel Martins Garcia - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME. Priscila Fonseca Da Cruz - Presidente do Todos Pela Educação. |
| 05/11/2019 | Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. | Visível | André Horta Melo - Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal - COMSEFAZ. |

Fonte: Brasil (2020a). Quadro adaptado pela autora.

A partir desse quadro buscamos identificar no cenário de disputas o posicionamento dos atores, levando em consideração as questões sobre a complementação da União e a garantia de um padrão de qualidade à educação básica para o novo Fundeb.

Entre os itens destacados, Salvador (2012) reforça que “[...] o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses” (SALVADOR, 2012, p. 5).

Desse modo, nas subseções seguintes destacamos os apontamentos e as interlocuções que foram construídas ao longo das audiências em favor do novo fundo no decorrer do governo Bolsonaro.

5.1.2.1 Posicionamento dos atores visíveis durante o governo Bolsonaro

Como ocorreu no governo Temer, o dissenso em torno do percentual que a União devia repassar aos entes federados permaneceu em jogo. Evidenciamos que o Ministério da economia, o Ministério da Educação e o Movimento Todos pela Educação defenderam ampliar a complementação da União de 10% para 15% e foram contrários à constitucionalização do CAQ como padrão de qualidade.

Interessante observar que no governo Temer, o Ministério da Economia registrou nas audiências públicas que a União não conseguiria aumentar o valor de repasse para os entes federativos, e propôs que se mantivesse a complementação em 10%, porém em 2019, a equipe econômica do governo, por intermédio da Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto, da Secretaria de Avaliação e Planejamento, do Ministério da Economia Aumara Feu e do Coordenador-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia Ernesto Carneiro Preciado, no qual propuseram a reformulação do Fundeb, baseada em três pilares: equidade, eficiência e sustentabilidade fiscal. Para atingir esses pilares, segundos os representantes seriam necessários aprimorar a isonomia, por conseguinte, incluir um indicador de eficiência na proposta usando notas do IDEB.

Nesse sentido, o Ministério da Economia considerou essencial uma reestruturação do fundo, no âmbito da sistemática de distribuição da complementação do Fundeb, porquanto há Municípios que deveriam receber à complementação, contudo, não são contemplados em virtude da sistemática do fundo vigente que abrange apenas nove Estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Tendo em vista a situação fiscal do país, indicaram a possibilidade da eficiência educacional está atrelada a bons desempenhos, como ocorreu no Estado do Ceará.

Os painelistas levaram em consideração a relevância de estabelecer informações com outras bases de dados, no sentido de criar uma matriz em direção ao aperfeiçoamento em termos de transparência, de padronização e de dados para o direcionamento dos recursos para o novo Fundeb.

De acordo com os representantes, ao ampliar a complementação da União ao fundo seria preciso considerar a grave situação tributária do Brasil, “[...] porque existe um orçamento e é necessário cumpri-lo diante da capacidade operacional do país” (BRASIL, 2019n, p. 13). Percebemos que o discurso das medidas de austeridade assumiu centralidade na agenda do governo, já que as determinações fiscais são controladas e inviabilizam o avanço de políticas públicas, como é o caso da continuidade da política de financiamento para a educação básica.

Além dessa questão econômica, para a educação o ano de 2019 foi marcado pelos efeitos da troca de ministro da Educação, em que o economista Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub foi nomeado em abril como ministro, substituindo e assumindo a pasta no lugar de Ricardo Vélez Rodríguez. Com essa nova gestão, priorizou-se outras metas/programas educacionais, como por exemplo: Política nacional de alfabetização, Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Novo ensino médio com foco no ensino profissionalizante e a Escola cívico-militar ao invés de priorizar o debate para novo Fundeb, que estava com o prazo de término findando (BRASIL, 2019r).

Cabe aqui ressaltar que o Ministério da Educação (MEC) sempre discordou de qualquer proposta que aumentasse o percentual de complementação da União para mais do que 15%. O ministro Abraham Weintraub, defendeu a participação do governo federal saindo dos 10% para 15%, sendo esse aumento de forma gradual de 1% ao ano. O ministro ressaltou que a educação precisaria não só de mais recursos, como também de novas métricas.

Nesse contexto, o ministro sinalizou a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração entre governo federal, Estados e Municípios, no sentido de universalizar o ensino para a creche e a pré-escola. Em sua concepção, esses 15% seriam capazes de atender a educação, desde que houvesse uma boa técnica, com incentivo à melhoria dos indicadores de qualidade educacional, em suas palavras “[...] não basta simplesmente mandar o dinheiro [...], o gestor tem que mostrar o desempenho, tem que melhorar os indicadores” (BRASIL, 2019o, p. 2). Sob esse prisma, ressaltou que o percentual de 15% de forma escalonada seria o que o ministério poderia oferecer como um primeiro passo, diante da situação fiscal que o Brasil se encontra.

Para a deputada Dorinha Seabra, o ministro Abraham Weintraub se manteve ausente nas negociações para o novo Fundeb (SEMANA da Ciência e da Educação Pública Brasileira, 2020). Destacamos ainda que a presença do ministro nos debates foi mínima, não contribuindo com a proposta para o novo fundo. Dessa forma, percebemos que o ministro não obteve preocupação em defender o avanço da política pública de financiamento para educação.

Nesse mesmo contexto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o movimento Todos pela Educação (TPE) continuaram a defender o aporte de recursos no patamar mínimo de 15%. Para a Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), Maria Helena Castro Guimarães, ainda não houve um consenso sobre o aumento do percentual da complementação da União devido às dificuldades pré-existentes. Além disso, a convidada salientou ser necessário maior redistribuição interestadual, utilizando o valor aluno/ano total. A sugestão foi que a ampliação iniciasse em 15% ou aumentasse até chegar ao patamar dos 15%.

Na mesma direção, os representantes do Movimento Todos Pela Educação (TPE) Priscila Cruz (Presidente Executiva e co-fundadora), Caio Callegari (Coordenador de projetos) e João Marcelo Borges (Diretor de Estratégia Política) demarcaram que, a partir de 15% de complementação, seria possível que todas as redes de ensino fossem beneficiadas, pois teriam condições mínimas para alcançar bons resultados na melhoria de atendimento e da aprendizagem. Além disso, notamos que esses atores não foram favoráveis à constitucionalização do CAQi, porque segundo eles, esse mecanismo não possui uma base consolidada para ser referência oficial como padrão de qualidade. De acordo com Priscila Cruz, não é possível constitucionalizar um instrumento que não foi homologado pelo MEC (TPE, 2019b, 2019c).

O TPE defendeu o IDEB como o indutor de qualidade. Para que o novo Fundeb fosse mais justo, propuseram aprimorar a distribuição de recursos a fim de minimizar as desigualdades educacionais e como alternativa sugeriram que o percentual de investimento saísse dos 10% para no mínimo 15%. Com essa perspectiva, propuseram que “Municípios com baixas disponibilidades fiscais (baixos VAATs) alcancem bons resultados no IDEB” (TPE, 2019b, p. 5), ou seja, uma análise cruzada entre VAAT e IDEB. Logo, as redes de ensino com menor arrecadação e que

estimulem a aprendizagem mediante bons resultados no IDEB receberiam complementação da União (TPE, 2019b, 2019c).

Durante o percurso de tramitação da PEC nº 15/2015, o TPE participou das discussões, propôs sugestões, construiu notas técnicas e documentos em defesa do Fundeb Equidade³⁸, uma ação que reportou a proposta Educação Já, criada pelo TPE cujo fundamento possui quatro pilares: 1) redistribuição intraestadual mais equitativa; 2) transferências federais equalizadoras; 3) indução de boas práticas e resultados educacionais; 4) transparência total e controle social eficaz. Essa entidade tem atuado na agenda das políticas educacionais, demarcando que o gerencialismo é a solução para a educação no Brasil (TPE, 2019a). A partir dos pontos assinalados, enfatizamos que

[...] o interesse do TPE na definição de um novo Fundeb, merece atenção e análise, assim como todo o conjunto de ações que integram o compromisso do TPE até 2022, que tem se constituído como um *Think Tanks* educacional, congregando interesses políticos e empresariais, com forte influência na formulação das políticas educacionais, ancoradas em regras de governança pautadas na gestão corporativa (ALVES et al., 2019, p. 360).

Nesse sentido, reconhecemos a existência da correlação de forças, cujo desafio tem repercutido na agenda governamental, tendo em vista a disputa frente à aprovação do novo fundo.

Defendendo a ampliação de recursos, porém discordando da constitucionalização do CAQ como parâmetro de qualidade para a educação, os representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) defenderam no governo Temer que o aporte de recursos por parte do governo federal deveria ser de 30%, mas em 2019 durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, Haroldo Rocha (Secretário Executivo de Educação do Estado de São Paulo e Representante do Consed) e Frederico Amancio (Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente representando a região Nordeste durante o biênio 2019-2020), justificaram a necessidade de olhar para o conjunto dos recursos, a fim de melhorar a equidade e poder avançar no efeito distributivo do fundo. Para isso, era preciso ter algum critério de desempenho para alocação de recursos. Assim, a entidade propôs maior

³⁸ As proposições do Fundeb Equidade estão fundamentadas em três eixos de mudança: redistribuição intraestadual mais equitativa, considerando recursos totais dos entes e vulnerabilidade dos estudantes; complementação da União diretamente para os entes federativos e não mais para os fundos estaduais e aumento responsável dos recursos provenientes da complementação (TPE, 2019a, p.1).

cooperação financeira entre os entes federativos, com mais investimentos para o novo fundo. Os convidados afirmaram que a complementação da União fosse aumentada para o patamar de 40%.

Tanto Pinto (2015) quanto Farenzena (2018) ressaltam a importância de um novo fundo que seja permanente, com mais recursos por parte da União a fim de garantir padrões mínimos de qualidade, sob o prisma da constitucionalização do CAQi, com o intuito de assegurar um adequado financiamento para a educação básica.

Em relação à maior cooperação financeira entre os entes federativos, os documentos normativos da Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e a EC nº 53/2006 assinalam que o financiamento para a educação deve ser compartilhado pelos três entes federativos, entretanto, a maior parte da responsabilidade é assumida majoritariamente por Municípios e por Estados respectivamente. Diante disso, identificamos que os recursos do Fundeb são insuficientes para assegurar uma educação de qualidade e equidade do ensino básico público já que existem a necessidade de mais recursos, via complementação da União para reduzir as desigualdades presentes na educação.

Sob esse ponto de vista, o presidente da Undime (biênio 2019/2021) Luiz Miguel Martins Garcia, destacou ser favorável a constitucionalidade permanente do novo fundo, bem como o aumento gradual de 40% de complementação por parte da União. Desse modo, o novo Fundeb precisaria constituir-se em um mecanismo de financiamento capaz de garantir a qualidade da educação. Com isso, o painelistas ressaltou a necessidade de debater um mecanismo que fosse equilibrado e que considerasse as necessidades do financiamento para a educação,

A entidade, por intermédio do seu representante, defendeu o conceito do CAQi como um mecanismo de referência para cálculo do VAA considerando as possíveis desigualdades regionais, nas palavras de Luiz Miguel Martins Garcia,

[...] precisamos avançar no processo de qualidade. E avançar em qualidade implica inovação, investimento, enfim, implica custos. Dessa forma, eu não tenho dúvida de que nós iremos, daqui a 10 anos ou talvez já no próximo Plano Nacional de Educação, ter novos e mais ousados planos (BRASIL, 2019q, p.8).

Diante disso, verificamos que a Undime foi favorável ao CAQi e não compactuou com o CONSED em retirar o mecanismo da proposta. Para o representante da Undime, o programa de *voucher* não seria solução para resolver os problemas da educação, pois iria precarizar o ensino, tal como ocorreu no Chile que adotou o sistema de *vouchers* na educação e, como consequência, teve um aumento na desigualdade ante os resultados educacionais de aprendizagem e na segregação socioeconômica e racial nas escolas.

O processo das audiências públicas oportunizou que atores visíveis não governamentais da sociedade civil, tais como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Fineduca, a Undime e a UNCME, dialogassem, emitissem seus posicionamentos e encaminhassem suas propostas ao longo das discussões, sob uma estratégia de intercomunicação que objetivou avançar nas negociações em prol da política de financiamento para o Fundeb permanente na agenda governamental.

Esse grupo de atores se colocou a favor de um novo fundo, ancorado na defesa do direito à educação básica pública, de qualidade, com maior participação da União em ampliar os recursos federais a serem complementados no Fundeb saindo dos 10% para o nível de 40%, de forma escalonada, incluindo o CAQi como parâmetro de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Cumpramos destacar que governadora Fátima Bezerra (PT/RN), enquanto chefe do poder executivo no âmbito estadual, não compactuava com os ideais defendido pelo governo federal. A governadora para além de natureza partidária ou ideológica, considerava imprescindível constitucionalizar o Fundeb como política pública permanente, tendo em vista a ampliação da contribuição financeira da União ao fundo, desde o projeto original do Fundeb manteve-se ativa nas articulações em defesa do ensino de qualidade para todos.

Como forma de defender a educação pública, a governadora e mais 22 governadores das Unidades Federativas do país participaram do 4º encontro do Fórum de Governadores, ocorrido em Brasília no dia 23 de abril de 2019. No evento, a governadora Fátima Bezerra foi responsável pela articulação política sobre a temática do Fundeb, nesse ensejo trouxe o posicionamento emitido pelo Consed,

pela Undime e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sobre os rumos para com o novo fundo, dialogando com os compromissos contidos no PNE.

Essas entidades propuseram que a complementação da União ampliasse, gradativamente, para no mínimo 40% dos recursos. A sugestão teve boa aceitação por parte do Fórum de Governadores, contrariando a vontade da atual gestão. Os chefes do executivo estaduais, por unanimidade, assumiram o compromisso de ter o Fundeb como pauta prioritária a ser debatida com os presidentes da Câmara e do Senado Federal (Undime, 2019).

Diante disso, percebemos a importância dos atores visíveis no processo da formulação da agenda para implementação de políticas públicas, pois a partir da participação dos governadores no Fórum Nacional de Governadores houve a mobilização dos governantes ao proporem estratégias a fim de ampliar o complemento federal ao Fundeb. Kingdon (1995) afirma que os atores visíveis são aqueles que propõem mudanças na agenda, participam dos fluxos de problemas e podem criar oportunidades de acesso à agenda governamental.

Da mesma forma que os governadores se mobilizaram, a Campanha e a Fineduca também desenvolveram ações, por meio de notas técnicas, com intuito de defender os direitos educacionais, articulando estratégias para o fundo vindouro.

Com a nova configuração do cenário político, a Campanha, na gestão de Temer propôs um aumento de 50%. Contudo, diante da inviabilidade da aprovação desse percentual devido às sugestões divergentes dos demais atores. No ano de 2019, houve a recomendação de ampliar a complementação da União dos atuais 10% para 40%, de maneira escalonada, além de propor constitucionalizar o CAQi. De acordo com o Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Daniel Cara (2006-2020), o padrão de qualidade estava atrelado a insumos porque “[...] alguém pode dizer que o CAQi não pode ser só insumo, mas a própria LDB diz que o padrão mínimo de qualidade é insumo” (BRASIL, 2019m, p. 7).

Segundo Daniel Cara, a educação devia ser realizada por meio da cooperação e da colaboração federativa, conforme emana o inciso do art. 206 da Constituição Federal, ao afirmar que o Fundeb precisava atuar no prisma da igualdade de condições para o acesso e para a permanência na escola de todos os alunos.

A partir de tais considerações, o representante trouxe a relevância do direito à educação com qualidade, ao sinalizar a importância de um pacto federativo mais equitativo, que pudesse contribuir com a redução das desigualdades sociais e na garantia da melhoria do financiamento e da qualidade para a educação básica.

Por isso, sugeriu a inclusão de dois novos fatores de ponderação para integrar-se ao novo Fundeb, de forma que contemplassem os Municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e as redes públicas com baixa arrecadação. De acordo com Daniel Cara, essa sugestão fez parte de um estudo que possui rigor científico, proveniente da Nota Técnica denominada “Novo Fundeb- Em nome de um consenso que promova o direito à educação” (CAMPANHA, 2019c) e do Estudo denominado “Novo Fundeb - O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade” (CAMPANHA, 2019d) que propuseram a criação de um sistema distributivo que priorizasse a cobertura de matrículas e de condições de oferta adequadas para promover a exequibilidade o direito à educação com qualidade, de modo equânime.

Dado o exposto, o representante da Campanha reafirmou a necessidade das PEC's da Câmara e do Senado caminharem juntas para o bom andamento e para a efetivação do novo Fundeb, já que o desafio para o ano de 2020 “[...] não é simples, mas é essencial: é preciso começar a reconstituir o campo do direito à educação. E um Fundeb pra Valer, é a primeira batalha que pode ser vencida” (CAMPANHA, 2020a, p. 1).

Essas premissas apontaram a real necessidade de assegurar o novo fundo que possa garantir o direito, a gratuidade e a qualidade da educação básica para todos, a fim de atender todas as redes de ensino de modo equânime.

Para o representante da Fineduca, José Marcelino de Rezende Pinto, a temática sobre o financiamento se faz necessária devido ao sistema ser instável e ter prazo de início e término. Ele ressaltou que o erro continua se repetindo, pois o percentual do PIB é comparado como referência ao ensino, porém a quantidade de alunos e o gasto por aluno são diferentes. Ademais, de acordo com o relatório Brasil da OCDE, foi possível verificar que dinheiro faz diferença, já que o país gasta pouco com a educação, o que interfere na qualidade do ensino. Diante dos problemas assinalados,

observamos que “[...] o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais” (SALVADOR, 2010, p. 608).

Em suas proposições, José Marcelino de Rezende Pinto apontou ainda que o Governo Federal devia ampliar os percentuais de recursos para melhorar os investimentos na educação básica, inclusive assinalou ser contrário à inclusão do Salário-Educação na PEC nº 15/2015 porque essa contribuição social possui comprometimento com as políticas de assistência, pois “[...] não adianta tirar dinheiro que já está indo para a educação para resolver o problema da educação. Tem que haver dinheiro novo” (BRASIL, 2019n, p. 6). Destacamos que o Salário-Educação é um recurso que serve de fonte adicional para o financiamento da educação pública e sua inclusão na PEC nº 15/2015 acarretaria uma troca desmedida.

Na mesma direção, Manoel Humberto Gonzaga Lima, presidente nacional da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), ressaltou que a complementação da União devia ser ampliada gradativamente para no mínimo 40%, uma vez que o governo federal concentra a maior parte dos recursos orçamentários e investe uma pequena parte no financiamento educacional. Partindo desse princípio, sinalizou a importância de constitucionalizar o CAQ como parâmetro de referência, pois tal mecanismo tem capacidade de oferecer instrumentos que podem potencializar o padrão de qualidade para a educação, tendo em vista que o “[...] o CAQi deve considerar os parâmetros de infraestrutura e qualificação docente definidos pelo PNE, bem como contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 78).

Em face desse contexto, Farenzena (2018, 2019), Pinto (2007) e Sena (2012) afirmam que o Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica, mesmo diante das especificidades no qual limitam os demais Estados a receberem a complementação da União, impactando na melhoria da qualidade educacional. Com a previsibilidade da constitucionalização do novo Fundeb, foi aberta uma janela de oportunidade que mesmo com disputas e desafios para ampliar o percentual de recursos, existe a possibilidade de cumprir a meta 20 do PNE, garantindo um padrão mínimo de qualidade com a inclusão do CAQi, oportunizando melhores condições para o ensino e aprendizagem.

De acordo com os pressupostos de Kingdon (1995), Frey (2000) e Capela (2006), a formação da agenda, formulação de alternativas e implementação do Fundeb permanente como política pública se manteve em debate, sob disputas, interesses, correlação de forças políticas e sociais entre os atores, como assinalamos no quadro abaixo.

Quadro 16 - Síntese do posicionamento dos atores durante o governo Bolsonaro

| | Manter | Favorável a ampliação de | | | | | | Favorável, mas não cita o % | Implementar o CAQ | |
|-------------------------------|--------|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----------------------------|-------------------|-----|
| | | 10% | 15% | 20% | 25% | 30% | 40% | | 50% | Sim |
| Ministério da Fazenda | | x | | | | | | | | x |
| Ministério do Planejamento | | x | | | | | | | | x |
| Conselho Nacional de Educação | | x | | | | | | | | x |
| FNDE | | x | | | | | | | | x |
| MEC | | x | | | | | | | | x |
| CNM | | x | | | | | | | | x |
| Movimento Todos pela Educação | | x | | | | | | | | x |
| CONSEd | | | | | | x | | | | x |
| Governadora Fátima Bezerra | | | | | | x | | | x | |
| Undime | | | | | | x | | | x | |
| FINEDUCA | | | | | | x | | | x | |
| Campanha | | | | | | x | | | x | |
| UNCME | | | | | | x | | | x | |
| ANPEd | | | | | | | x | | x | |

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir das questões apontadas no quadro sobre ampliação de recursos e efetivação do CAQi, percebemos que o orçamento público foi uma arena de disputa (SALVADOR, 2015b), pois a divergência no percentual de aumento no Governo Bolsonaro ficou polarizada em 15%, 40% e 50%, diferindo do que foi proposto no Governo Temer em que as propostas de alíquota foram de 10%, 15%, 25%, 30%, 40% e 50%. Podemos considerar que a incidência de alguns atores visíveis e invisíveis nas audiências públicas, na elaboração de notas técnicas, nas reuniões e nas manifestações públicas interferiu no cenário político para que no ano 2019 houvesse apenas duas propostas em tramitação³⁹. De acordo com 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”.

Dessa maneira, evidenciamos a importância das audiências como marco de democracia porque este foi o espaço que os atores visíveis e invisíveis puderam contribuir para melhoria do texto da PEC nº 15/2015, porém como pudemos verificar na colocação dos atores, a ampliação de investimentos e a questão do padrão de qualidade continuou sendo dissenso, uma vez que, incluir o CAQi ao novo Fundeb acarretou um (re)arranjo significativo na distribuição de recursos para a educação, principalmente para os entes federativos que enfrentam problemas com a questão da desigualdade social e econômica no que tange a equidade educacional.

5.1.2.2 Posicionamento dos atores invisíveis durante o governo Bolsonaro

Como indica Kingdon (1995), as ideias apresentadas pelos atores invisíveis, sejam eles acadêmicos, consultores, especialistas, pesquisadores e professores, possibilitam o desenvolvimento de um conhecimento especializado, porquanto possuem “[...] influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções”, dessa forma “[...] são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão” (CAPELLA, 2018, p. 46).

³⁹ A PEC nº 15/2015 na Câmara dos deputados e a PEC 33/2019 e 65/2019 que passaram a tramitar em conjunto por se tratar de matérias correlatas.

Neste contexto, destacamos os atores invisíveis que participaram das audiências públicas da PEC nº 15/2015 no governo Bolsonaro.

Quadro 1713 - Participação dos atores invisíveis no governo Bolsonaro (2019)

| | |
|----------------------|--|
| Consultores | Maurício Holanda Maia - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados; Paulo César Ribeiro Lima - Consultor da Câmara dos Deputados. |
| Especialista | Naercio Menezes Filho - Economista e Professor do Insper. |
| Pesquisadores | Jorge Abrahão De Castro - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público; Ricardo Paes de Barros - Pesquisador do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa. |
| Professores | Arnóbio Marques de Almeida Júnior ⁴⁰ - Professor, ex-secretário da SASE; Bruno Holanda - Professor da Universidade Federal de Goiás – UFG; Carlos Abicalil - Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas; Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR. |

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Kingdon (1995) e Capella (2006).

Dividimos o quadro em grupos de acordo com suas respectivas representatividades a fim de evidenciar seus posicionamentos. No primeiro estão inseridos os consultores, no segundo o especialista, no terceiro os pesquisadores e no quarto os professores.

Os consultores da Câmara dos Deputados, Maurício Holanda Maia e Paulo César Ribeiro Lima destacaram que o novo Fundeb precisava ser reformulado, já que seu contexto federativo o constituiu como um instrumento que viabilizava o financiamento educacional, nesse sentido, o fundo vindouro, devia ser mais equitativo.

Para Paulo César Ribeiro Lima, o Brasil arrecada pouco, distribui muito mal e ainda conta com a injustiça tributária, em que grandes empresas têm isenção de taxas sobre lucros e grandes fortunas, isso é, não pagam imposto de renda, como é o caso da PETROBRAS⁴¹.

⁴⁰ Arnóbio Marques de Almeida Júnior, mais conhecido como Binho Marques.

⁴¹ Fundada em outubro de 1953 com o objetivo de executar as atividades do setor de petróleo no Brasil em nome da União. É uma companhia integrada que atua na exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo e seus derivados no Brasil e no exterior (BRASIL, 2020).

Já Maurício Holanda Maia considerou como estratégia instituir um mecanismo de recompensa, isto é, premiar os municípios que apresentarem bom desempenho, com ênfase nos resultados alterando assim o modelo na gestão pública. O convidado citou como exemplo o Estado do Ceará que utilizava a cota-parte municipal de ICMS como um incentivo às boas práticas de educação nos municípios cearenses.

Na categoria de especialista, o economista e professor Naércio Menezes Filho, demonstrou não ser favorável à ampliação de gastos com a educação, pois essa medida poderia comprometer a redução do orçamento para outras áreas, uma vez que não havia recursos disponíveis para constitucionalização do instrumento. Do mesmo modo, propôs que a complementação do governo federal devia ser mantida do jeito atual, porque para ele, o IDEB é uma referência de qualidade para a educação, como por exemplo, a experiência de Sobral no Estado do Ceará que potencializou os resultados com uma série de medidas de boa de gestão.

O terceiro grupo que contribuiu com os debates da PEC nº 15/2015 foram os pesquisadores. Para Jorge Abrahão de Castro, a complementação da União foi fundamental para a questão distributiva porque, muitas vezes, os entes federados não conseguiam suprir com recursos próprios. Esse complemento possibilitou que os aportes financeiros fossem destinados para os Estados com menos recursos.

Outro pesquisador que destacamos foi Ricardo Paes de Barros que sinalizou que comparar o CAQI com o Fundeb foi complicado, pois existiu a necessidade de aprimorar o desenho do fundo tendo em vista uma solução que fosse eficiente, que assegurasse uma educação de qualidade para todos. Para tal, o convidado sugeriu um fundo único, a fim de evitar a desigualdade entre os entes federados, pois a distribuição de recursos do governo federal devia ser repartida entre as redes de vulnerabilidade, com o objetivo de que o gestor busque a qualidade, a eficácia e a efetividade dos gastos públicos. O painalista reforçou que o aperfeiçoamento do novo fundo devia incorporar essa questão de rateio do ICMS, associado a bom desempenho. Na concepção do pesquisador, não se deve tratar de forma igual município que tem bom resultado com os municípios que apresentam um resultado baixo.

Por fim, ressaltamos a participação de alguns professores universitários que fizeram parte do quarto grupo, começando por aqueles que defenderam menor contribuição do governo federal e contrários à constitucionalização CAQ como parâmetro de qualidade, e aqueles que foram favoráveis a um maior valor da complementação por parte da União e defenderam o CAQ como referência de qualidade.

Iniciamos com Arnóbio Marques de Almeida Júnior, mais conhecido como Binho Marques, que julgou ser um erro considerar o CAQi como insumo de referência a proposta do novo Fundeb. Para ele, a complementação da União foi insuficiente, pois seria necessário melhorar o padrão de financiamento para minimizar as desigualdades socioeconômicas, proporcionando uma distribuição mais equitativa dos recursos da União por ente federativo e não por unidade federativa, ao passo que a complementação do governo federal pudesse considerar o valor total. Além disso, manifestou-se favorável à indução de boas práticas para ampliar a qualidade e melhorar a eficiência da educação.

Considerando a política de financiamento exercida durante a vigência dos fundos provisórios Fundef e Fundeb, o TPE defendeu a proposta de um Fundeb equidade que se fundamentou em três eixos: redistribuição intraestadual mais equitativa, ao considerar recursos totais dos entes e a situação de vulnerabilidade dos educandos; complementação do Governo Federal diretamente para os entes federativos e não mais para os fundos estaduais e aumento responsável dos recursos provenientes da complementação. Assim, esse Fundeb equidade poderia ser um mecanismo que redistribuísse os recursos para a Educação básica com o intuito de diminuir as desigualdades existentes nas redes de ensino.

Podemos inferir que no modelo de financiamento aplicado na vigência do atual Fundeb, os municípios que não conseguiam atingir o VAA e estão em Estados mais favorecidos, não recebem a complementação da União. No modelo híbrido, esses municípios passariam a receber o aporte proveniente da União, pois a complementação avançaria do menor valor para o maior, ou seja, os entes federativos com baixos índices socioeconômicos seriam contemplados com recursos da complementação, ao passo que, as escolas com inferiores condições, receberiam mais recursos, ampliando o valor aluno ano total (VAAT) e reduzindo as desigualdades, com projeção para melhorar a infraestrutura e a qualidade. Assim,

para efetivar um novo modelo se fazem alguns ajustes na configuração do fundo a fim de vencer os desafios para melhorar o financiamento do ensino brasileiro.

Em contrapartida, os professores da Universidade de Goiás, Thiago Alves⁴² e Bruno Holanda, estiveram articulados na defesa de um novo fundo que ampliasse a complementação do governo federal para 40%, com a constitucionalização do CAQ como garantidor de melhores condições para o ensino, a fim de proporcionar o direito à educação de qualidade para todos. Sob essa ótica, ambos apresentaram o estudo, “Novo Fundeb: O sistema híbrido e o direito à educação – acesso e qualidade” que foi desenvolvido por pesquisadores e por representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA, 2019d). O estudo mostrou a necessidade de o governo federal investir mais recursos para mitigar as desigualdades educacionais.

Esses dois professores ainda informaram que era preciso ampliar o aporte de recursos por parte da União ao novo fundo pelo sistema híbrido de financiamento, isto é, um modelo que conciliasse o critério atual de distribuição pelo valor aluno ano (VAA), em que Estados que não alcancem o valor mínimo, definido nacionalmente, receberiam o complemento com um novo mecanismo denominado de valor aluno ano total (VAAT), que toma por base a receita total da educação básica (Fundeb + receitas próprias + salário educação + programas do FNDE) e divide pelo número de matrículas. Assim, a distribuição de recursos da complementação da União devia considerar o nível socioeconômico dos educandos a fim de corrigir as distorções e tornar o fundo mais equitativo.

Com o advento do modelo híbrido, houve a possibilidade de conjecturar a inclusão do CAQi sob os princípios que assegure o direito à educação básica, com aporte de recursos que garantam a efetividade de um padrão mínimo de qualidade. Dessa forma, seria preciso que o fundo fosse mais redistributivo e que beneficiasse quem mais carece frente às desigualdades arrecadatórias para com o financiamento educacional.

Thiago Alves ressaltou que o pressuposto dos custos para a educação pública foi baseado em estimativas para o funcionamento e para a manutenção das escolas e para isso foi utilizada a plataforma Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ),

⁴² Pesquisador responsável pela plataforma Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ).

um protótipo que simula o cenário de acordo com o número de alunos matriculados, atrelando ao padrão de qualidade e ao valor do salário do professor.

Certamente, os limites e os desafios postos na definição do padrão de qualidade são fatores que necessitam avançar, conforme Pinto (2019) aponta que

a metodologia do CAQi é bastante simples e participativa (...) são definidos aqueles insumos considerados indispensáveis para que os processos de ensino e aprendizagem ocorram com sucesso, para cada etapa e modalidade de ensino e, posteriormente, esses insumos são precificados, considerando os valores praticados no país. Cabe também explicar que o CAQi não é um sistema de 'voucher' a ser transferido a escolas públicas ou privadas. A concepção que norteia o CAQi é de escola pública estatal e os custos definidos devem servir de parâmetro para os valores mínimos do Fundeb e, por consequência, para o estabelecimento do complemento federal ao Fundeb na destinação de recursos às redes públicas estaduais e municipais (PINTO, 2019, p. 33).

Diante do regime federativo brasileiro, a União é o ente que mais arrecada e menos investe na educação. Nessa perspectiva, compreendemos a necessidade de modificar o modelo de financiamento que vigorou nos fundos anteriores, sob o prisma de ampliar o aporte de recursos por parte do governo federal, de aperfeiçoar os critérios de redistribuição a fim de garantir padrão mínimo de qualidade com insumos que viabilizem uma educação pública com condições de acesso, de permanência e de conclusão do ensino básico.

A participação dos atores visíveis e invisíveis, durante as audiências da PEC nº 15/2015 no governo Bolsonaro, também demonstrou dissenso em relação ao percentual de ampliação da complementação da União e à questão do padrão de qualidade. Notamos que os atores continuaram na arena de competição e não houve consenso em alinhar um posicionamento que atendesse aos interesses comuns que estavam em jogo.

Na subseção seguinte, apresentamos o fluxo das alterações ocorridas na PEC nº 15/2015, por meio dos desdobramentos advindos da contribuição dos atores que possibilitou modificações e novas definições na proposta de elaboração para o novo Fundeb.

5.1.3 Fluxo das alterações das minutas de substitutivo da PEC nº 15/2015

Com base nas audiências públicas ocorridas e nos estudos desenvolvidos entre 2017 a 2019 pelos atores visíveis e invisíveis, percebemos que a deputada Dorinha Seabra incorporou e alterou elementos que conjecturam concepções para aperfeiçoamento do texto da PEC nº 15/2015. Importante destacar que para esse estudo, nossa opção foi sinalizar apenas as sugestões apresentadas sobre o percentual de complementação da União e sobre o padrão de qualidade que inclui o CAQ no novo Fundeb.

Ressaltamos que no percurso de tramitação da referida PEC, a deputada Dorinha Seabra divulgou versões preliminares de relatório da minuta de substitutivo para o novo Fundeb. Sinalizamos que as cinco versões apresentadas divergem sobre os valores de complementação da União e sobre a inclusão do CAQi/CAQ, como demonstrado a seguir:

Quadro 18 - Alterações nas minutas de substitutivo da PEC nº 15/2015

| Data | Versão | Complementação da União em % | Qualidade CAQ |
|-------------|---|--|----------------------|
| 07/04/2015 | Texto base da Proposta original | Mínimo 10% | não cita |
| 18/04/2018 | 1ª minuta de substitutivo - versão preliminar | Mínimo 30% | não cita |
| 18/09/2019 | 2ª minuta de substitutivo - versão preliminar | Mínimo 40% | CAQ |
| 18/02/2020 | 3ª minuta de substitutivo - versão preliminar | Mínimo 20%, com utilização do salário educação | CAQ |
| 10/07/2020 | 4ª minuta de substitutivo - versão preliminar | Mínimo 20% | CAQ |
| 21/07/2020 | Relatório final - Versão final de substitutivo para votação na Comissão Especial. | Mínimo 23% | CAQ |

Fonte: Elaborado pela autora com base na PEC nº 15/2015 (BRASIL, 2015a; 2018d, 2019i, 2020a).

Como pudemos observar, os trâmites da PEC nº 15/2015 ocorreram na 55ª e 56ª legislaturas e, de modo geral, a relatora deputada Dorinha Seabra trouxe na estrutura do texto alguns elementos sugeridos pelos atores visíveis e invisíveis (KINGDON, 2007).

Identificamos que alguns posicionamentos são distintos em relação à qualidade no ensino, seja pelo viés que defende a inclusão do CAQ como um mecanismo que pode referenciar um padrão de qualidade para a educação pública ou pela qualidade referenciada na meritocracia, com base nos resultados das provas de larga escala.

De acordo com o teor do texto da proposta original apresentada em 2015, os percentuais fixados permaneceram inalterados em relação ao praticado no art. 60 ADCT da EC nº 53/2006 que institucionaliza o Fundeb, já que a PEC nº 15/2015 inseriu no Art. 212-A, que

[...] VI- a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;
VII-a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VI do caput deste artigo (BRASIL, 2015, Art. 212-A).

Observamos que foi proposto o mínimo de 10% para complementação da União ao novo Fundeb. Já em relação à qualidade não houve clareza sobre qual mecanismo esse princípio devia ser parametrado, como podemos observar nos parágrafos primeiro e segundo:

[...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente;
§ 2º Observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total dos recursos, referido no inciso VI, a União complementarará, com recursos adicionais (BRASIL, 2015, Art. 212-A).

A proposta inicial desconsiderou a perspectiva de inserir o CAQ como um instrumento que fosse capaz de garantir um padrão de qualidade, conforme previsto na meta 20 do PNE.

Após as vinte e três audiências públicas ocorridas de março a novembro de 2017, constatamos que a proposta recebeu muitas sugestões dos atores, mediante as audiências públicas e o Estudo Técnico nº 24/2017 (Tanno, 2017), que serviram de base para que a relatora, deputada Dorinha Seabra, pudesse aprimorar o texto da PEC.

Com as sugestões emitidas pelos atores nas audiências públicas, a deputada procurou inserir as contribuições dos participantes que resultou na versão preliminar da 1ª minuta de substitutivo ao texto da PEC, sendo este apresentado em 18 de abril de 2018.

Essa minuta de substitutivo modificou princípios da proposta original, ao inserir parágrafos, acrescentar incisos e alterar a redação de alguns parágrafos, concedendo nova redação aos artigos 193, 206, 208, 211, 212 da e no artigo 60 ADCT da Constituição Federal.

No que se refere à complementação da União, a ampliação seria equivalente a, no mínimo 30%, sendo que no primeiro ano de vigência subiria para 15%, aumentando progressivamente 1,5% do total dos recursos, conforme apresentado no artigo 7º:

[...] Art. 7º Dê-se a seguinte redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 60. Aplica-se o disposto no art. 107, § 6º, I do Ato Constitucional das Disposições Transitórias aos recursos referidos no inciso III “a” e “b” do caput do art. 212-A da Constituição Federal.

[...] §1º A complementação da União referida no inciso III, “a”, do art. 212-A da Constituição Federal será de, no mínimo 15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5 (um inteiro e cinco décimos) pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.” (NR) (BRASIL, 2018d, P. 5).

Sendo essa redistribuição de modo intraestadual, como aperfeiçoamento da matriz atual, a proposta apresentou a metodologia com dois parâmetros: 1º) complementação aos fundos estaduais de acordo com o valor aluno-ano (VAA) do Fundeb sendo mantido o molde atual e 2º) com base nesse valor aluno-ano total (VAAT) a complementação não seria estadual, mas sistematicamente organizada para que o ente federado com nível socioeconômico menor fosse contemplado, possibilitando assim, reduzir a desigualdade no financiamento da Educação, objetivando o equilíbrio federativo. Quanto ao padrão de qualidade expressou que este deveria ser solidário aos entes federados (BRASIL, 2018d, 2018e).

Assim, essa proposta teve por intenção direcionar recursos aos entes federativos em condição de vulnerabilidade social e econômica que necessitassem da complementação para reduzir as desigualdades no âmbito educacional, a fim de garantir investimentos para a educação.

As audiências de 2019 demandaram um ritmo e um aprofundamento mais substancial em torno de concepções para aperfeiçoamento do fundo vindouro. Destacamos que, em junho de 2019, a PEC recebeu cinco proposições de emendas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 19 – Emendas apresentadas à PEC 15/ 2015

| EMC | DATA | AUTOR | EMENTA |
|-----------|------------|---|---|
| nº 1/2019 | 03/06/2019 | Tabata Amaral (PDT/SP) Felipe Rigoni (PSB/ES) | Acrescentar os incisos VII e VIII ao art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, instituindo contribuição da União para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais. |
| nº 2/2019 | 03/06/2019 | Tabata Amaral (PDT/SP) Felipe Rigoni (PSB/ES) | Alterar o inciso VI do art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, fixando novo percentual mínimo de complementação da União. |
| nº 3/2019 | 05/06/2019 | Tiago Mitraud (NOVO /MG) Marcelo Calero (CIDADANIA /RJ) | Alterar o art. 3 da PEC nº 15/2015 e o art. 213 da Constituição Federal para possibilitar que Estados e Municípios optem por direcionar parte dos recursos do Fundeb para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas. |
| nº 4/2019 | 06/06/2019 | Felipe Rigoni (PSB/ES) | Incluir mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federativos no uso de recursos provenientes do Fundeb. |
| nº 5/2019 | 06/06/2019 | Waldenor Pereira (PT/BA) Airton Faleiro (PT/PA) Alencar Santana Braga (PT/SP) José Guimarães (PT/CE) José Ricardo (PT/AM) Margarida Salomão (PT/MG) Maria do Rosário (PT/RS) Natália Bonavides (PT/RN) Patrus Ananias (PT/MG) Pedro Uczai (PT/SC) Profª Rosa Neide (PT/MT) Reginaldo Lopes (PT/MG) Rejane Dias (PT/PI) Rogério Correia (PT/MG) Zeca Dirceu PT/PR) e outros | Propor modificações à PEC nº 15/2015 para tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. |

Fonte: Brasil (2015a). Quadro: Elaborado pela autora com base nas emendas apresentadas à PEC nº 15/2015.

Mediante a proposição das emendas apresentadas, destacamos o posicionamento de Frey (2000, p. 252), ao definir que as novas redes de governança, nas quais as

comunidades, as associações da sociedade e as empresas de cunho privatista desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação de políticas públicas.

Esse cunho privatista foi percebido na Emenda na Comissão (EMC) nº 1/2019 da PEC nº 15/2015, de autoria da deputada Tabata Amaral, juntamente com o deputado Felipe Rigoni, em 03/06/2019, em que os deputados propuseram bonificação por resultados às redes de ensino com concessão de incentivo, mediante utilização de boas práticas com o objetivo de alcançar um bom desempenho educacional. A gratificação seria destinada para aqueles que atingirem bons resultados educacionais nas avaliações de larga escala (BRASIL, 2015a; CAMPANHA, 2019c). A proposta dos deputados intensifica as discriminações ao beneficiar uma minoria, sem contar que o ranqueamento induz a desigualdade. Na perspectiva de Farenzena e Marchand (2013)

Para a garantia do direito à educação de qualidade, o estabelecimento das competências dos entes federados é requisito, pois, ao longo da história do país, persistiram a ausência ou lacunas no estabelecimento dessas competências, o que fez com que a educação não fosse oferecida ou, quando oferecida, se desse em condições precárias e com profundas iniquidades (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 795).

O posicionamento das autoras condiz com a constitucionalidade, porque a educação é direito e todos deveriam ser contemplados com as mesmas oportunidades e condições de acesso, de permanência, de qualidade, de insumos mínimos de funcionamento dentre outras solicitações. Enfim, professores e escolas não devem ser penalizados pelos baixos resultados em avaliações, sob a concepção do gerencialismo.

Já a EMC nº 2/2019, apresentada no mesmo dia e pelos mesmos deputados supracitados, sugeriu fixar um percentual mínimo de complementação da União equivalente a 15% do total dos recursos ao fundo. A justificativa da emenda estava atrelada ao estudo realizado pela organização Todos Pela Educação, ao destacar que os resultados educacionais só crescem quando há investimento de recursos.

Diante desse cenário, os deputados reforçaram a relevância de criar mecanismos institucionais que contemplassem a indução de boas práticas e resultados educacionais, porém essa prática poderia deflagrar os problemas existentes na política de fundos.

Dando continuidade à EMC nº 3/2019, apresentada pelos deputados Tiago Mitraud e Marcelo Calero, que permite transferir recursos públicos do Fundeb à iniciativa privada pelo modelo de *vouchers*, ao financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas com ou sem fins lucrativos, percebemos que o posicionamento dos deputados foi de solucionar os problemas da educação no Brasil a curto prazo, porém esta medida não consegue assegurar o princípio de equidade e faz com que prefeitos e governadores canalizem recursos do Fundeb em instâncias não governamentais, para atender alunos da rede pública.

Dessa forma, temos de um lado a Campanha Nacional pelo Direito à Educação que defendeu recursos públicos, unicamente, para a educação pública, e do outro lado, em contraposição a este movimento, há institutos e fundações privadas empresariais que defendem interesses antagônicos para o setor educacional. Como é o caso do movimento Todos Pela Educação, uma organização sem fins lucrativos, que possui diversos sócios fundadores de cunho privadas do campo empresarial, assim como os mantenedores e apoiadores estão articulados a diversas instituições⁴³ do setor privado (TPE, S/D). Há também aqueles que propuseram que o IDEB fosse o indicador para mensurar e para monitorar a qualidade do ensino

Ao prevalecer essa ótica de análise, podemos verificar as emendas de nº 1 e nº 3 apresentadas pelos deputados: Tabata Amaral, Felipe Rigoni, Tiago Mitraud e Marcelo Calero estão embasadas na agenda defendida pelo Todos Pela Educação, com a indução da meritocracia do ensino básico público, mediante a sugestão de financiamento de bolsas de estudo no sistema de *vouchers*, bonificação aliada a boas práticas educacionais, aspirando resultados (TPE, S/D), cujos princípios estão descritos nos 4 pilares da proposta Educação Já, que defende uma educação meritocrática, voltada à competitividade, em busca de melhores resultados no desempenho escolar.

Os pilares da proposta do TPE reportam-se ao contexto da agenda neoliberal para a educação brasileira, ao indicar mudanças de um determinado contexto político, social e educacional. Em anuência às medidas de austeridade, com a participação do

⁴³ institutos e fundações privadas empresariais que não exploram comercialmente a educação: Itaú Social, Bradesco, Telefônica, Gerdau, Camargo Correa, Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, Instituto Natura, Saraiva (MARTINS, 2014, p. 26).

empresariado na administração pública, Frey (2001, p. 1) explicita que “[...] a disseminação do neoliberalismo em todas as partes do mundo trouxe de volta um clima favorável ao economicismo e um discurso público irrefletido que propaga um crescimento econômico desenfreado”.

Tal afirmativa se aproxima, conceitualmente, do discurso neoliberal pregado na década de 1990 no país, em que a educação se desliga do campo social, político e passa a exercer funções econômicas capitalistas do gerencialismo, ao instituir uma gestão empresarial competitividade na educação. Sobretudo, porque tal posicionamento invalida os princípios da gestão democrática, do financiamento e do direito à educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Em relação a isso, Salvador (2014) afirma que

[...] o profundo ajuste fiscal em curso no Brasil desde do início século XXI, como resultado de políticas neoliberais da década de 1990, constitui um forte obstáculo para o avanço dos gastos sociais e a universalização das políticas públicas (SALVADOR, 2014, p. 17).

A Campanha (2019c) em nota técnica intitulada “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação” traz apontamentos que estabelecem posicionamento contrário à EMC nº 1/2019, ao defender bonificação por resultados e à EMC nº 3/2019 ao conceder *voucher* em instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Nesse sentido, a Campanha recomenda rejeitar as emendas, porque o recurso público deve ser destinado, único e exclusivamente, às escolas públicas, porquanto, possibilitar a privatização da educação fere os princípios constitucionais de gratuidade do ensino público, de gestão democrática e garantia de padrão de qualidade, contidos no art. 206 da Constituição Federal de 1988.

A EMC nº 4/2019, proposta pelo deputado Felipe Rigoni, indica a incorporação do mecanismo de transparência a fim de averiguar as prestações de contas oriundas do Fundeb em todos os entes da federação. Como nossa pesquisa trata especificamente sobre a complementação da União e sobre a inclusão do CAQ, não aprofundamos essa emenda porque o foco dela é transparência dos recursos públicos.

A quinta e última foi a EMC nº 5/2019 apresentada à Comissão pelos seguintes deputados: Waldenor Pereira (PT/BA), Airton Faleiro (PT/BA), Alencar Santana Braga (PT/SP), José Guimarães (PT/CE), José Ricardo (PT/AM), Margarida Salomão (PT/MG), Maria do Rosário (PT/RS), Natália Bonavides (PT/RN), Patrus Ananias

(PT/MG), Pedro Uczai (PT/SC), prof^a Rosa Neide (PT/MT), Reginaldo Lopes (PT/MG), Rejane Dias (PT/PI), Rogério Correia (PT/MG), Zeca Dirceu (PT/PR) e outros que propõem alterações na PEC nº 15/2015 a fim de tornar o fundo um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

O deputado Waldenor Pereira (PT/BA) indicou medidas de colaboração nos termos da lei complementar, prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, que assegurem a universalização, a qualidade e a equidade do ensino da Educação Básica, garantindo um padrão mínimo definido nacionalmente, sob o prisma do CAQ, também apontou que a complementação da União devia ser no mínimo de 40% do total dos recursos (BRASIL, 2015a; CAMPANHA, 2019c).

Em nota técnica a Campanha (2019c, p. 28) “[...] recomenda aprovar a EMC nº 5/2019 com ajustes, incorporando-se a complementação da União de, no mínimo, 40%”. De acordo com a Campanha, das emendas apresentadas, essa é a mais adequada ao propósito geral do Fundeb, pois subsidia elementos basilares para efetivação da proposta que objetiva institucionalizar um fundo permanente de financiamento para a educação básica pública.

Assim, convém destacar que no decurso das audiências ocorridas, a deputada Dorinha Seabra procurou consenso com a proposta semelhante que estava em tramitação no Senado, PEC 65/2019, a fim de acelerar a aprovação do Fundeb permanente. No dia 18 de setembro de 2019, foi apresentada pela deputada Dorinha Seabra a segunda versão preliminar da minuta de substitutivo a PEC 15/2015, que reuniu aspectos das duas PEC’s.

Dessa maneira, por meio do consenso entre os relatores das PEC’s na Câmara e no Senado, o texto advoga a pretensão de se constituir um mecanismo de financiamento permanente, incluso na Constituição Federal, de maneira que a complementação de recursos por parte da União passasse dos 10% para 15% no primeiro ano de vigência e aumentasse progressivamente 2,5% ao ano até o teto de 40% em 2031, com a proposição sistemática de uma nova regra distributiva, com a idealização de um modelo híbrido que conciliasse a estrutura atual de financiamento, aditando o Valor-Aluno-Ano-Total (VAAT). É fruto do estudo técnico nº 24/2017 do Claudio Tanno, no qual o Todos pela Educação defende, cujo conceito torna o fundo mais justo e equitativo para realizar a complementação da União, sendo que, por critério seria

adotar o multiplicador de equalização fiscal VAAT, sobretudo por pondera todas as fontes de arrecadação municipal ou estadual para definir a complementação da União. Sob critérios socioeconômicos e princípios metodológicos que incluem o CAQ, o IDEB e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com a finalidade de equalizar e melhorar a redistribuição dos recursos para o novo Fundeb.

Esse por sua vez contempla o modelo vigente, preservando os 10% na regra atual e a partir dos 10% é adotado o VAAT, a fim de aprimorar a metodologia para o novo Fundeb, cujo procedimento visa ampliar o equilíbrio das redes de ensino por intermédio do VATT. Uma parte dos recursos seria distribuída com o intuito de contemplar os municípios mais pobres, independente do Estado, ou seja, um instrumento corretivo que vai ajudar aos municípios que não conseguem financiar suas redes de ensino com suas arrecadações próprias.

Outra parte dos recursos seria direcionada às redes que obtiverem bons resultados sob os indicadores de aprendizagem do IDEB. Isto é, a complementação da União teria o patamar de 40%, sendo que 10% permaneceriam no critério atual e os demais 30% seriam atribuídos ao VAAT de forma escalonada, uma redistribuição interna a fim de mitigar as desigualdades entre os entes federativos, de modo a beneficiar os Municípios com baixo IDH, tendo como princípio garantir o CAQ como referência para atender às reais necessidades de cada rede de ensino, conforme posto no PNE (BRASIL, 2019i; TANNO, 2017).

Logo após a apresentação da minuta de substitutivo para o novo fundo da educação básica, o cenário contou com reações diversas dos atores envolvidos no debate, por parte do governo federal, dos parlamentares e da sociedade civil, uma vez que pactuam de modo consensual sob a lógica de ampliar a complementação da União, no entanto, manifestaram divergências quanto ao percentual de aumento e o mecanismo para estabelecer o valor mínimo por aluno.

O coordenador da Campanha Daniel Cara defendeu que o sistema híbrido, VAA+VAAT seria a melhor alternativa, visto que oferecia maior cobertura de matrículas, de maneira mais justa na distribuição dos recursos. Além disso, o CAQ seria o instrumento que proporciona melhores condições de oferta para o ensino, reafirmou ser defensor do relatório de minuta apresentada em setembro de 2019, cuja premissa consta a ampliação de recursos para complementação da União de 10%

para 40%, no modelo híbrido, bem como a inclusão do CAQi como uma referência de metodologia para garantir o direito à educação básica de qualidade.

Levando em consideração os aspectos apresentados no decorrer da tramitação das PEC's, observamos um cenário expresso por divergências, por falta de articulação, de forma modo que o ano de 2019 findou-se e não houve a votação do relatório da PEC 15/2015, sendo esse postergado para 2020.

O ano de 2020 representa o (re)início do percurso que legitima a efetivação do novo Fundeb, transferindo-o do ADCT para o corpo da Constituição, a fim de assegurar sua estabilidade como política de Estado permanente, possibilitando que os recursos para o financiamento educacional, que são direitos constitucionais, não sejam retirados ou suprimidos, como ocorreu no passado, mediante as trocas de governos.

O ministro da Educação na época, Abraham Weintraub, sinalizou que no retorno do recesso legislativo, o governo iria propor uma PEC em que o Congresso começasse do zero, disse ainda que o percentual defendido pelo governo seria de 15% de forma gradual em cinco anos (MAZIEIRO, 2020). Essa atitude do ex-ministro desconsiderava todo o trabalho realizado pela Comissão de Educação Especial e recebeu críticas da deputada relatora Dorinha Seabra já que ele enquanto ministro esteve ausente das discussões ao longo da tramitação da PEC.

Reiteramos que as dificuldades para aprovação do novo Fundeb como política permanente de financiamento da educação básica vêm surgindo a todo instante. O fato é que, a União sempre esteve contrária à proposta de aumentar a participação do governo federal.

Ressaltamos que a 2ª minuta de substitutivo apresentada em 18 de setembro de 2019 tinha indicações para ser votada em Plenário, entretanto, a proposta tomou novos rumos no ano de 2020, devido à incidência do presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ) na pauta e sua forte penetração no mercado financeiro, que considera ser extremamente importante reduzir os custos do Estado, a serviço da economia.

Diante de tal situação e após negociações com o presidente da Câmara, a deputada Dorinha Seabra apresentou em 18 de fevereiro de 2020, a 3ª minuta de substitutivo, em que reduziu pela metade o percentual de investimento e sugeriu a incorporação

do Salário-Educação como fonte de recursos para a complementação da União. (BRASIL, 2015a; CAMPANHA, 2019c, 2020b, 2020d).

Convém destacar que essa proposta de substitutivo manteve o modelo híbrido e incluiu os elementos defendidos por Rodrigo Maia, tendo em vista o jogo político que intervém a favor dos interesses do mercado financeiro (CAMPANHA, 2019c).

Esse substitutivo considerou o modelo híbrido com aumento da complementação da União em 20%, preservando 10% no desenho do atual Fundeb e os demais percentuais seriam direcionados da seguinte forma: 7,5% mediante o critério do VAAT e 2,5% conforme a evolução de indicadores educacionais. Assim, como não houve proposição para incluir recurso novo, a alternativa foi alocar o Salário-Educação à complementação da União, elevando a colaboração federal para 20%, de maneira escalonada sob um período de 6 anos. Para o ano de 2021, o valor seria de 15% e os demais percentuais, gradualmente, em 1% até atingir os 20% em 2026. Sendo que, 7,5% desse valor seriam distribuídos mediante o VAAT, direcionando às redes municipais e estaduais que não alcançassem o valor mínimo por aluno, uma forma de assegurar que os recursos cheguem aos Municípios que mais precisam, e os outros, 2,5% da colaboração federal seriam destinados como incentivo a Municípios e a Estados para disseminar boas práticas com foco na evolução em indicadores e melhorias nos resultados educacionais (BRASIL, 2020a).

Com relação a essa alternativa de incluir o Salário-Educação à complementação da União, em notas técnicas pelas a Campanha e a Fineduca discordaram da utilização dessa contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública como fonte de recursos para a complementação da União (Campanha, 2020b, 2020d; Fineduca, 2020a, 2020c).

Ressaltamos que durante a vigência do Fundef era possível usar até o limite de 20% do total dos recursos do salário-educação na complementação da União ao fundo, conforme art. 4º do decreto 2264/1997, em virtude do estabelecimento do Fundeb, instituiu-se a complementação de no mínimo 10% ao fundo e revogou-se a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação pelo decreto nº 6.253, de 2007. A respeito disso, a Campanha declarou que ao incluir o Salário-Educação na complementação da União ao Fundeb,

[...] mesmo que seja só a parte da Cota Federal, significa não só uma redução drástica de aporte de recursos novos na complementação da União, como também resulta na redução a quase zero dos recursos para a alimentação escolar de todos os estudantes das escolas públicas brasileiras (CAMPANHA, 2020c, p. 10).

Destacamos que a atuação desses atores visíveis não governamentais foi preponderante para que o Salário-Educação não fosse incluído como fonte de recursos para a complementação da União. Diante disso, vemos a importância da mobilização dessas entidades ao emitir notas técnicas com análises e sugestões ao texto do substitutivo, também realizaram eventos virtuais para debater sobre o assunto com a comunidade acadêmica e com a sociedade em geral.

Tanto a Campanha quanto a Fineduca destacaram a incongruência de incluir o Salário-Educação⁴⁴ como estratégia para complementar o financiamento do novo Fundeb, pois essa verba é uma fonte adicional que advém da contribuição social recolhida das empresas, mediante a folha de pagamento, na qual é dividida em três quotas (federal, estadual e municipal).

É importante destacar que a quota federal é direcionada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujas competências norteiam projetos de melhoria da infraestrutura das escolas para que ocorra a realização de políticas públicas que financiam os principais programas educacionais, como: Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que dependem desses recursos para promover a manutenção e desenvolvimento do ensino, isto é, os programas são importantes porque universalizam e contribuem notoriamente para que o Brasil minimamente ofereça uma educação de qualidade (Campanha, 2020b, 2020d; Fineduca, 2020a, 2020c).

Diante disso, a educação tem sido uma área muito afetada, porque os recursos atuais já não são suficientes para assistir o ensino com insumos mínimos necessários, é preciso um maior aporte de recursos por parte da União, no entanto, o governo tem sido contrário à complementação negociada no Congresso Nacional que chegasse aos 40%. Sem contar o descompromisso posto pelo governo federal que postergou a

⁴⁴ Destacamos que $\frac{1}{3}$ da contribuição do Salário-Educação é destinado ao governo federal, que aplica em ações e programas que objetivam reduzir disparidades educacionais entre Estados e Municípios. Já os $\frac{2}{3}$ remanescentes são distribuídos entre os entes federativos de âmbito estadual, distrital e municipal proporcionalmente ao número de matrículas (BRASIL, 1964a; Brasil, 1998c).

votação da proposta, além de que reduziu o progresso de investimento ao fundo para o patamar mínimo de 20% e não inseriu novas fontes de recursos, tentando alocar a parcela federal do Salário-Educação que já estava comprometida com a manutenção e desenvolvimento da educação.

Atrelados ao desafio da aprovação, num primeiro momento era necessário considerar a dinâmica do Congresso Nacional e o calendário da política que estariam voltados para às eleições municipais de 2020, que, conseqüentemente, já iria diminuir a possibilidade de o Congresso votar o novo Fundeb. Nesse meio tempo sofremos com o isolamento causado pela pandemia mundial do Coronavírus, uma doença infecciosa causada por um vírus, se assim, podemos dizer, o mundo parou diante desta doença, no Brasil, os Estados adotaram medidas para conter a COVID 19, decretaram o isolamento social da população, propondo a quarentena, para que as pessoas ficassem em suas casas, com o intuito de restringir a circulação dos cidadãos. Além do mais, ocorreram suspensão das aulas em todas às redes de ensino, fechamento de estabelecimentos comerciais, também houve solicitação para não frequentarem praias e demais ambientes públicos, de modo a evitar aglomeração dos indivíduos. Entretanto, áreas de caráter essenciais, como: alimentação, farmácia, saúde e segurança, tiveram o funcionamento normal, porém, com adequação às medidas de prevenção ao vírus.

Em virtude do cenário atual, com tantos problemas e temas importantes, colocar a PEC 15/2015 na agenda prioritária foi um grande desafio. Dessa maneira, vale salientar que sem renovação do Fundeb, teremos um retrocesso educacional com perda de duas décadas de política de fundos.

As discussões na Comissão Especial encerraram-se no dia 11 de março de 2020 e a votação da PEC 15/2015 ficou agendada para 18 de março de 2020, todavia, foi cancelada por conta das medidas de prevenção ao novo Coronavírus. Mesmo com a votação cancelada, a discussão sobre o assunto permaneceu efetiva de forma virtual, muitas *lives* aconteceram de março até junho em que atores visíveis e invisíveis demonstraram a importância da efetivação do novo Fundeb.

De acordo com Kingdon (2006), as janelas de oportunidades não ficam abertas por muito tempo, por isso é importante não desperdiçar a oportunidade, senão é necessário aguardar outra ocasião. Assim, em um evento virtual “Semana da Ciência

e da Educação Pública Brasileira” ocorrido no dia 23 de junho de 2020, sob a temática “Novo Fundeb e o financiamento da educação básica”, no qual estiveram presentes os deputados federais: Pedro Uczai (PT/SC), Bacelar (PODE/BA), Prof^a Dorinha Seabra (DEM/TO), Prof^a Rosa Neide (PT/MT), Idilvan Alencar (PDT/CE) e a governadora do Rio Grande do Norte Fátima Bezerra (PT/RN), ressaltamos que todos os convidados foram unânimes ao sinalizar que a votação para o novo Fundeb deveria ter prioridade na agenda governamental, já que esse fundo transitório termina em dezembro de 2020 e caso não seja aprovado, o financiamento para a educação básica estará comprometido.

Vale pontuar que a deputada Dorinha Seabra, na ocasião, informou que o Salário-Educação estaria fora da complementação da União no Fundeb, o aumento do percentual de investimento ao fundo permaneceu em 20% no modelo híbrido, com ampliação progressiva dos recursos, sendo 12,5% no primeiro ano, 15% no segundo ano e a partir desse percentual sobe 1% ao ano até atingir 20% na sua integralidade (SEMANA da Ciência e da Educação Pública Brasileira, 2020).

O percurso para constitucionalização do novo Fundeb foi marcado por um grande desafio, pois de um lado tínhamos os defensores da educação pública, gratuita e de qualidade articulada com os princípios pautados no viés democrático, e do outro lado, aqueles que defendiam um ensino pautado na meritocracia, com perspectiva de uma educação gerencialista.

Compreendemos que o Fundeb é uma política pública que possui caráter longo, seu mecanismo precisava ser aperfeiçoado. Destacamos que um dos pontos que necessitavam de ajuste, diz respeito ao aumento da participação da União ao fundo, em busca de mais equidade e qualidade para a educação básica, no entanto, a proposta de substitutivo não apresentou alternativa para recurso novo, apenas propôs a inclusão do Salário-Educação, se fosse aprovada desestruturaria políticas que são beneficiadas com essa contribuição social e que tem por primazia custear programas em prol da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

A partir de tais considerações, foi apresentada pela deputada Dorinha Seabra a 4ª minuta de substitutivo em 10 de julho de 2020, em que alocou 20 pontos percentuais a complementação da União de maneira gradual, iniciando em 12,5% até alcançar os 20% no sexto ano. As regras para o novo fundo permanecem com base no modelo

híbrido, que mantém a atual sistemática de cálculo do atual Fundeb em 10% do modelo atual Valor Aluno Ano (VAA) e os outros 10% distribuídos da seguinte forma: 7,5% modelo valor anual total por aluno (VAAT) e 2,5% para indução de resultados, tendo a adoção de boas práticas como pré-requisito (BRASIL, 2020c).

Procurando atender às ponderações apresentadas, a relatora retomou o texto atualmente em vigor, que veda a utilização do Salário-Educação para a complementação da União, seguem trechos da minuta:

Art. 211

§ 7º 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**, pactuados em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar, conforme o art. 23, parágrafo único

Art. 212-A

V- a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II, distribuída da seguinte forma:

a) **10 (dez) pontos percentuais** no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (**VAAF**), nos termos do inciso III, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) **no mínimo, 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais**, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (**VAAT**), referido no inciso VI, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) **2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas** que, uma vez cumpridas condicionalidades de **melhoria de gestão** previstas em lei, **alcançarem evolução de indicadores** a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, **nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica** (BRASIL, 2020c, grifo nosso).

Como podemos observar a referência do padrão mínimo de qualidade foi direcionada ao mecanismo CAQ como previsto na meta 20 do PNE, já que sua efetivação potencializa condições favoráveis para assegurar de forma equânime a garantia do direito à educação. De maneira semelhante, houve aumento da complementação da União para com o novo fundo, saindo do atuais 10% para o patamar de 23% de forma escalonada, utilizando um modelo que contempla às redes de ensino que possuem defasagens de investimentos, isto é, redirecionou os recursos para as mais vulneráveis, mais frágeis e que mais precisam de ajuda.

É importante destacar que a votação do Fundeb estava marcada para o dia 20 de julho de 2020 e foi adiada para o dia seguinte (21 de julho) devido às articulações políticas entre governo e líderes partidários, isso porque o aumento da complementação da União gerou discordâncias entre parlamentares e Executivo, pois

o governo Bolsonaro apresentou uma contraproposta em que parte dos recursos seria destinada ao novo programa Renda Brasil, além de adiar as mudanças de implementação do fundo para o ano de 2022 (SENADO, 2000b).

Diante da necessidade de consenso, uma vez que o Fundeb é a principal fonte de recursos da educação básica do país, a deputada Dorinha Seabra apresentou o relatório final no dia 21 de julho de 2020, com alterações que atendeu a centralidade da 4ª minuta de substitutivo, no qual elevou o percentual de complementação da União para 23% de modo escalonado ao longo dos próximos seis anos (2021 a 2026), mantendo o modelo híbrido e o CAQ. Ressaltamos que distintos atores participaram, direta ou indiretamente, nas fases desse processo de construção.

Tendo em vista a trajetória de cinco anos de trâmite, no relatório final resultou

Art. 211

§ 7º 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;

Art. 212-A

V - a **complementação da União** será equivalente a, no mínimo, **23%** (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

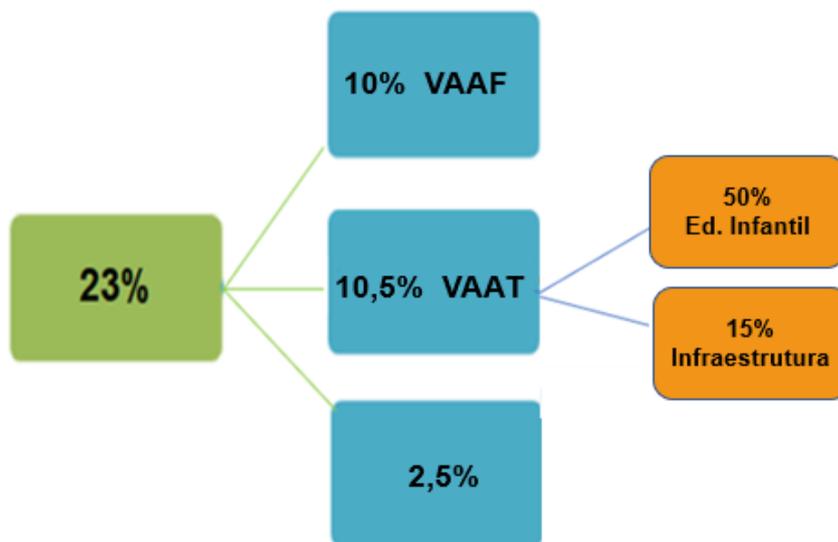
- a) **10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado** e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, **10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública** de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) **2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas** que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, **nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica** (BRASIL, 2020d, grifo nosso).

O CAQ foi inserido como referência ao padrão mínimo de qualidade e a complementação da União ficou no patamar mínimo de 23%, sob três modalidades:

a) 10% VAAF; b) 10,5% VAAT e c) 2,5% por evolução de resultados em indicadores.

No esquema a seguir, sintetizamos os critérios de distribuição a serem efetivados pela complementação da União via modelo híbrido no Fundeb permanente:

Esquema 3 – Modalidades e critérios de distribuição para complementação da União



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2020d).

De acordo com o esquema acima, 10% VAAF permanece nas regras atuais direcionado aos Estados mais pobres, sem graduação; 10,5% VAAT por redes com gradualismo a partir de 2021, sendo que este percentual se subdivide, 50% dos recursos da complementação VAAT devem ser designados para a educação infantil, com a finalidade de cumprir a meta 1 do PNE universalizar a pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos de idade) em sua totalidade e ampliar no mínimo em 50% a oferta de vagas em creches (para crianças de até 3 anos) e 15% destinado à despesas de capital; 2,5% com base na evolução de indicadores, condicionados à melhoria da aprendizagem e redução das desigualdades, com gradualismo a partir de 2023.

Assim por se tratar de uma PEC, o regimento legislativo determina que não é necessária sanção da Presidência da República para ser aprovada. Entretanto, é fundamental que a Câmara e o Senado tenham um texto comum, pois será discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso e para aprovação necessita de um quórum mínimo de 3/5 da totalidade dos membros favoráveis para aprovação, sendo no mínimo 308 votos na Câmara dos Deputados Federais e 49 votos no Senado apurados em dois turnos para ser promulgada (BRASIL, 1994a, Art. 201 a 203.)

Estruturado nesse rito regimental, a Sessão Deliberativa Extraordinária ocorreu de modo virtual no dia 21 de julho de 2020, o resultado da votação em primeiro turno na Câmara dos deputados obteve 506 votos no total, sendo 499 votos favoráveis e 7 votos contrários.

Ainda de acordo com o regimento interno, quando a PEC é aprovada no primeiro turno de votação, a segunda rodada de votação deve ter um intervalo de cinco sessões, no entanto a regra pode ser dispensada quando houver apoio dos partidos, foi assim que sucedeu no pleito dessa votação.

O segundo turno de votação obteve o resultado de 499 votos, sendo: 492 votos favoráveis, 6 votos contrários e 1 abstenção. Contudo, convém ressaltar que a bancada do partido NOVO apresentou destaque para a votação em separado do §7º do artigo 5º do texto, com vistas a sua supressão. O item mencionado faz menção ao mecanismo CAQ que referenciou o padrão mínimo de qualidade e buscou desmontar o que já havia sido aprovado no primeiro turno, com a tentativa de remover o CAQ, desqualificando o mecanismo com argumentos contrários ao seu conceito. Verificamos que esse item foi motivo de discordância, durante as audiências públicas, por vários atores visíveis e invisíveis, o que o levou ao destaque da proposta. A partir da votação do destaque, o texto foi mantido com 393 votos favoráveis, 83 votos contrários e 3 abstenções, totalizando 479 votos (TV Câmara, 2020).

De modo geral, sinalizamos que a votação da PEC 15/2015 não foi unânime, porque a inserção do CAQ na proposta ocasionou descontentamento por parte de alguns parlamentares do Partido Novo e do Centrão. Apesar disso, identificamos que foi uma vitória significativa porque o novo Fundeb se constitui num fundo que assegura um adequado financiamento para a educação básica e se estabeleceu como política pública.

Após a aprovação do relatório, a PEC 15/2015 foi recebida no Senado Federal, como PEC 26/2020 e do mesmo modo precisou ser votada em dois turnos (TV Câmara, 2020).

A votação da referida PEC no Senado Federal ocorreu no dia 25 de agosto de 2020, sendo aprovada sua aprovação ocorreu de maneira unanimidade em 1º e 2º turnos, com voto favorável dos 79 senadores presentes nas duas etapas da sessão remota e nenhum voto contrário.

Sob essas premissas, o Congresso promulgou no dia 26 de agosto de 2020 a Emenda Constitucional 108/2020 que institui em caráter permanente o novo Fundeb, cuja participação da União subiu de 10% para 23% de forma escalonada:

2020: 10%
 2021: 12%
 2022: 15%
 2023: 17%
 2024: 19%
 2025: 21%
 2026 em diante: 23% (BRASIL, 2020e).

Convém destacar que dos 13% adicionais, a partir do ano de 2021, metade dessa complementação deve ter destinação global à educação infantil para investimentos na infraestrutura, seja para melhorar as creches existentes, seja para construir novas unidades.

Esquema 4 – Da PEC 15/2015 a EC 108/2020



Fonte: Elaborado pela autora.

Percebemos pelo esquema apresentado que após cinco anos a Comissão Especial para a PEC 15/2015 realizou 42 audiências públicas em que atores visíveis e invisíveis tiveram a oportunidade de discutir e de propor sugestões ao texto. No ano de 2020, a relatora deputada Dorinha Seabra apresentou nova proposta em julho na Câmara dos Deputados e foi aprovada. Destacamos que o percentual de aumento fixado na proposta final não foi o ideal, porque mediante as propostas e sugestões apresentadas na segunda minuta de substitutivo, o valor da complementação seria bem maior do que o apresentado no texto final.

Após mostrar todo o fluxo das alterações das minutas de substitutivo da PEC 15/2015, identificamos que o Fundeb permanente foi aprovado em agosto de 2020 e agora faz parte da Constituição Federal que assegura o fundo como uma política pública permanente de financiamento para a educação básica e inclui o CAQ como parâmetro de qualidade, contudo ainda há, até o final do ano de 2020, mais uma etapa a ser

vencida, que é a Lei de Regulamentação para vigorar com normas de funcionamento em 2021 , com as especificidades dos critérios para o novo fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia do direito à educação pública e de qualidade foi marcada ao longo dos anos por uma arena de disputa, no qual atores visíveis e invisíveis incidiram na agenda governamental, com o intuito de alinhar propostas que atendessem a seus interesses. Verificamos que, de um lado encontram-se os que advogam pela materialização do padrão de qualidade nos fundamentos da meta 20 do PNE, com a implementação do CAQ e do outro lado aqueles que defendem um padrão de qualidade nos moldes de um novo gerencialismo, pautado em uma educação meritocrática com indução de práticas baseadas em critérios que privilegia a competitividade, a eficiência, a lógica de premiação e o desempenho escolar em busca de melhores resultados como estratégia de garantir a qualidade para a educação.

Similarmente, identificamos que o financiamento para a educação seguiu o mesmo rumo, com perspectivas que estiveram atreladas aos múltiplos fluxos e as alternativas que permaneceram em disputa, desde a formação da agenda que implementou o primeiro fundo público (Fundef) em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, semelhantemente, ao segundo fundo público (Fundeb) em 2006, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Destacamos que ambos foram de caráter provisório, isto é, com prazo de vigência determinada, conforme o art. 60 ADCT da Constituição Federal de 1988.

Por meio dos desdobramentos ocorridos, assinalamos que o Fundeb é um fundo importante, pois caracterizou-se como um mecanismo equalizador para o financiamento da educação básica pública. Com o prazo de término se aproximando, tramitaram no Congresso Nacional, entre 2015 a 2019, quatro PEC's: na Câmara dos Deputados a PEC 15/2015 e no Senado Federal as PEC's 24/2017, 33/2019, 65/2019. Diante das propostas que tramitaram no Congresso Nacional todas tiveram em seu escopo a intencionalidade de constitucionalizar o novo Fundeb em uma política pública permanente, disputando maiores recursos para o fundo e propondo que a União ampliasse sua contribuição.

Perante esse cenário, optamos por analisar a PEC 15/2015 por possuir o maior tempo de trâmite (cinco anos) e por obter um percurso que privilegiou debates em audiências públicas, construção de notas técnicas, estudos que contribuíram com o

aprimoramento do texto e apresentação de minutas de substitutivo. Foi possível verificar que a tramitação da PEC 15/2015 esteve marcada por uma correlação de forças no qual atores visíveis e atores invisíveis apresentaram os interesses em disputa, principalmente se forem consideradas as questões sobre percentual de complementação da União ao Fundeb e o padrão de qualidade para com a educação que foram o motor do conflito durante a tramitação da PEC 15/2015. No embate, durante as audiências públicas, percebeu-se que houve estratégias de luta pela hegemonia e houve também a distinção entre os argumentos utilizados pelos atores para protagonizar os interesses antagônicos de suas reivindicações quanto aos direcionamentos e às aplicabilidades de recursos para o novo Fundeb.

Nesse contexto, configurou-se o desafio da aprovação da EC 108/2020, pautada em parâmetros que assegurassem o direito à educação. Considerando os princípios que potencializaram um fundo permanente no corpo da Constituição, essa pesquisa procurou analisar a ampliação de recursos que a União devia complementar no fundo vindouro, também evidenciamos os tensionamentos que estiveram envoltos à (in)definição do padrão de qualidade: 1) proposta de efetivar o CAQ e 2) proposta de uma educação meritocrática.

Concluimos que a pesquisa sobre o Fundeb permanente não se encerra com essa dissertação, pois além da aprovação da EC 108/2020, é necessário que ocorra a regulamentação e a normatização da emenda para efetivar a implementação do novo fundo. Assim, sugerimos que novos estudos possam prosseguir na análise da implementação dessa política de financiamento da educação básica no país. Dessa forma, é importante que haja trabalhos que busquem compreender o processo dos múltiplos fluxos que estão por vir e que, certamente, continuarão em disputa durante as fases que se seguirão.

REFERÊNCIAS

ALVES, Simone Lopes Smiderle; FREGUETE, Lilian Marques; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do; FERRARI, Lorrainy. **O direito à educação no contexto federativo brasileiro sob a perspectiva do financiamento**. Livro Eletrônico, p. 357-361. Brasília: ANPAE, 2019. Disponível em: <<https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/5-Simposios/5VOLUME-Final.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2019.

ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade**: uma aplicação a municípios de Goiás. 353f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. **Financiamento da Educação Básica**: o grande desafio para os municípios. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 391-413, mai./ago. 2019. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1007>>. Acesso em 20 nov. 2019.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela; FABRO, Marcos Didonet del. **Financiamento da Escola Pública de Educação Básica**: A Proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. Educ. Soc. [online]. vol.40 - Campinas, 2019. Epub 09-Dez-2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100211&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 abr. 2020.

ANPED, Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. **Manifesto pela manutenção da vinculação de verbas para a educação pública na Constituição Federal de 1988**. 2019. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/manifesto-pela-manutencao-da-vinculacao-de-verbas-para-educacao-publica-na-constituicao-federal>> . Acesso em: 28 mai 2019.

ANTUNES, Ricardo. **Podemos viver um ultraneoliberalismo, sob uma ditadura e com respaldo eleitoral**. Associação dos Professores da Universidade Federal do Paraná – APUFPR. Curitiba – PR, 8 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://apufpr.org.br/2018/10/08/podemos-viver-um-ultraneoliberalismo-sob-uma-ditadura-e-com-respaldo-eleitoral-alerta-ricardo-antunes/>>. Acesso em: 15 out. 2020.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

_____. **Direito à educação básica**: a cooperação entre os entes federados. Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 4, n. 7, jul./dez. 2010a.

_____. **Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação**: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a

partir do regime de colaboração. Revista Educação e Sociedade, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010b.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Equilíbrio federativo e Fundeb permanente: o custo aluno-qualidade como garantia do princípio da proibição do retrocesso.** Audiência pública na Câmara dos Deputados em 07/11/2017. 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/audiencias-publicas/GildaCardosoAraujoProfessoradoCentrodeEducaodaUFES.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

ARAÚJO, Luiz. **O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades.** In: Revista Retratos da Escola v.6, n.10, janeiro a junho de 2012. Brasília: CNTE. Dossiê Federalismo e Educação.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC.** Dissertação (Mestrado), 182 fls. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 2007.

_____. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica.** 2014. 401 f. Doutorado em Educação Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo Biblioteca Depositária: FEUSP.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enriquer Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

BASSI, Camillo de Moraes; ARAÚJO, Herton Ellery; CODES, Ana. **Fundeb e VAA Mínimo Nacional: Critérios Alternativos e Reflexos Sobre a Complementação da União.** Nota técnica Nº 44 de Novembro de 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8573/1/NT_44_Disoc_Fundeb_e_VAA.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Diário da Câmara dos Deputados. 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 2 mai 2019.

_____. **Institui o Salário-Educação e dá outras providências.** Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. 1964a. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/norma/546291/publicacao/15715160>>. Acesso em 2 jun. 2019.

_____. **Sistema Financeiro Nacional.** Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. 1964b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em 2 jun. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções nº 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; e 57 e 58, de 1994. - 3ª ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1994a.

_____. Emenda Constitucional de Revisão Nº 1, de 01 de março de 1994. **Fundo Social de Emergência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. 1994b. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 78, DE 1995**. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 1995a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14344&ord=1>>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 233, DE 1995**. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 1995b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24986>>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. **Emenda Constitucional Nº 14/1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Set. 1996a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC14_12.09.1996/EMC14.asp>. Acesso em 29 nov. 2018.

_____. **Lei nº 9.394/1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. **Lei Nº 9.424/1996**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). 1996c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 29 nov. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. 1996d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em 29 nov. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em 29 nov. 2019.

_____. **Decreto Nº 6. 2264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/Legis.pdf>>. Acesso em 28 dez 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de Educação/** Ministério da Educação e do Desporto. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+proposta+do+Executivo+ao+Congresso+Nacional/3f4d496d-17c6-4a89-83e4-8ebc5bcc86de?version=1.1>>. Acesso em 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998b.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **LEI Nº 9.766, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1998.** Salário-Educação. 1998c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm>. Acesso em 16 out 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 112, de 1999.** Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19OUT1999.pdf#page=93>>. Acesso em 16 jun 2019.

BRASIL. Senado Federal. **DRU começou como Fundo Social de Emergência.** 2000. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2000/02/09/dru-comecou-como-fundo-social-de-emergencia>>. Acesso em 29 fev 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 342, de 2001.** Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2001a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28057>>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 467, de 2001.** Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2001b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43104>>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2002.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/50867>>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. **Emenda Constitucional Nº 53/2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 29 nov. 2018.

_____. **Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em 2 jun 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundeb. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em 29 nov. 2018.

_____. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm>. Acesso em 28 dez 2020.

_____. **Emenda Constitucional Nº 59/2009.** Prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Nov., 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em 29 nov. 2019.

_____. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação - **Parecer CNE/CEB nº 8/2010.** 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. Ministério da Educação, Notas técnicas PNE 2011-2020. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias.** 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em 13 out. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 191, de 2012.** Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1002535&filename=PEC+191/2012>. Acesso em 16 jun 2019.

_____. **Lei nº 13.005/2014.** Plano Nacional de Educação – PNE. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto /** Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014b.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014c.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o**

Manifesto / Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014d.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015** - PEC que torna Fundeb permanente. 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=119851>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Final GT CAQ** – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Brasília. 2015b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta torna Fundeb instrumento fixo de financiamento da educação**. 2015c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/462409-proposta-torna-Fundeb-instrumento-fixo-de-financiamento-da-educacao>>. Acesso em 22 set 2019.

_____. **Emenda à Constituição nº 95/2016** - Novo regime fiscal - Teto dos Gastos Públicos. 2016. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 24/2017** - PEC do novo Fundeb. 2017a. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129778>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC, FNDE. 2017b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Audiência pública 29/06/2017**. 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/reuniao-29-06-2017>>. Acesso em 10 mar. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Audiência pública 10/10/2017**. 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/NT10.10.17.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Audiência pública 24/10/2017**. 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/NT24.10.17.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Audiência pública 31/10/2017**. 2017f. 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/NT31.10.17.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Audiência pública 21/11/2017**. 2017g. 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/NT21.11.17.pdf>>. Acesso em 18 mar. 2020.

_____. **Portaria Nº 233**, de 15 de março de 2018. Ministério da Educação. DOU de 16/03/2018 (nº 52, Seção 1, pág. 36). 2018a

_____. **Portaria Interministerial 07**, de 28 de dezembro de 2018, com os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2019. 2018b.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **Notas Taquigráficas das Audiência pública ocorridas nos anos de 2017 e 2018**. Comissão Especial - PEC 15/2015. Audiências públicas. Brasília. 2018c.

_____. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição de nº 15 de 2015 - 55ª Legislatura**. 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/outros-documentos/primeira-minuta-do-substitutivo-a-pec-15-2015>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **O Fundeb pode e deve melhorar**. Todos Pela Educação. 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/outros-documentos/o-Fundeb-pode-e-deve-melhorar_todos-pela-educacao>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. **Portaria Nº 649**, de 22 de março de 2019. Ministério da Educação. 2019a. DOU de 25/03/2019 (nº 57, Seção 1, pág. 55).

_____. **Parecer CNE/CEB Nº: 3/2019**. Parecer Homologado Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 29/4/2019, Seção 1, Pág. 27. 2019b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 30 maio 2019.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2019**. Aprimorar e tornar permanente o Fundeb. 2019c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978>>. Acesso em 05 abr. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2019**. Torna permanente o Fundeb. 2019d. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>>. Acesso em 15 mai. 2019.

_____. Senado Notícias. **Guedes propõe pacto federativo com mais recursos para estados e municípios**. 2019e. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/guedes-propoe-pacto-federativo-com-mais-recursos-para-estados-e-municipios>>. Acesso em 10 jul. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015**. 10ª reunião ordinária - Audiência pública, Sessão de 18 jun. 2019. Brasília, 2019f. Notas Taquigráficas.

_____. Ministério da Educação. **Sugestões a PEC 15/2015 - Fundeb**. Ofício 1991/2019/ASPAR/GM/GM-MEC. Brasília, 10 de junho de 2019. 2019g. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/Ofcion199119ASPARGMGMMEC.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Novas sugestões a PEC 15/2015 - Fundeb**. Ofício 2382/2019/ASPAR/GM/GM-MEC. Brasília, 3 de julho de 2019. 2019h. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/oficio-no-2382-2019-aspar-gm-gm-mec>>. Acesso em 10 dez. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Minuta 18 Set 2019 Substitutivo Fundeb Comissão Especial**. 2019i. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/ULTIMAPEC15_2015Substitutivoparaapresentao_CESPFundeb18Set2019.pdf>. Acesso em 13 out. 2019.

_____. Senado Notícias. **Quilombolas e indígenas pedem renovação do Fundeb com mais recursos**. 2019j. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/26/quilombolas-e-indigenas-pedem-renovacao-do-Fundeb-com-mais-recursos>>. Acesso em 29 nov. 2019.

_____. Senado Notícias. **Senado recebe pacote do governo para mudar pacto federativo e regras fiscais**. 2019k. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo>>. Acesso em 15 nov. 2019.

_____. **Portaria Interministerial Nº 04**, de 27 de dezembro de 2019, com os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2020. 2019j. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-4-de-27-de-dezembro-de-2019-235856724>>. Acesso em 02 jan. 2020.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023**. 2019k. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em 17 mar. 2020.

BRASIL. Programas Finalísticos. **Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023**. Anexo 1, 2019l. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31885203/publicacao/31898980>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 4 de junho de 2019**. 2019m. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/55805>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 18 de junho de 2019**. 2019n. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/56031>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 25 de junho de 2019**. 2019o. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/56176>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 01 de outubro de 2019**. 2019p. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57692>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 22 de outubro de 2019**. 2019q. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/58086>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação. **Nova Gestão** - Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub é nomeado ministro da Educação. Brasília, 08 de abril de 2019. 2019r. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/74961-abraham-weintraub-e-nomeado-ministro-da-educacao-posse-ocorrera-nesta-terca-feira-9>>. Acesso em: 14 maio. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição de nº 15 de 2015**. Brasília, 18 de fevereiro de 2020. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858976&filename=PRL%201%20PEC01515%20=%20target=>>. Acesso em 25 fev. 2020.

_____. Senado Notícias. **Pacto federativo é uma das prioridades do governo e do Congresso em 2020**. 2020b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/14/pacto-federativo-e-uma-das-prioridades-do-governo-e-do-congresso-em-2020>>. Acesso em 16 jan. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo para apreciação no Plenário da Câmara**. Brasília, 10 de julho de 2020. 2020c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/ParecerPLENRIO9JUL20.pdf>. Acesso em 12 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Redação Final - Proposta de Emenda à Constituição Nº 15-C de 2015**. Brasília, 21 de julho de 2020. 2020d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/REDACAOFINALPEC152015.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10/2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências. Brasília, 2020e. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>>. Acesso em 15 out. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020. Brasília-DF, 2020f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em 30 ago. 2020.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Ideb – Apresentação**. S/D. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>>. Acesso em 16 out 2019.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais e Legais**. S/D. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em 30 jun. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Siglário. Sigla - PETROBRAS**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/siglas/siglarior2/p/PETROBRAS.html>>. Acesso em 11 out. 2020.

CAMPANHA, Nacional pelo Direito à Educação. **Site oficial**. S/D. Disponível em: <<http://campanha.org.br/>>. Acesso em 30 jun. 2018.

_____. **Sobre o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241** - Análise crítica da Nota Técnica nº 30 do IPEA. Disponível em: <https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf>. Acesso em 01 nov. 2020.

_____. **O novo Fundeb como contribuição para a construção do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**. 2017. Disponível em: <<http://campanha.org.br/>>. Acesso em 26 jun. 2018.

_____. **Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015** [minuta para discussão]. Salomão B. Ximenes. 2018a. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PEC-Fundeb_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** 2018b. Disponível em: <<https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>>. Acesso em 30 set. 2019.

_____. [Carta aberta]. **Defender a educação pública é defender a minuta de Fundeb da professora Dorinha.** 2019a. Disponível em: <<http://campanha.org.br/Fundeb/carta-aberta-defender-a-educacao-publica-e-defender-a-minuta-de-Fundeb-da-profa-dorinha/>>. Acesso em 28 set. 2019.

CAMPANHA, Nacional pelo Direito à Educação. **Estudo demonstra que novo fundo para a educação básica precisa de mais dinheiro do governo federal para combater as desigualdades educacionais.** 2019b. Disponível em: <<http://campanha.org.br/Fundeb/estudo-demonstra-que-novo-fundo-para-a-educacao-basica-precisa-de-mais-dinheiro-do-governo-federal-para-combater-as-desigualdades-educacionais/>>. Acesso em 05 out. 2019.

_____. Nota Técnica - Novo Fundeb - **Em nome de um consenso que promova o direito à educação.** São Paulo, 22/06/2019. 2019c. Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Fundeb.pdf>>. Acesso em 05 out. 2019.

_____. Estudo - Novo Fundeb - **O sistema híbrido e o direito à educação: Acesso e Qualidade.** São Paulo, 02/10/2019. 2019d. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT_CNDE_EstudosFundeb_2_019_10_01_final.pdf>. Acesso em 25 out. 2019.

_____. **O desafio de 2020 é começar a reconstrução do campo do direito à educação.** Brasil, 13 de janeiro de 2020. 2020a. Disponível em: <<https://campanha.org.br/analises/daniel-cara/o-desafio-de-2020-e-comecar-reconstrucao-do-campo-do-direito-educacao/>>. Acesso em 01 fev. 2020.

_____. Posicionamento Público. **O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação.** Brasil, 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/>>. Acesso em 01 mar. 2020.

_____. Nota técnica - **Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação.** Brasil, 3 de março de 2020. 2020c. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf>. Acesso em 10 out. 2020.

_____. **O novo Fundeb no contexto da pandemia: desafios e necessidades.** YouTube, transmitido ao vivo em 13 de mai. de 2020. 2020d. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UB8pJFzT29k&feature=em-lbrm>>. Acesso em 13 mai. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas. 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em 25 fev. 2020.

_____. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 61, p. 25-52, 1º sem. 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Análise de políticas públicas: da técnica às ideias**. Revista Agenda Política - Vol.3 - nº 2 julho/dezembro 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/75>>. Acesso em 16 jun. 2020.

_____. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

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. Nº 16 Jul – dez de 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40314>> . Acesso em 30 jun. 2019.

_____. Audiência pública na Câmara dos deputados. **O novo Fundeb como contribuição para a construção do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**. 2017. Disponível em: <www2.camara.leg.br/audencias-publicas/daniel-cara-18-04-2017>. Acesso em 30 jun. 2019.

_____. **Conversa com o educador Daniel Cara sobre o direito à educação durante a pandemia, EaD e a luta pelo Fundeb**. In: BOMFIM, Sâmia. São Paulo, 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.facebook.com/samia.bomfim.psol/videos/862719777559533/>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. São Paulo. 2007.

CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Análise da CNTE à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro 2009**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 373-382, jul./dez. 2010.

_____. **Educação: o perfil e a agenda privatista do Congresso Nacional: Legislatura 2015-2019 / Coordenação Maria Lúcia de Santana Braga**. -- Brasília, DF: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/educacao_perfil_agenda_privatista_congresso_nacional.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

CONGRESSO em Foco. **Congresso não aceitará proposta de Weintraub para o Fundeb, diz relatora**. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/congresso-nao-aceitara-proposta-de-weintraub-para-o-Fundeb-diz-relatora/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CONTEE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. **O que revela a proposta de Fundeb da CNM e do TPE?** 2019. Disponível em: <<https://contee.org.br/o-que-revela-a-proposta-de-Fundeb-da-cnm-e-do-tpe/>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

COSTA, Edugas Lourenço. **O sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição**. Dissertação (Mestrado), 163 fls. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: Fundação Universidade de Passo Fundo. 2015.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União.** Tese (Doutorado), 434 fls. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e políticas de financiamento em educação.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100- Especial, p. 831-855, out.2007. 2007.

_____. **A qualidade da educação brasileira como direito.** Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez., 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

_____. **Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb.** Educação & Realidade. Vol.43 nº.4 Porto Alegre out./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DAVIES, Nicholas. **Os recursos financeiros na LDB.** Versão atualizada do artigo publicado originalmente em Universidade e Sociedade n. 14, outubro de 1997. Disponível em: < <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic3.htm>>. Acesso em 17 fev. 2020.

_____. **O financiamento da educação e seus desafios.** EccoS Revista Científica, vol. 6, núm. 1, junho, 2004, pp. 43-63 Universidade Nove de Julho São Paulo, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/715/71560104.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2020.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 16 out. 2019.

_____. **Alguns desafios do financiamento da educação.** Revista Pedagógica, Chapecó, v.17, n.33, p. 251-267, Jul./Dez. 2014.

_____. **O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988 e suas Alterações até Abril de 2018.** FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, 2018.

FARENZENA, Nalú. Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese de doutorado.

_____. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira.** PORTO ALEGRE: Editora UFRGS, 2006.

_____. **Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil.** RBPAE – v.26, n.2, p. 237-265, mai./ago. 2010.

_____. **Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual.** Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.2, n.6, 2012.

FARENZENA, Nalú. **Uma década de Fundeb... rumo ao Fundeb Permanente**. 2018. Disponível em: <<https://cpers.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Nalu-Farenzena-Fundeb-Permanente-nov-2018.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2020.

_____. **Custo aluno-qualidade**: resenha de uma trajetória. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1006/pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Fundeb**: uma sinopse da trajetória e de incertas perspectivas. Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. 10/03/2020. 2020. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/Fundeb-uma-sinopse-da-trajetoria-e-de-incertas-perspectivas-por-nalu-farenzena>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. **Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação**. Cad. Pesqui. vol.43 nº.150, São Paulo. Set./Dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-1574201300030000>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FERREIRA, Cleber de Oliveira. **Fundeb em Manaus**: composição e aplicação dos recursos no sistema municipal de educação na capital do Estado do Amazonas. Dissertação (Mestrado), 112 fls. Universidade Federal do Amazonas, Manaus. 2018.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Website**, [entre 2011 e 2020]. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/>>.

_____. **Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União! Manifesto, Nota** – 2 de março de 2020. 2020a. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/03/02/por-um-Fundeb-mais-justo-e-com-maior-compromisso-da-uniao/>>. Acesso em: 3 mar. 2020.

_____. **Nota Técnica da Campanha – NOVO Fundeb**. Nota – 4 de março de 2020. 2020b. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/03/04/nota-tecnica-da-campanha-novo-Fundeb/>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

_____. Manifestação pública. **Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb**. Documento elaborado por Nalú Farenzena, Thiago Alves, Adriana Dragone Silveira e José Marcelino de Rezende Pinto. Posicionamentos da Fineduca, 27 de março de 2020. 2020c. Disponível em: <http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Valor mínimo nacional por aluno/ano**. S/D. Site institucional. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/965-valor-m%C3%ADnimo-nacional-por-aluno-ano>>. Acesso em 18 dez. 2019.

_____. **Salário-Educação**. 2020. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/parcelamentos-recolhimentos>>. Acesso em 28 de dez de 2020.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. IPEA, Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21 jun, 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em 20 dez. 2019.

_____. **Capital social, comunidade e democracia**. Política & Sociedade; v. 2, n. 2 - 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4958/4317>>. Acesso em: 21 de fev.de 2020.

_____. **Governança Urbana e Participação Pública**. Anpad - Enanpad 2004. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-gpg-2860.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

_____. **Governança Urbana e Participação Pública**. ANPAD, RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em: <http://anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 21 de fev.de 2020.

_____. **Governança pública**: fundamentos teóricos e novas tendências empíricas em nível municipal. Anais 35º Encontro Anual da ANPOCS GT 29 – Políticas Públicas. 2011. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt29-10>>. Acesso em 15 jan. 2020.

FREY, Klaus; PENNA, Manuel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sergio. **Redes de políticas públicas e sua análise**. Portal das ciências sociais brasileiras-ANPOCS, 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file>>. Acesso em: 03 jun 2020.

FREY, Klaus; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; XIMENES, Salomão Barros; BITTENCOURT, Lúcio Nagib; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Políticas públicas em perspectiva comparada**: proposta de um framework para a análise de experiências locais. Rev. Serv. Público Brasília 68 (1) 9-36 jan/mar 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1767/791>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

GOCH, Greice Jurema de Freitas. **Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Santarém no Período de 2003 a 2016**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Oeste do Pará, 2017 159 fls. Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ, Santarém, 2017.

GONÇALVES, Adriano de Freitas. **A evolução histórica do financiamento educacional brasileiro e a importância do Fundef/Fundeb para a educação básica de Mairiporã**. Dissertação (Mestrado), 89 f. Instituição de Ensino: Universidade Cidade de São Paulo.

GONZAGA, Elizete Tavares de. **Atores, interesses e desafios na formulação do Fundeb**. Dissertação (Mestrado), 163 fls. Mestrado Profissional em Gestão Pública Instituição de Ensino: Universidade de Brasília - UnB. 2017.

GOUVEIA, Sylvia Cristina Toledo. **Financiamento da educação básica pública no ordenamento jurídico vigente**. Apresentação na 2ª Audiência Pública para discutir

a renovação e a revisão do Fundeb na CE, em 22/05/2019. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/audiencias-publicas/APRESENTACAO Fundeb E NOVO Fundeb AUDIENCIA PUBLICA CA MARA 30 05 2019.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/audiencias-publicas/APRESENTACAO_Fundeb_E_NOVO_Fundeb_AUDIENCIA_PUBLICA_CA_MARA_30_05_2019.pdf)>. Acesso em: 14 de fev. 2020.

IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB**. Site oficial. (S/D). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 12 jun. 2018.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatórios de Monitoramento do PNE**. Publicado em 08/10/2020 17h59 e atualizado em 26/11/2020 18h58. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ARAÚJO, Herton; BASSI, Camillo; CODES, Ana; MEIRA, Ana. **Quanto Custa o Plano Nacional de Educação?** Uma Estimativa Orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília, outubro de 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

JESUS, Wellington Ferreira de. **A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: Origens, Contradições E Perspectivas**. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

KINGDON, John Wells. [1995]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. *Harper Collins College Publishers*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. 2007. Políticas Públicas - Coletânea, v. 1.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**. Folha de S. Paulo / SP - OPINIÃO - pág.: A03, 1 de fev. 2018 Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/Artigo_sJornais/1117223.pdf>. Acesso em 10 de out. 2020.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A Proposta de Fundeb do Executivo Federal: Interlocações na Formulação da Política**. Dissertação (Mestrado), 154 fls. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007.

MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Caderno 1. Brasília - DF / 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em 28 dez 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281,

jan./abr. 2017.

MARINI, Eduardo. Revista Educação, olhar pedagógico. **Fundeb é prioridade na agenda da Educação. Entenda o motivo.** Em entrevista, Priscila Fonseca da Cruz, do Todos Pela Educação, deixa claro que o tema mais urgente é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Edição 265 - 29, mar. 2020. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2020/03/29/fundeb-todos-pela-educacao/>. Acesso em 10 out. 2020.

MARTINS, Erika Moreira; KRAWCZYK, Nora Rut. **Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento Todos Pela Educação.** Rev. Port. de Educação, Braga, v. 31, n. 1, p. 4-20, jun. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872018000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 02 dez. 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** Tese (Doutorado em Educação), 337 fls. Universidade de Brasília. Brasília. 2009.

_____. **Fundeb, Federalismo e Regime De Colaboração** - 1ª ED. 2011. Editora: Autores Associados.

_____. **A política das políticas educacionais e seus atores.** Jornal de Políticas Educacionais. Nº 15 | Janeiro - Junho de 2014.

_____. **Pior a emenda que o soneto:** os reflexos da EC 95/2016. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018.

_____. **Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, mai./ago. 2019a. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1010>>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. **Fundeb permanente:** a tramitação e as alterações propostas pela EC 15/15. In: Políticas Públicas de Educação no Brasil: reflexões políticas e pedagógicas / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, CAO de Tutela Coletiva de Proteção à Educação/MPRJ, Debora da Silva Vicente, Elinaldo Fernandes Julião, Renata Vieira Carbonel Cyrne. – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, UFF, 2019b.

MAZIEIRO, Guilherme. **Com PEC do governo, debate do Fundeb deve começar do zero.** Do UOL, em Brasília. 2020. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/01/09/com-pec-do-governo-debate-do-fundeb-deve-comecar-do-zero-diz-weintraub.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

_____. **Financiamento da Educação: Subsídios à Constituinte.** Fineduca – Revista de Financiamento da Educação. Clássicos e Históricos. Volume 1 - 2011 | n.1.

Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/viewFile/20054/11637>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

MELO, Karine. Weintraub: governo não pode aumentar impostos para financiar Fundeb. **Agência Brasil**, Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/weintraub-governo-nao-pode-aumentar-impostos-para-financiar-Fundeb>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb)**. Dissertação (Mestrado), 188 fls. Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2012.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. **Do Fundef ao Fundeb: o que muda para o financiamento da educação municipal?** Colloquium Humanarum, Presidente Prudente, v. 7, n. 2, p. 61-67, jul/dez 2010.

MEC, Ministério da Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino**. 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao>>. Acesso em: 11 out. 2020.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fabio. **Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): O financiamento da educação em análise**. 2011. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Para entender o Fundeb**. Ceilândia-DF. Idéa editora. 2007.

MONLEVADE, João; BRITTO, Tatiana. **O Fundeb: inovações no financiamento da educação básica pública**. Senatus, Brasília, v. 5, n. 1, p. 60-65, mar. 2007.

MOSNA, Rosa Maria. **Financiamento da educação e (des)igualdade nas condições de oferta educacional: uma análise a partir de escolas da rede municipal de Porto Alegre**. Dissertação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 248. 2008.

MPPR, Ministério Público do Paraná. **Conhecendo a tramitação de uma PEC: Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-395.html>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. **O Fundeb na prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil**. Dissertação (mestrado), 96 fls. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2016.

OLIVEIRA, Edmilson Jovino de. **O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: A rede pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte**. Tese (Doutorado), 187 fls. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?** R. B. Estudos urbanos e regionais, V.5, N.1 – Maio 2003. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84/68>> . Acesso em 14 out. 2020.

_____. **Brasil: Uma biografia não autorizada.** São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** Revista Brasileira de Educação. Nº 28. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa. **História do MAIS PAIC.** Disponível em: <<https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>>. Acesso em 10 out. 2020.

PELLANDA, Andressa. **Novo Fundeb: quem é quem na disputa da Câmara dos Deputados?** Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo, 10 mar. 2020. Disponível em: <<https://campanha.org.br/analises/andressa-pellanda/novo-Fundeb-quem-e-quem-na-disputa-da-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PINHO, Angela. **Maia diz que debate do Fundeb trava se não for para o mundo real.** Folha de 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>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

_____. **O financiamento da educação no governo Lula.** RBPAE – v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

_____. **Financiamento da educação básica A divisão de responsabilidades.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade.** Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. **Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade?** Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 4, n. 7, jul./dez. 2010.

PORTAL, Custo Aluno-Qualidade Inicial & Custo Aluno-Qualidade. **Simulador Básico do CAQi.** 2015. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/simulador-basico-do-caqi>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

PORTAL do Governo, Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo. **O que é e como é investido o ICMS.** Fev. 2020. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/O-que-%c3%a9-e-como-%c3%a9-investido-o-ICMS.aspx>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

PROJETO BASE, do Grupo Federalismo e Políticas Educacionais. **Projeto:** federalismo e políticas educacionais. Vitória: UFES, 2015. Registrado da PRPPG sob o número 6717/2015. Universidade Federal do Espírito Santo.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil:** do Fundef ao Fundeb. Tese (doutorado), 173 fls. Universidade Metodista de Piracicaba Faculdade de Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Educação. Piracicaba, SP. 2008.

POLÍTICA. In: **DICIONÁRIO Etimológico:** etimologia e origem das palavras. © 2008 – 2020. Disponível em: < <https://www.dicionarioetimologico.com.br/politico/>>. Acesso em: 8 out. 2019.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) -Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n104/02.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012.

_____. **Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil.** In: Brasil: Estado social contra a barbarie / Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Brasil%3DEstado-social-contra-a-barbarie.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

SADER, Emir. **Para onde vai o Brasil?** In: Brasil: Estado social contra a barbarie / Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Brasil%3DEstado-social-contra-a-barbarie.pdf> Acesso em: 15 out. 2020.

SANT'ANA, Jessica. Gazeta do Povo. **O que é o projeto que virou obsessão de Paulo Guedes.** E porque pode não funcionar. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/o-que-e-o-projeto-que-virou-obsessao-de-paulo-guedes-e-por-que-pode-nao-funcionar-bcts10odm vb7u50dua5mqcmkx/>>. Acesso em 10 jul. 2019.

SEMANA da Ciência e da Educação Pública Brasileira. **Novo Fundeb e o financiamento da educação básica.** Evento virtual, com participação dos deputados federais Pedro Uczai, Bacelar, Profª Dorinha Seabra, Profª Rosa Neide, Idilvan Alencar e a governadora do Rio Grande do Norte Fátima Bezerra. 23 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pROVuoXKBOU>>. Acesso em 23 jun. 2020.

SENA, Paulo de. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

_____. Nota Técnica. **Recursos do Fundeb**: suficientes para melhorar a educação nacional? Consultoria Legislativa, Jun/2012.

_____. **O Financiamento da Educação de Qualidade**. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014.

_____. Nota Técnica. **A PEC nº15/2015 e o novo Fundeb**. Consultoria Legislativa, Outubro/2015.

_____. **Os rumos do Fundeb**. Revista Pesquisa e Debate em Educação, V. 9, nº 2 2019. Financiamento da Educação Pública. Disponível em: <<http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/295>>. Acesso em 16 abr. 2020.

SENADO Notícias. **Congresso estuda novo Fundeb com o triplo de verbas federais**. Edição 686 Educação. Publicado em 19/8/2019. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/congresso-estuda-novo-Fundeb-com-o-triplo-de-verbas-federais>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

_____. **Especialistas apontam urgência na aprovação do novo Fundeb**. Publicado em 11/03/2020. 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/11/especialistas-apontam-urgencia-na-aprovacao-do-novo-Fundeb?utm_medium=email&utm_source=resumo-agencia&utm_campaign=2020-03-11>. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Senadores defendem relatório original da PEC do Fundeb na Câmara**. Publicado em 20/07/2020. 2000b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/20/senadores-defendem-relatorio-original-da-pec-do-Fundeb-na-camara>> Acesso em: 21 jul. 2020.

SILVA, Isabelle Fiorelli. **A efetividade da política de fundos no financiamento da educação no Brasil 2007-2011**. Tese (Doutorado), 157 fls. Universidade Federal do Paraná. 2014.

SimCAQ, **Simulador de Custo-Aluno-Qualidade**. Site oficial. S/D. Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/about>>. Acesso em 26 mai. 2019.

SOBRAL, Prefeitura de. **Sobral se consolida com a melhor educação básica do Brasil no Ideb 2017**. 04 setembro 2018. Disponível em: <<http://www.sobral.ce.gov.br/informes/principais/sobral-se-consolida-com-a-melhor-educacao-basica-do-brasil-no-ideb-2017?highlight=WyJpZGVill0=>>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

TANNO, Claudio Riyudi. Estudo Técnico nº 24/2017. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundeb**: Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico Nº 24/2017-CONOF/CD. Brasília, 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>. Acesso em: 12 out. 2019.

TEIXEIRA, Anísio. **Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro**. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.20, n.52, 1953. p.27-42.

_____. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro. UFRJ. 2007. (Col. Anísio Teixeira: v.6).

TIBURCIO, Rogério Machado Limonti. **O Custo Aluno-Qualidade Como Eixo Do Sistema Nacional Da Educação: Enfrentamento Histórico Ou Miragem Retórica**. Dissertação (Mestrado), 146 fls. Universidade de São Paulo. 2019.

TPE, TODOS Pela Educação. **Site oficial**. S/D. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Todos pela Educação apresenta proposta de Fundeb equidade para a CNM** - Jan//2019a. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/todos-pela-educacao-apresenta-proposta-de-fundeb-equidade-para-cnm/#:~:text=Com%20a%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Fundeb,entre%20as%20redes%20de%20ensino>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

_____. Nota Técnica: **Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino** – Agosto/2019. 2019b. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/319.pdf?477736800>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Novo Fundeb**: “O Fundeb garante que as escolas básicas do Brasil abram todos os dias”, afirma João Marcelo Borges. 17 set, 2019. 2019c. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Novo-Fundeb-Fundeb-garante-que-as-escolas-basicas-do-Brasil-abram-todos-os-dias-afirma-Joao-Marcelo-Borges>>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____. **Não há desenvolvimento econômico e social sem educação básica de qualidade**. Evento realizado pelo Todos Pela Educação com o Itaú BBA. 29 OUT, 2019. 2019d. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/educacao-e-competividade-nao-ha-desenvolvimento-economico-e-social-sem-educacao-basica-de-qualidade>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

_____. **Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!** Balanço 2019 e Perspectivas 2020. 1ª Edição - Março de 2020a. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/417.pdf?229296618%2F=&utm_source=Download-Relatorio-anual>. Acesso em: 04 mai. 2020.

_____. **Educação básica é o nosso foco**. Melhorá-la é a nossa missão. Copyright 2020. 2020b. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em 16 out. 2020.

TV Câmara. Agência Câmara de Notícias. **Plenário aprova PEC do novo Fundeb em 2º turno** - 21/07/2020. 2020. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=OdtxzgPnMx4>>. Acesso em 21 jul. 2020.

UNDIME, Notícias. **Governadores assumem Fundeb como prioridade e consideram as posições do Consed, Undime e Campanha.** 24/04/2019. 2019. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/24-04-2019-10-54-governadores-assumem-Fundeb-como-prioridade-e-consideram-as-posicoes-do-consed-undime-e-campanha>>. Acesso em: 6 mai. 2019.

VIEIRA, Nívea. Revista Esquerda online. **Priscila Cruz no Roda Viva e os interesses empresariais no ensino a distância.** Entrevista ao programa Roda Viva, da TV Cultura. Niterói, RJ. 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/04/14/priscila-cruz-no-roda-viva-e-os-interesses-empresariais-no-ensino-a-distancia/>>. Acesso em 10 out. 2020.

XIMENES, Salomão Barros. **Custo Aluno-Qualidade:** um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento. In: ABMP. Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 312-334.

_____. **O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação:** um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS v.9, nº 17 e 18 | Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro de 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861/28126>>. Acesso em: 03 fev. 2020.