



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DAS PROPOSTAS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA
UNIÃO NA DEFINIÇÃO DO NOVO FUNDEB**

MORGANA BRAZIL SANTOS

**MANAUS
2021**

MORGANA BRAZIL SANTOS

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NA DEFINIÇÃO DO NOVO FUNDEB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha 2: Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional na Amazônia.

Agências de Fomento: Secretaria Estadual de Educação do Estado do Amazonas – SEDUC, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Cristina Conde Nogueira

**MANAUS
2021**

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

S237f Santos, Morgana Brazil
Financiamento da educação básica no Brasil : uma análise das propostas para a complementação da União na definição do novo FUNDEB / Morgana Brazil Santos . 2021
124 f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Silvia Cristina Conde Nogueira
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Novo FUNDEB. 2. Complementação da União. 3. Educação .
4. Básica. I. Nogueira, Silvia Cristina Conde. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

Aos amores da minha vida inteira

Alice e Lucas.

AGRADECIMENTOS

À Sagrada Família, que é a força que permeia e quem protege meus caminhos, não me deixando parar frente às minhas inseguranças.

À minha amada irmã, Andreia Brasil, que foi a minha maior incentivadora nesse percurso de mestranda.

Aos meus Pais, Raimundo e Eglantina, minha gratidão eterna, por tudo que fizeram, e fazem, por toda a família. Pessoas mais queridas do universo.

Ao meu irmão André e cunhada Kátia, que acompanharam e torceram por mim nessa jornada.

À orientadora desta dissertação, Prof.^a Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira, que acreditou na minha capacidade de crescer como pesquisadora. Minha gratidão se manifesta pela acolhida no universo acadêmico, estimulando meu amadurecimento crítico.

Aos professores, Dr. Thiago Alves e Dra. Rosana Gemaque, pelas contribuições no exame de qualificação.

Aos colegas do curso de Mestrado, turma 2019, pelas trocas, opiniões e discussões ao longo da Pós. Em especial à Nágila e Sinara, pelo incentivo, pela força e amizade durante toda nossa jornada.

À parceria da Universidade Federal do Amazonas e da SEDUC/AM, que me oportunizou essa pós-graduação. E à SEMED/Manaus, pelo apoio ao estudo, através do programa QUALIFICA.

Aos amigos, obrigada por vocês fazerem parte da minha história de vida. Minha eterna gratidão pelo apoio e pela amizade de sempre.

RESUMO

O Fundeb é um importante mecanismo para financiar a educação básica, criado em 2006, com prazo de vigência até 30 de dezembro de 2020. Com prazo de vigência determinado, desde 2015 discutiu-se o substitutivo a esse mecanismo. Houve movimentação de vários segmentos da sociedade para que o fundo destinado à educação fosse permanente e com maior contribuição da União. Esse estudo analisa as propostas de percentuais para a complementação da União no novo Fundeb, apresentadas nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição do Novo Fundeb. Os procedimentos metodológicos realizados foram: a pesquisa bibliográfica e documental. Optamos 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. A análise dos documentos revelou que as propostas referentes à complementação da União foram objeto dos maiores embates. Nesses embates identificou-se duas frentes: os que defendem a eficiência dos gastos públicos e os que lutam pelos recursos necessários para a garantia do direito e educação pública.

Palavras-chave: Novo Fundeb. Complementação da União. Educação básica.

ABSTRACT

Fundeb is an important mechanism to finance basic education, created in 2006, with a term of validity until December 30, 2020. With a period of validity, since 2015 the substitute for this mechanism has been discussed. There was movement of several segments of society so that the fund for education was permanent and with greater contribution of the Union. This study analyzes the percentage proposals for the complementation of the Union in the new Fundeb, presented at the public hearings promoted by the Special Committee to deliver an opinion on the Proposed Amendment to the Constitution of the Novo Fundeb. The methodological procedures performed were: bibliographic and documentary research. We opted for a qualitative approach, using the documental analysis of PEC No. 15/2015, public hearings and shorthand notes of that PEC, in the period from 2017 to 2019. The analysis of the documents showed that the proposals relating to the complementation of the Union were the subject of the greatest clashes. In these clashes, two fronts were identified: those that defend the efficiency of public spending and those who fight for the resources necessary to guarantee the law and public education.

Keywords: New Fundeb. Complementation of the Union. Basic education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percurso da PEC.....	46
Figura 2 - Propostas para o Fundeb Permanente.....	47
Figura 3 – Esquema da linha do tempo da PEC do Novo Fundeb.....	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Impostos que integram a CESTA-FUNDEB.....	57
Quadro 2 - Apresentação das Minutas de Substitutivo.....	59
Quadro 3 - Audiências públicas para debates da PEC 015/2015.....	63
Quadro 4 - Audiências públicas pós 1ª minuta do substitutivo.....	68
Quadro 5 - Audiências Públicas da PEC 015/2015 na 56ª legislatura.....	71
Quadro 6 - Participação de atores.....	76
Quadro 7 - Complementação da União.....	99
Quadro 8 - Modalidades de complementação da União o Novo Fundeb.....	102
Quadro 9 - Percentual de complementação da União ao Fundeb pelo critério Valor- Aluno Ano Total.....	103

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Valor aluno mensal por turno, localização e etapa de ensino para 2020.....	112
--	-----

LISTA DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ART. – Artigo

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AMAMS - Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene

CACS Fundeb – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

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

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação

Conseplan – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento

EC – Emenda Constitucional

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNCEE - Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação

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

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

Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa
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
MEC – Ministério da Educação e Cultura
Mieib – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PL – Projeto de Lei
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNE – Plano Nacional de Educação
PQR – Padrão de Qualidade de Referência
Prof^a – Professora
SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SimCAQ – Simulador de Custo-Aluno-Qualidade
SNE – Sistema Nacional de Educação
TPE – Movimento Todos pela Educação
UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB – Universidade de Brasília
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
USP – Universidade de São Paulo
VAAF – Valor Anual por Aluno
VAAT - Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. O CAPITALISMO DO SÉCULO XXI E A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	22
2.1 Capitalismo no Século XXI e as políticas públicas educacionais.....	21
2.2 A política de descentralização de recursos para a educação	29
2.2.1. As fontes de financiamento para a Educação Básica: Vinculação e Salário educação	32
2.2.2. Implantação e implementação da política de fundos: Fundef e Fundeb.....	35
2.3 A complementação da União	39
3. AS PROPOSTAS DE PERCENTUAIS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO NOVO FUNDEB APRESENTADAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: EFICIÊNCIA DE GASTOS PÚBLICOS X MAIS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA	43
3.1 O Processo Legislativo da PEC do Novo Fundeb e as nuances desse processo..	45
3.1.1. Os trâmites na Câmara dos Deputados.....	50
3.1.2. Os trâmites no Senado Federal até a regulamentação de Lei	53
3.1.3 A complementação da União nas minutas de substitutivos.....	56
3.2. As audiências públicas.....	60
3.3. As propostas para a complementação da União apresentadas revelam dois polos contraditórios.....	76
3.3.1. Os atores do argumento da eficiência dos gastos públicos	79
3.3.2. Os atores do argumento por maior participação da União no aporte de recursos para a Educação Pública	84
4. A APROVAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO DE 23% AO NOVO FUNDEB: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA, GRATUITA E SOCIALMENTE REFERENCIADA	96
4.1 A Complementação da União aprovada.....	97
4.2 As novidades do embate Público x Privado na discussão da PEC do Novo Fundeb	103
4.3 Considerar o Novo Fundeb como uma vitória da Educação pública gratuita e socialmente referenciada é possível?	107
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
6. REFERÊNCIAS.....	117

1 INTRODUÇÃO

A educação brasileira, historicamente, sob a lógica da contradição capital x trabalho, revela projetos de sociedade em disputa. Na atualidade, com requinte de crueldade classista, a classe trabalhadora sofre com os impactos dos processos de regressão de direitos, agravados desde 2016. A educação pública, ainda que condicionada aos interesses do mercado, resiste para atender a formação de cidadãos que são submetidos às condições que evidenciam elevado índice de pobreza e desigualdade social. Com efeito, a oferta e o acesso à educação pública de qualidade têm se tornado um desafio permanente, e, enquanto política pública, vem sofrendo constantes ameaças decorrentes de propostas e planejamentos governamentais.

Algumas reivindicações dos defensores da Educação Pública, ao serem – ainda que em parte – incorporadas no texto da Constituição Federal (CF) de 1988, viabilizaram alguns avanços na educação brasileira como uma maior oferta de matrículas nas escolas públicas de educação básica, a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Lei 11.494/2007 que, respectivamente, criou e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Considerando que se trata de um fundo redistributivo, podemos considerar alguns avanços:

o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial para o magistério por lei (o que se deu por meio da Lei nº 11.738/08); a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado (o que valoriza o cumprimento da função própria e organiza o regime de colaboração); a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões (mais uma dimensão inserida no jogo federativo) nas esferas municipal e estadual, além da representação da União (SENA, 2015, p. 4).

Visualizamos, assim, que o efeito redistributivo no fundo faz parte do regime de colaboração entre os entes federados, ancorado na ideia de elaboração e coordenação de ações em conjunto que possam favorecer as políticas públicas destinadas à educação básica e atendam aos entes federados de forma mais justa.

De acordo com Cury (2002, p. 246), entendemos que: “a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para políticas que visam a participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para

reinserção no mundo profissional”. Nesse sentido, os entes federados (União, Estados e Municípios), têm o dever cívico de promover a educação formal para toda a sociedade. No Brasil, com a obrigatoriedade da Educação Básica – dos 4 aos 17 anos – a partir da Emenda Constitucional n. 59 (BRASIL, 2009), as crianças e os adolescentes puderam ter o direito de acesso às escolas ampliado.

Para além do acesso, é importante a garantia da qualidade do ensino. Assim, a tarefa constitucional exige políticas efetivas para a efetivação do direito à Educação. Nessa perspectiva, as políticas de financiamento são centrais para o desenvolvimento de programas, projetos e ações com vistas ao atendimento das metas traçadas pelos planos nacionais, estaduais e municipais de educação.

Rolim (2021) diz que o mecanismo mais importante de redistribuição dos recursos financeiros da educação básica é o Fundeb, um fundo governamental que tem aporte dos Governos Estaduais, Municipais e complementação da União, com o direcionamento de parte da arrecadação tributária para esse fim. Logo, o Fundeb é uma sub vinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, onde a redistribuição dos recursos é feita com base no número de matrículas dos alunos da educação básica e informado no Censo Escolar do ano anterior.

Em 1996, a Emenda Constitucional Nº 14 e a Lei n. 9.424, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A esse respeito, Davies (2006) e Pinto (2007) observam que, no caso da política educacional, o fundo se constituiu numa possibilidade de melhor organização contábil às contas da educação para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), dando-lhes maior transparência e, além disso, foi o grande indutor dos processos de descentralização e municipalização do ensino fundamental de 1998 a 2007.

Com efeito, a temática em torno das políticas públicas voltadas para a educação básica e o fundo de manutenção que a compõe, é abordada em diversos estudos do campo educacional e financeiro, isto é, a partir da criação e implementação do Fundef, até que ele chegasse ao atual modelo de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Porém, em um país cuja organização federalista possui entes federados tão desiguais, garantir o direito à educação básica de qualidade não é tão simples, pois,

são encontrados no percurso vários desafios para que as diferenças locais e regionais sejam mitigadas, bem como a diminuição das disparidades sociais para que não apenas os entes federados com mais recursos tenham acesso à educação de qualidade¹.

A contribuição deste estudo para a construção do conhecimento sobre o tema enfatiza as disputas que permearam a definição do novo Fundeb, a partir das propostas de percentuais para a complementação da União no novo Fundeb. Quais interesses estavam em jogo? Quem representava esses interesses? Visando não só a ênfase na importância da continuidade do fundo, como também o aporte de mais recursos e a destinação exclusiva desses para a educação pública.

Considerando esse contexto, evidenciamos a necessidade da aprovação de um fundo que se tornasse permanente na Constituição, primasse por uma educação mais equalizadora e que contasse com maior aporte financeiro da União. Assim, faz-se importante conhecer o processo legislativo da PEC 015/2015 nas casas legislativas, realizado no período de 2015 a 2020, considerando que ele deu suporte para a definição do Novo Fundeb.

A respeito desses determinantes, apresentamos a tríade metodologia – objeto-problema-objetivo – que sustenta esta dissertação. Temos como objeto central as propostas de percentuais para a complementação da União no novo Fundeb, apresentadas nas audiências públicas e promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição do Novo Fundeb.

Partindo da discussão sobre o percentual de complementação da União nas audiências públicas, promovidas pela Comissão Especial, emerge o seguinte problema: O que revelam as propostas de percentuais para a complementação da União no novo Fundeb, apresentadas nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição do Novo FUNDEB?

Articulado a esse problema, o objetivo geral da pesquisa foi analisar as propostas de percentuais, através dos atores e interesses políticos e sociais, para a complementação da União no novo Fundeb, apresentadas nas audiências públicas

¹ Oliveira e Araújo (2005) expressam aspectos importantes para a definição dos padrões de qualidade do ensino brasileiro: acesso e permanência a todos; que seja uma experiência humana, política e social; que contemple projeto de emancipação e inserção social; que não haja (re) produção de procedimentos de diferenciação e exclusão social.

promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição do Novo FUNDEB.

Os desdobramentos desse objetivo geral constituíram os seguintes objetivos específicos: Identificar o contexto político-econômico da política educacional e da política de fundos para a Educação Básica; Caracterizar as propostas para a complementação da União no novo Fundeb, de acordo com os percentuais defendidos nos debates das audiências públicas; Analisar os limites e as possibilidades da complementação da União, em relação a equalização da educação, aprovada no Novo Fundeb. Diante dessa tríade metodológica e dos objetivos específicos foram estabelecidos os procedimentos que permitiram viabilizá-los:

A pesquisa bibliográfica, considerando a classificação proposta por Gil (2002), a pesquisa que viabilizou essa dissertação, caracterizada, quanto aos meios, como bibliográfica e desenvolvida com base em material já elaborado. Um dos primeiros passos foi o levantamento de produções já realizadas sobre o financiamento da educação. Nesse sentido, revisamos a literatura sobre o Fundeb, assim como os trabalhos que versam sobre o financiamento da educação brasileira, por meio de livros, artigos, teses, dissertações. Logo, buscamos estas informações com base em: Abrucio (2010), Adrião e Pinto (2006), Boito Jr. (2012), Cavalcante (2019), Farenzena (2019), Gemaque (2006), Martins (2009, 2010), Moraes (2019), Peroni (2003, 2015), Pinto (2007, 2018, 2019), Soares e Machado (2013), Rolim (2021) e Teixeira (2019).

A pesquisa documental nos subsidiou a apropriação das dimensões do objeto de estudo, os registros realizados durante as audiências públicas nas Casas Legislativas, através das notas taquigráficas, propostas de Lei, além da própria legislação em vigor. Ademais, abordamos as leis nº 9.424/1996 e 11.494/2007, que instituíram, respectivamente, o Fundef e o Fundeb, além de textos das Constituições e demais mecanismos legais que trataram do financiamento da educação no Brasil.

Analisamos a PEC 015/2015, que deu origem à Emenda Constitucional 108/2020, publicações e audiências públicas referentes ao processo de tramitação da Proposta no Legislativo, até sua votação, através das notas taquigráficas adquiridas no site da Câmara dos Deputados. Isto é, seguindo assim a característica da pesquisa documental com a fonte de coleta de dados que está restrita a documentos, escrita ou não (LAKATOS e MARCONI, 2003).

Assim, analisamos os dados originários dos documentos oriundos das 42 audiências públicas realizadas sobre a PEC do Novo Fundeb, as notas taquigráficas,

ressaltando que cinco dessas audiências foram descartadas por não apresentarem conteúdos referentes a temática complementação da União.

Para a organização e análise das informações coletadas, todos os documentos foram codificados de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, verificando a posição dos atores, referente a complementação da União, os interesses e relações existentes nas propostas apresentadas nas discussões na Câmara dos Deputados.

Para a análise das audiências, os registros das notas taquigráficas nos confiaram dados fidedignos, e nos possibilitou encontrar os consensos, as divergências, a correlação de forças nos debates ocorridos. Nessa perspectiva, confrontamos os dados com os fundamentos teóricos tecidos pelos autores selecionados durante a pesquisa bibliográfica. Desse modo, ressaltamos que ao longo das análises, utilizamos fragmentos na íntegra, dos atores participantes das audiências para preservar a fidedignidade da defesa do posicionamento dos mesmos.

Cumprir destacar que a revisão de literatura possibilitou confirmar como o Fundeb é um elemento basilar de financiamento para a educação básica. Partindo deste princípio, delineamos a nossa pesquisa, a partir das perspectivas das proposições e dos debates para implementação do novo fundo, analisando as intenções, as disputas e os interesses dos atores envolvidos na articulação deles, para a definição de alternativas para a constitucionalização do novo Fundeb como política pública.

A abordagem utilizada na pesquisa foi qualitativa, visto que foram analisadas informações provenientes de posicionamentos, discursos e propostas apresentadas em audiências públicas realizadas nas Casas Legislativas, ainda mais porque expressam a opinião de representante da sociedade – políticos ou da sociedade civil – sobre as modalidades de financiamento da educação e, sobretudo, em relação ao financiamento à educação básica como investimento permanente. Em suma, a esse respeito, Gil (2002) diz que métodos de pesquisa qualitativa estão voltados para auxiliar os pesquisadores a compreenderem pessoas e seus contextos sociais, culturais e institucionais.

Permearam esse processo três categorias centrais do materialismo histórico dialético: totalidade, contradição e mediação. Entendemos que essa abordagem estuda a sociedade e sua história. O materialismo histórico é uma tese do marxismo, onde o conhecimento científico se constitui na prática social humana, à medida que a própria vida social vai se desenvolvendo e os homens vão adquirindo condições

determinadas social e, culturalmente, para refletir e teorizar sobre a prática social, seus objetos e fenômenos constitutivos (MARTINS; LAVOURA 2018).

A esse respeito, Marx (2007) diz que os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem, mas limitada pelas condições materiais e históricas de sua existência. Complementando essa premissa, Gadotti (1997) ressalva que o método dialético não pode ser compreendido fora do conjunto do pensamento marxista, funcionando com o movimento de tese, antítese e síntese. Dessa maneira, compreendemos que o método dialético também poderá auxiliar na compreensão sobre a configuração do próprio movimento social pela educação brasileira, pois o Fundeb é uma conquista desses movimentos em defesa da educação pública brasileira.

Para Frigotto (2001), é importante no momento da investigação que o pesquisador se aproprie da realidade social do problema, já que a concepção dialética materialista se dá a partir do conhecimento da realidade. Logo, a dialética materialista histórica, na perspectiva de método de análise, “constitui-se em uma espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais” (FRIGOTTO, 2001, p.81).

Outro aspecto importante da contribuição do método materialista histórico e dialético para o estudo da política educacional, o que segundo Masson, é:

[...] é a articulação entre a singularidade, a particularidade e a universalidade, cujas relações são fundamentais para o acesso à empiria, pois a aparência, manifestação ou fenômeno, é apenas um aspecto da realidade. A análise de uma determinada política educacional é sempre um recorte, uma singularidade que ganha significado na particularidade do momento histórico em que é concebida e pelas determinações mais universais que advêm do sistema orgânico do capital com suas contradições nos campos científico, tecnológico, econômico, cultural, ético, político e educacional (MASSON 2012, p.09).

Nesse sentido, destacamos que os resultados da pesquisa foram discutidos sob a perspectiva de reafirmarmos a importância de se ter o financiamento da educação básica como um fundo permanente de investimento, a necessidade de alocação de mais recursos e o direcionamento desses para a educação pública. Nesse sentido, temos como pressuposto que é no âmbito da educação pública que podemos vivenciar com plenitude o direito a uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Quando nos referimos à qualidade no contexto educacional, estamos nos reportando a um padrão referenciado que envolve não somente resultados, mas

fatores como: estrutura das escolas, insumos materiais, número de alunos nas salas de aula e valorização do professor (ALVES; SCHNEIDER; SILVEIRA, 2020). Em suma, esse padrão de qualidade é referência para a defesa da ampliação da complementação federal. Como ressalta Farenzena (2019) sobre os padrões de qualidade e o CAQi, percebemos que:

Os padrões de qualidade e os decorrentes valores de CAQi foram calculados a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e diferenciados por etapas, sub etapas e modalidades da educação básica. Entre os principais insumos estão: tamanho da escola (nº de alunos); jornada escolar diária; número de educandos por turma; número de profissionais; salários dos profissionais e encargos trabalhistas; jornada de trabalho dos profissionais; instalações; equipamento e material permanente; materiais de consumo e custos de serviços ou pagamento de taxas (água, luz, telefone); custos na administração central apropriados para a escola (FARENZENA, 2019, p. 353).

Nesses termos, apresentamos as próximas três seções que compõem este estudo. A seção 2 articula-se ao objeto central ao revelar a historicidade, a totalidade e as contradições dos textos legais da política de fundos para a educação básica. Nela, abordamos o contexto histórico-político, a partir da década de 1990, em que a política educacional, sob a influência da sociedade capitalista, vai materializando o direito à Educação. Destacamos a política de descentralização de recursos para a educação, a política de fundos e a importância da complementação da União.

Na seção 3, apresentamos o processo legislativo da PEC 015/2015 e as disputas em torno da Complementação da União no Novo Fundeb, em um cenário de audiências públicas. Nela, evidenciamos os atores que a compuseram e estão dispostos segundo as esferas (União, estados e municípios). Ademais, analisaremos a representação dos interesses da União centralizada nos ministérios, uma vez que os Estados foram representados pelo conselho de secretários estaduais de educação, como também os municípios, que foram representados por entidades que defendiam interesses de prefeitos, além de secretários municipais de educação. Convém ainda registrar que a sociedade civil organizada esteve presente, atuando fortemente, fazendo pressão com análises e sugestões para a PEC avançar nas discussões.

Nesse processo de discussão, separamos as propostas defendidas por dois grupos de interesses distintos, um totalmente favorável a eficiência dos gastos públicos que defendiam a continuidade do Fundeb, sem aumento de recursos da União, e outro grupo que lutava pela garantia do direito à educação pública.

A título de análise, sem a pretensão de esgotar a discussão, na seção 4, trataremos o embate do público x privado, na disputa pela complementação da União,

sobretudo na proposta aprovada ao final dos trâmites legislativos, bem como os limites e as possibilidades para a garantia do direito à educação pública. Em suma, a partir da definição da complementação da União do Novo Fundeb, analisaremos se o novo fundo pode ser considerado como uma vitória para a educação pública.

2 - O CAPITALISMO DO SÉCULO XXI E A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Esta seção tem como objetivo contextualizar as políticas públicas, com ênfase no financiamento da educação básica do país, em particular, a política da vinculação e sub vinculação dos recursos a partir da aprovação do texto Constituição Federal de 1988, um dos marcos da redemocratização política do país.

A partir do contexto de mudanças, demarcadas a partir da década de 1990, referentes à política educacional brasileira, esta seção tem como argumento norteador a destinação de recursos específicos para serem aplicados na Educação Pública brasileira, sob a égide capitalista, e expõe as disputas e as correlações de forças que engendram o processo educacional escolarizado no território brasileiro.

A década de 1970 ficou marcada pela crise do capital que teve de criar estratégias, como respostas, à queda das taxas de lucro, o que impulsionou a revolução tecnológica e organizacional na década seguinte, ou seja:

Uma reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que implica uma divisão do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinada ao processo de financeirização (hipertrofia das operações financeiras); e pelo ajuste neoliberal, especialmente com um novo perfil das políticas econômicas e industriais desenvolvidas pelos Estados nacionais, bem como um novo padrão da relação Estado/ sociedade civil, com fortes implicações para o desenvolvimento de políticas públicas, para a democracia e para o ambiente intelectual e moral (BEHRING, 2008, p.34).

No que diz respeito à educação, houve então a redefinição do papel do Estado na qual a política educacional estava inserida, por fazer parte das relações que determinariam os novos processos políticos e sociais. Nas palavras de Peroni: “As mudanças ocorridas na política educacional dos anos 1990 deveriam ser entendidas como parte da materialidade da redefinição do papel do Estado” (PERONI, 2003, p. 22). Logo, mudanças profundas no campo ideológico, teórico, sociocultural, econômico e ético-político marcaram as últimas décadas do século XX e o início do século XXI. A esse respeito, Frigotto e Ciavatta (2002) afirmam que essas mudanças se deram por uma tríplice crise: do sistema capital: ético, política e teórica.

Nesse sentido, a crise do sistema capitalista se materializou na forma de relações sociais. Os autores ressaltam que, com a idade de ouro², uma parcela da classe trabalhadora teve ganhos reais, fazendo com que o sistema entrasse em crise

² Foi um período de prosperidade econômica em meados do século XX, até início de 1970.

e com taxas históricas de lucro e exploração, impulsionando um ciclo de acumulação frente a especulação do capital financeiro. Essa acumulação, todavia, não é possível para todos. Instaura-se, então, uma competição feroz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais que se constituem o poder de fato do mundo. Em síntese, um poder que concentra a riqueza, a ciência e a tecnologia de ponta de uma forma avassaladora e sem precedentes (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2002, p 95).

Essa é a matriz econômica-política da política educacional brasileira. Nesse sentido, esta seção organiza-se em três subseções. Primeiramente, será apresentado como a política educacional foi definida na década de 1990, sob a influência da sociedade capitalista, materializando o direito à Educação. Em seguida, no contexto da descentralização da federação, é discutida a consolidação da política de financiamento através das fontes de recursos para a educação pública e a implementação dos fundos: Fundef e Fundeb. Finalizando, apresentamos a importância da complementação da União.

2.1 - Capitalismo no Século XXI e as políticas públicas educacionais

A história do capitalismo, segundo Polanyi (2001, *apud* MORAES 2019, p.14), foi marcada por um duplo movimento. De um lado, a face perversa da lógica de mercado sendo um aspecto predatório capaz de destruir a humanidade e o planeta. De outro, uma dinâmica de autodefesa da sociedade, onde muitas vezes eram forjadas alianças inesperadas entre aristocratas e donos de terra, em que os trabalhadores buscam civilizar o mercado do capital.

Nesse contexto civilizador de movimentos originários da classe menos favorecida, surgiu a resistência popular, que causou uma paralização parcial nos efeitos devastadores do mercado. A esse respeito, Moraes (2019) afirma que foi a resistência popular que conquistou políticas para moderar as contradições e os conflitos, as desigualdades, tornando viável algum grau de coesão e de estabilidade política. O autor complementa que “a conquista das políticas sociais, das regulações econômicas e da moderação do capital foram obras de sucessivas lutas de sindicatos, movimentos sociais e de partidos reformistas” (MORAES, 2019, p. 14).

Neste sentido, o mesmo autor destaca que com o capitalismo, a partir dos anos de 1980, a automação, as reformas liberais e a reengenharia das empresas, causaram

a redução e fragmentação das classes trabalhadoras, enfraquecendo seus mecanismos de luta e a formação ideológica.

Com efeito, as reformas foram o ponto de partida para essa fragmentação, dissolvendo o movimento de coletividade. Por sua vez, já a privatização de serviços públicos, conseqüentemente, alterou a gestão do setor público, afetou a relação da sociedade com os bens e serviços públicos, o que resultou em dois mundos fragmentados: o mundo do trabalho e o espaço da reprodução da força de trabalho.

A esse respeito, Peroni (2015) discorre que a privatização, a partir de meados dos anos 1980, entrou timidamente na pauta da sociedade, no processo de democratização, na participação, na coletivização das decisões, assim como direitos sociais materializados em políticas; porém, nesse mesmo tempo, os processos de reestruturação financeira e produtiva - em conjunto com o neoliberalismo - redefiniram o papel do Estado, através das políticas sociais; apresentando um diagnóstico de redução de custos e crise fiscal. Ademais, a autora diz que:

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e médio, a gratuidade da educação pública, entre outros (PERONI, 2015, p. 79).

O ano de 1988 é considerado, em termos de proclamação, emblemático em relação aos avanços nos direitos dos cidadãos. A CF brasileira marcou a redemocratização do país após 20 anos de ditadura militar. A participação popular teve o seu papel importante durante todo o processo constituinte, porque não só reivindicou, mas cobrou ativamente dos parlamentares a inclusão de pautas importantes para a sociedade brasileira.

A “Constituição Cidadã”, como ficou conhecida pelos direitos que passou a garantir para os brasileiros e pela retomada plena do processo democrático em nosso País, trouxe uma esperança aos cidadãos brasileiros que, durante 20 anos, sofreram sob os domínios de uma ditadura militar. Interpretamos que a década de 1980 também ficou marcada pela chegada da reestruturação produtiva, mudanças nas relações sociais de trabalho e automação. Logo, a educação foi pensada como estratégia para atender as necessidades do mercado (PERONI, 2015).

A relação entre educação e desenvolvimento econômico envolve aspectos que a tornam complexos, pois, existe nisso a reprodução do capitalismo nas classes sociais que vai além das condições de trabalho para os trabalhadores da ativa, isto é, visa produzir força de trabalho para que o circuito do capital permaneça ativado. Nesse cenário, compreendemos que a jornada de trabalho no século XIX era tão intensa que não havia tempo livre o suficiente, ainda mais para que as pessoas pudessem pensar em algo a mais que repor suas energias para o dia seguinte, o que na atualidade ainda acontece, pois continuamos imersos na sociedade capitalista.

Em suma, Cleaver (1981, p.140) afirma que não havia necessidade de teorias sobre família ou trabalho doméstico e escolar, porque esses constituíam uma parte desprezível do dia. Assim, os trabalhos domésticos e escolares - durante muito tempo - foram ignorados por serem vistos como trabalho não produtivo.

Por essa razão, o trabalho doméstico foi, durante muito tempo, considerado um trabalho não produtivo. Da mesma forma, o trabalho escolar, tanto do professor quanto do aluno, não era visto como uma atividade que tem seu lugar na reprodução ampliada do capital, uma vez que a escola, nas fases iniciais do capitalismo, tinha pouca importância na formação de trabalhadores (BRUNO, 2011, p. 546).

Porém, esse posicionamento, a partir do final do século XIX e começo do século XX, mudou consideravelmente - fruto das lutas dos trabalhadores que resultaram na redução da jornada de trabalho e melhores salários. Em outras palavras, esse cenário foi interpretado por Bernardo (1985, p. 87) como que existindo para duas finalidades: a reconstituição da força de trabalho assalariado, de um lado; e de outro, a produção de novas forças de trabalho, passando assim o trabalho proletário de geração para geração.

Nessa premissa, entendemos que, para o capitalismo, o trabalhador tem apenas a oferecer a sua força de trabalho. Com efeito, entendemos que o interesse desse sistema é controlar os processos formativos, porque compreende que eles, os trabalhadores, devem produzir capacidade de trabalho dentro de certos padrões exigidos pela organização do trabalho e da tecnologia utilizada, o que envolve conhecimento e disciplina (BRUNO, 2011, p. 557).

Sendo assim, observamos que nos tempos de globalização do capital, os capitalistas adaptam o modo de acumulação, utilizando o discurso neoliberal. Segundo Dale (2010), o desenvolvimento da forma de política do neoliberalismo, também chamada de Nova Gestão Pública, tem como uma das suas características

chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar contra o Estado, mas por meio dele.

Em outros termos, a esse fato deu-se o nome de constitucionalização do neoliberal, por meio do “movimento para construir dispositivos legais ou constitucionais que ocultem ou isolem consideravelmente as novas instituições econômicas do exame popular minucioso ou da responsabilidade democrática” (GILL, 1992, *apud* DALE, 2010, p.1104).

Essa reconfiguração capitalista tem como síntese ideológica o neoliberalismo, faz com que o capital alcance setores antes não totalmente dominados por sua lógica reprodutiva, transformando em grande oportunidade de negócio os serviços estatais da população e se apropriando das políticas sociais.

O pensamento neoliberal expressa a necessidade de tornar o Estado mais *eficiente*, sobretudo no que se refere aos gastos sociais. Por isso, o discurso reformista dizia que, uma vez feito o “saneamento fiscal do Estado”, poder-se-ia ampliar a capacidade de investir em políticas sociais. O que vem ocorrendo, entretanto, é justamente o inverso. As políticas sociais perdem espaço em função da necessidade de transferir para a esfera do capital privado o acesso aos fundos públicos que outrora financiavam tais políticas. Assim, reduz-se a esfera dos direitos sociais (MINTO, 2008, p. 3).

Nessa perspectiva, entendemos que a educação segue as orientações neoliberais e buscam fortalecer o sistema capitalista, como também manter privilégios de uma classe historicamente dominante no controle das decisões do país.

Diante dessa premissa, destacamos que a Constituição Federal de 1988 traz em seu 6º artigo o direito à educação. Nele, esclarece-a como um dos direitos sociais. Ademais, nos art. 205 a 214, percebemos que além de responsabilizar o Estado e a família como mantenedores da educação, versa também sobre o acesso, a qualidade e organização do sistema educacional, o financiamento da educação e distribuição de encargos e competências para os entes federados.

Com efeito, na década de 1990, o Estado passou por um período de readequação devido aos desdobramentos das relações capitalistas materializadas pelo neoliberalismo. Isto é, no período de 1995 a 1998, o governo federal foi comandado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que criou um Ministério para cuidar da chamada Reforma do Estado. Ela - ao mesmo tempo em que tratavam esse processo como necessidade econômica do país, por conta da abertura para maior integração do Brasil no comércio internacional – compreendia que precisava de amparo, politicamente.

A esse respeito, Lima Filho (1999, p.05) diz que, apesar do fim do regime militar, o governo brasileiro ainda atuava de maneira autoritária, com a edição abusivas de Medidas Provisórias e o poder da mídia para criar consensos. Em outros termos, o intuito era criar condições políticas que se adequassem ao novo regime de governança.

No atual modelo político, adotado como resposta a mais uma crise capitalista, buscou-se então um novo perfil de trabalhador: aquele adaptado as novas situações, comunicativo, soubesse trabalhar em equipe e estivesse permanentemente aprendendo. Essas modificações no mundo do trabalho tiveram desdobramentos para a política educacional, proporcionando uma formação que atendesse às exigências do mercado, para que assim o aluno tivesse seu desenvolvimento nas potencialidades, suprimindo assim as novas exigências do capitalismo. Diante desse cenário, Gadotti (1997) afirma:

Como mercadoria, o homem não possui valor em si. Seu valor deriva da relação de troca, enquanto está na origem do lucro, da mais valia e da acumulação do capital. O trabalhador, diz Marx em *O Capital*, sai sempre do processo como nele entrou, fonte pessoal da riqueza, mas desprovido de todos os meios para realizá-la em seu proveito. Uma vez que, antes de entrar no processo, aliena seu próprio trabalho, que se torna propriedade do capitalista e se incorpora ao capital, seu trabalho durante o processo se materializa sempre em produtos alheios (GADOTTI, 1997, p. 50).

Ademais, considerando como premissa o pensamento Marxista, fica claro a necessidade de rompimento dessa visão em que a educação está a serviço do capitalismo através dos pressupostos econômicos. Naquela década, o Brasil reforçou ações políticas e projetou reformas educacionais que seguiram as orientações dos organismos internacionais. Com efeito, houve a aprovação da Lei nº 9.394, de 17/12/1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que regeria a educação em toda a federação. A LDBEN foi a síntese possível das disputas acerca das políticas educacionais da década de 1990.

Na década de 2000, o capitalismo voltou a apresentar taxas um pouco maiores de crescimento econômico, superando ainda que timidamente, a estagnação predominante na década anterior. Com a ascensão à Presidência da República de candidato oriundo do Partido dos Trabalhadores, a intervenção política dos trabalhadores propiciou novo impulso ao capitalismo no Brasil, por meio dos movimentos sindicais que, unindo forças, fizeram com que o Estado retomasse a proposta em prol do desenvolvimento do país (BOITO, 2012, p.2). Essa mudança está vinculada à política nacional, onde foi constituída uma frente política que reuniu uma

parte da classe burguesa e setores das classes populares. A esse respeito, Boito Jr e Berringer (2013) argumentam que:

O grande capital financeiro internacional e seus aliados internos, cujos interesses tinham guiado a ação do Estado brasileiro nos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram deslocados da situação de hegemonia incontestada que usufruíram na década de 1990 e passaram para o terreno da oposição ao governo (BOITO JR; BERRINGER, 2013, p. 31).

Assim, essa frente política ampla sustentou a formação da política de desenvolvimento. Segundo o autor, reuniu a grande burguesia interna brasileira, que é a sua força dirigente, a baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato. Tais mudanças atingiram - além da política econômica - a política social da federação, pois a frente neodesenvolvimentista enfrentou o campo da política conservadora (BOITO JR, 2012). Com efeito, a educação como política pública, na década de 2000, ocorreu no contexto do projeto neodesenvolvimentista. Conforme Katz (2016, *apud* Santos *et al*, 2018, p.1040), essa perspectiva não propõe rupturas com o neoliberalismo, mas sim ajustes a partir de um caráter social mais acentuado.

Esse movimento no campo do planejamento educacional brasileiro se desenrola coeso a um contexto que, mais uma vez, procura vincular a educação a um projeto político-econômico de desenvolvimento, porém, agora, o estado assumindo um papel cada vez mais indutor e condutor das políticas sociais e econômicas, dentro de uma agenda neodesenvolvimentista que predominou no contexto brasileiro (FREITAS; SILVA, 2016, p.85).

Ressaltamos que as tensões entre capitalismo e democracia fazem parte da história, mas com o advento do golpe de Estado de 2016, percebendo haver um tenso quadro político do país, em virtude da reeleição de Dilma, um golpe parlamentar-judicial-midiático começou a ser urdido: o impeachment da presidenta, ocorrido em 31 de agosto de 2016. Mancebo (2017) orienta-nos a entender que o impeachment é uma instituição presente na Constituição Brasileira de 1988; porém, nesse caso deve ser considerado como um golpe, pois não havia até o momento prova material e cabal que o justificasse realmente o tal ato.

Essas tensões estão mais aguçadas e presentes em diferentes áreas da sociedade e a educação é uma delas. Ataques constantes, como o provável fim de recursos destinados à educação pública, investimento de grupos empresariais através de propostas privativas por meio de instituições, fundações e intervenções de grupos neoconservadores, querendo ditar o que deve ser ensinado em sala de aula, fazem parte dessa nova forma de administrar o país.

Com as mudanças de gestão e formas de governar a federação a partir das redefinições do papel do Estado na década de 90, percebemos que a política educacional não só foi determinada pelas mudanças que ocorreram, como também é parte constitutiva dessas mudanças, ou seja, ela é determinante e determinada pela lógica e conjuntura política e econômica. Em outras palavras, Peroni (2003, p. 178) dizia que os projetos de política educacional dessa década baseavam-se na premissa da crise fiscal, onde era proposto a racionalização dos recursos, sendo a descentralização parte estratégica para alcançar essa meta.

Na próxima subseção, trataremos de como essa descentralização de recursos para a educação, de maneira mais específica na educação básica, está inserida no contexto atual da política educacional, ou seja, através da divisão de competências, distribuição de recursos financeiros e o regime de colaboração na oferta de educação básica entre os entes federados.

2.2- A política de descentralização de recursos para a educação

A vinculação de recursos³ para a educação retornou em 1983 através de Emenda Constitucional nº 24/1983,⁴ mas só foi aplicada em 1986 (MARTINS, 2009). Nos anos 1980, segundo Peroni (2003), a democratização da escola era o eixo principal das lutas pelas políticas educacionais, usando para isso a universalização do acesso à escola e à gestão democrática⁵ como foco para uma formação cidadã.

Os avanços legais que permeiam a gestão democrática da educação, imbricando em aspectos de financiamento, pedagógicos e sociais, foram conquistados pela mobilização dos movimentos sociais e dos trabalhadores da educação, frente aos governos, na consolidação, como direito inalienável, da educação pública, gratuita, obrigatória, laica, de qualidade e universal (ALVES & ALVES, 2010, p. 260).

³ Vinculação de recursos é “a separação de receita para destinação específica a determinadas finalidades” (MARTINS, 2009, p. 3). Ainda segundo esse autor, a Constituição de 1934 foi pioneira neste tipo de vinculação de recursos para a Educação, entretanto, a existência desse mecanismo alternou-se nos períodos democráticos e autoritários da história brasileira (MARTINS, 2009).

⁴ Também conhecida como Emenda Calmon, observamos que ela estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁵ A gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais, mas mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas (BORDIGNON, G.; GRACINDO, R, 2004).

A relação entre o acesso escolar e a gestão democrática parte do princípio de que a universalização do ensino não requer apenas o acesso aos bancos escolares, mas a democratização do saber, a garantia de que as aprendizagens ocorram em todos os momentos. Para isso, a disputa por mais recursos era uma estratégia fundamental

Nos anos de 1990, Peroni (2003) afirma ainda que aconteceu a mudança dessa centralidade, passando a ser o eixo centralizador da política educacional uma educação mais eficiente e eficaz com a descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços. Nessa década, temos observado que o Estado passou por um processo de reforma e a política de fundos ganhou notoriedade, materializando-se no cenário educacional brasileiro a partir das normatizações do Fundef e, logo após, do Fundeb (CARVALHO, 2012).

Por sua vez, com a Constituição Federal de 1988, tendo o Brasil dado continuidade ao federalismo como forma de Estado, foram permeadas novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo (DOURADO, 2013). Segundo o autor, a CF 1988 estruturou a lógica política que sinalizaria para a autonomia e o regime de colaboração a ser regulamentado entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em suma, Abrucio (2010) ressalta que avanços referentes à política de descentralização era novidade para um país com um quadro tão diversificado quanto a desigualdade, heterogeneidade e tensões intergovernamentais. Soares (2013) afirma que dentro da organização federalista que o Brasil se inspirou existe dois níveis de governo, um central - que é o governo nacional -, e o outro descentralizado, que são os governos subnacionais. Porém, a federação brasileira adotou um modelo com três níveis de governo, sendo um dos poucos países federalistas a ter uma terceira esfera de poder territorial: os municípios.

Os poderes para governar o mesmo povo e território são simultâneos e suas atuações são delimitadas no pacto das competências, onde a União governa o território nacional e seus cidadãos, e as unidades subnacionais – Estado e Município - governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Assim, faz parte do processo de descentralização as dimensões política, legislativa, administrativa e fiscal, podendo variar, independentemente, uma da outra, fazendo com que caiba ao governo central prerrogativas, formulação e implementação das

políticas públicas pelos governos subnacionais, favorecendo o desenvolvimento de políticas sociais e redistributivas (SOARES; MACHADO, 2018).

Com efeito, a descentralização federativa, consolidada a partir da CF 1988, onde os municípios são considerados entes autônomos, foi tema de discussão entre os entes federados para que houvesse maior equilíbrio social, diminuindo assim as desigualdades sociais e regionais. Soares e Machado (2018) afirmam que os temas “federalismo” e “políticas públicas” ganharam projeção no Brasil a partir da redemocratização, ainda mais porque a formulação e a implementação de políticas sociais no contexto federativo brasileiro têm cada vez mais destaque nos estudos em políticas públicas no país. Nesse sentido, o financiamento da educação, como parte integrante e fundamental para a execução dessas políticas, assume uma centralidade histórica, especialmente na tarefa constitucional de assegurar acesso, permanência e padrão de qualidade.

Em outras palavras, Dourado (2013) diz que os dispositivos constitucionais tecem a dinâmica do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados que mesmo possuindo autonomia contam com competências privativas, comuns e concorrentes. Logo, uma política nacional de educação vai muito além da legislação utilizada para a organização educacional, porque faz parte dessa política, o planejamento da educação e o financiamento dos programas governamentais em suas três esferas. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Cavalcanti (2019) corrobora o debate ao esclarecer como a forma federativa de atuação do estado, no campo do financiamento da educação básica, intensificou-se a partir da década de 1980, limitando-se aos temas de descentralização e ajustes fiscais. No início dos anos 2000, nos debates sobre financiamento, foi observado a necessidade de uma equidade na divisão de responsabilidade entre os três entes da federação, bem como a divisão dos recursos financeiros, envolvendo assim a dimensão federativa, em busca da qualidade, equidade e regime de colaboração nos arranjos do financiamento da educação básica.

Sendo assim, não é possível pensar no financiamento da educação básica de forma isolada ou pontual. Ele precisa ser visto como parte integrante do processo da federação, no qual todos os entes precisam atuar em conjunto. Em outras palavras, a colaboração da União é União é imprescindível para a correção das desigualdades de todas as ordens. Porém, tem-se questionado muito a suficiência dos recursos

destinados à educação, a lisura de sua aplicação e os resultados alcançados com os percentuais aplicados.

Antes de avançarmos nesse debate, convém destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) é a mais estruturante das leis brasileiras que se refere à educação. Ela foi aprovada em dezembro de 1996, sob o número 9.394 e composta por 92 artigos que versam sobre os mais diversos temas da educação brasileira, está baseada no princípio de que a educação é um direito universal e trouxe algumas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas), como primeira etapa da educação básica. Ademais, os artigos 68 ao 77 da LDB tratam sobre o financiamento da educação, assunto que será tratado nas próximas subseções deste estudo.

A lei dispõe sobre os recursos financeiros, determina as verbas públicas a serem gastas na educação, o percentual mínimo, já estabelecido na CF, de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) da União, Estados e Municípios e os prazos para o repasse desses valores aos órgãos de educação com sanções em caso de descumprimento da lei (PERONI, 2003, p. 121).

Nesse sentido, como garantia de cumprimento das responsabilidades determinadas na CF 1988 a todos os entes da federação quanto à oferta e manutenção da educação pública, foi estabelecido o sistema de repartição de recursos tendo por base a vinculação, redistribuição e suplementação de recursos entre os entes da federação, ressaltando a existência de tensões que exigem negociações para resolução de conflitos e desafios, sendo necessário que decisões em conjunto sejam tomadas.

O próximo aspecto a ser abordado será essas fontes de financiamento para a educação básica. Fontes que são recursos de extrema importância para a manutenção do ensino público com qualidade, pois sem recursos financeiros não há como manter as escolas em funcionamento

2.2.1 As fontes de financiamento para a Educação Básica: Vinculação e Salário educação.

A Constituição Federal de 1988 definiu em seu Art. 212 as duas principais fontes de recursos para financiar a educação pública: vinculação de parte da receita

líquida de impostos, transferências e a contribuição social do salário-educação. A vinculação de recursos determina um percentual mínimo do orçamento a ser investido em Educação. Para estados e municípios, esse valor é de 25%. Para a União, 18%. Esses valores vêm dos impostos, que são convertidos em orçamento municipal, estadual ou federal.

Outra fonte de recuso para o financiamento da educação é o salário-educação, uma contribuição social feita pelas empresas ao governo com valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento anual. Com o processo de redemocratização do país, a luta por uma escola pública com melhores condições, tomou proporções em vários setores da sociedade, e como resultado aconteceu a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, de autoria do senador João Calmon, que resgatava a vinculação constitucional, determinando a aplicação mínima de 13% da União aos estados, e Distrito Federal e municípios com 25% da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.

Segundo Menezes (2008), os debates que ensejaram a Emenda Calmon, de 1983, encontraram na vinculação constitucional de recursos, espaço propício para a construção paradigmática da relação direta entre financiamento da educação e a universalização e democratização do ensino no País.

A chamada vinculação de recursos, é entendida como a separação de receita para destinação específica a determinadas finalidades. Martins (2009) diz que a vinculação de recursos para a educação tem como finalidade garantir a estabilidade dos recursos das fontes de financiamento para a educação, nas dimensões de sua suficiência face aos objetivos da política educacional expressa no plano nacional de educação e regularidade de seu fluxo.

O mesmo autor ressalta que inicialmente se faz necessário observar que a vinculação é da receita resultante de impostos, que não se confunde com a totalidade dos recursos orçamentários, e nem mesmo tributários (o imposto é uma espécie do gênero tributo). As contribuições sociais, importante fonte de recursos da União, também não integram a base de cálculo (MARTINS, 2009, p. 3).

Assim, a vinculação, ao estabelecer aplicações mínimas para a educação, firmou a sua importância como política pública. Nos apontamentos de Pinto (2000), percebemos que ele ressalta que nos momentos em que as Cartas Constitucionais deixaram de determinar um percentual mínimo de investimento na educação, ocorreu maior escassez de recursos para a área.

Ademais, apesar da vinculação constitucional de parte da receita de impostos e transferências serem consideradas uma conquista fundamental, observamos que ela garante um mínimo de recursos para a educação, ou seja, somente ela não pode solucionar todos os problemas das políticas de financiamento da educação pública para o país. Foi buscando combater a problemática (associada às limitações orçamentárias de um grande número de instâncias subnacionais) que o Fundef foi criado e substituído, posteriormente, pelo Fundeb (MENEZES, 2008).

No campo do financiamento da educação básica após a CF/88, observamos que os arranjos redistributivos emergiram das tensões próprias da dinâmica federativa. Essa dinâmica engendra a divisão de competências e dos recursos, o regime de colaboração dos entes federados e está refletida na política de Fundos, Fundef e Fundeb, que serão tratados a seguir.

A esse respeito, Peroni (2003) salienta que o salário-educação é uma contribuição compulsória que incide sobre a folha de pagamento de todas as empresas vinculadas à Previdência Social. Foi criado através da Lei nº 4.440, de 27 de dezembro de 1964, para superar o não atendimento, por parte das empresas, do preceito constitucional de proporcionarem o ensino primário a seus empregados.

Modificações referentes ao salário-educação aconteceram no decorrer dos anos seguinte como a Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, que previa a distribuição integral da quota estadual entre o governo estadual e os municipais, com base no número de matrículas que cada um tenha no ensino fundamental e o repasse direto pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) da parcela que cabe a cada um.

Em uma leitura desse cenário, Amaral (2012) corrobora os impactos das mudanças descritas, afirmando que a contribuição do salário educação teve início em 1964, tornando-se constitucional em 1988, destinando esse recurso financeiro prioritariamente ao ensino fundamental e, após a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, passaram a ser destinados a toda a educação básica.

Sobre o salário educação, Pinto (2018) corrobora afirmando que:

Nos últimos 20 anos, o salário-educação tem mantido uma arrecadação de 0,3% do PIB, com muita estabilidade, mesmo considerando a redução do peso do fator trabalho nas empresas. Em 2016, sua receita foi de R\$ 19 bilhões e os recursos da cota federal têm sido utilizados majoritariamente nos programas de alimentação escolar, transporte escolar, livro didático e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC (PINTO, 2018, p. 852).

Segundo Adrião & Pinto (2006), além dos impostos e do salário-educação, a Lei 9.394, de 1996, em seu Art. 68, permitiu que os recursos destinados à educação viessem de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais ou de transferências. Essa previsão, embora careça de especificidade, apresentou-se como indicador para ampliação dos investimentos em educação, porém, essa ampliação não foi suficiente para o desenvolvimento da qualidade educacional. Os autores acima citados corroboram afirmando que os valores per capita praticados no Brasil à educação pública são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade.

Conforme dados apresentados pela Fineduca (2020a), o total de receitas destinado a educação em 2019 pela vinculação foi de 87,8% e pelo salário educação 4,5%, podemos então perceber o quanto é pequena a parcela deste último recurso como fonte para a educação pública e o quanto é necessária a vinculação como fonte de financiamento educacional.

Em outras palavras, isto significa que a existência de um instrumento de vinculação asseguraria os percentuais mínimos de dispêndio para a educação, sendo esse o mecanismo utilizado como garantia de manter a estabilidade dos recursos à educação pública. A esse respeito, Menezes (2008) nos explica que nos tempos do Ato Institucional 05 (AI-05), de 13 de dezembro 1968, que deu ao regime militar poderes absolutos, apenas os municípios mantiveram a vinculação de recursos destinados à educação, já que o governo central e os estaduais não tinham mais a obrigação de vincular seus recursos para a educação.

2.2.2 Implantação e implementação da política de fundos: Fundef e Fundeb

As tensões federativas do campo educacional em torno do financiamento da educação básica tornaram-se claras a partir dos anos 1990. Fez-se necessário a busca de proposições e arranjos que pudessem equacionar as questões relativas às dimensões nacionais e locais, as assimetrias e também a equidade relacionada aos processos de descentralização inerentes ao federalismo brasileiro.

Desde a aprovação da CF/1988, o modelo de repartição de recursos financeiros para a oferta e a manutenção da educação básica vem sofrendo alterações na sua forma de organização e operacionalização, incorporando mecanismos redistributivos na perspectiva de melhor atender aos princípios de equidade e qualidade, mas também complexificados pelas diversas assimetrias na capacidade de oferta e manutenção da educação básica entre

os entes da federação e pelos impasses em torno do regime de colaboração (CAVALCANTI, 2019, p. 144).

Em outras palavras, compreendemos tal cenário como um mecanismo importante para garantir um fluxo estável de recursos, para o financiamento da educação. A esse respeito, Pinto (2019) explica que a política de vinculação constitucional de recursos financeiros para o ensino, estabelece que uma parcela mínima da arrecadação de impostos deve, obrigatoriamente, destinar-se à educação.

O mesmo autor destaca dois aspectos importantes da vinculação de impostos à educação. A estratégia adotada de criar tributos com natureza distinta dos impostos, principalmente do Governo Federal, estabelece-se como estratégica para fugir do dever constitucional de destinar um percentual mínimo da receita ao ensino. Outro aspecto destacado, a partir da política de vinculação de recursos à educação, foi a desigualdade nos gastos entre os entes federados, inclusive entre escolas estaduais e municipais. Para minimizar essa discrepância, observamos que ocorreu a implantação da política de fundos, a saber:

A lógica da política de fundos é relativamente simples: compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira (PINTO, 2019, p. 27).

O Fundef foi o primeiro arranjo redistributivo. Conforme Cavalcanti (2019), dos recursos financeiros da educação pública, consolidado a partir da Emenda Constitucional nº14 de 1996, com sub vinculação de 15% da receita de alguns impostos dos estados e municípios que estariam vinculados à educação. Nesse contexto, o Fundef⁶ foi usado exclusivamente para o ensino fundamental, não podendo o governo usá-lo em outra etapa de ensino. Em outros termos, tinha como premissa alcançar progressos no ensino fundamental, como o aumento do número de matrículas que visava a universalização, a distribuição proporcional ao número de matrículas entre cada estado e seus municípios, de modo que as despesas fossem equalizadas para os alunos de ambos os entes; ou ainda aos mecanismos de transparência, como criação de contas únicas e específicas e de conselhos de acompanhamento e controle social (MARTINS, 2010).

⁶ Ver Monlevade; Ferreira (1998).

Ademais, uma medida tomada para redimensionar positivamente o montante de verbas destinada à educação, através do Fundef, esteve em vigência durante dez anos, com o objetivo de incrementar o Ensino Fundamental. Logo, interpretamos que a realidade evidenciou que ele não atendia a todas as demandas do sistema educacional, pois, surgiu a necessidade de incluir as demais etapas e modalidades da educação básica.

A partir de estudos sobre o real funcionamento do Fundef⁷, foi possível observar ainda que seria necessário um investimento que alcançasse as outras etapas e modalidades da educação básica, bem como um aperfeiçoamento do fundo para alcançar seus objetivos de maneira mais eficaz. Instituído pela Emenda Constitucional Nº 53, de 2006, regulamentado pela Lei n. 11.494, de 2007, foi aprovada a lei que dava origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, algo que teria validade de 14 anos.

A esse respeito, Rolim (2021) afirma que:

A continuidade da política de Fundos na versão Fundeb ocorreu pautada em discussões entre o Executivo, parlamentares e organizações da sociedade que advogavam em favor de uma proposta que superasse os limites do Fundef, sobretudo em termos da cobertura e da participação da União na composição do fundo, visto que as desigualdades no financiamento da educação foram reduzidas apenas em âmbito interno e ampliadas entre os estados (ROLIM, 2021, p. 63).

Entendemos dessas observações que o novo fundo seguia as mesmas características do anterior, distribuindo os recursos de acordo com a proporção de matrículas nas redes estaduais e o Valor-aluno-ano (VAA). O VAA é um vetor resultante dos critérios de número de matrículas, como também do fator de ponderação. O modelo vigente do Fundeb tinha vigência prevista até 31 de dezembro de 2020. Com o fim dela, observamos que existiu a necessidade de estudar o substituto a esse mecanismo a fim de que assumisse o compromisso com uma educação pública equitativa e de qualidade para todos. Tanto o Fundef quanto o Fundeb, como mecanismo redistributivo com fontes e critérios definidos, falharam na questão de definição de parâmetros de qualidade e equidade que deveriam ser alcançados.

⁷ Pesquisaram sobre o FUNDEF entre outros: Melchior 1997; Monlevade 1997; Castro, 1998; Arelaro, 1999; Davies, 1999; Bassi, 2001; Toffolli, 2002; Militão, 2003; Guimarães, 2004; Callegari, 2007; Oliveira, 1999; 2004; Pinto, 1999; 2005; 2007.

O Fundeb manteve o critério de distribuição dos recursos através das matrículas ponderadas, ampliando a cesta de recursos e a alíquota de sub vinculação, de 15% para 20%, além de vincular a complementação da União em 10%. Conforme Rolim (2021) ressalta, o cálculo do valor-aluno-ano também foi alterado, passando a ser vinculado ao montante de recursos disponibilizados pela União. A autora diz ainda que os valores de ponderações das matrículas teriam parâmetros máximos que atuariam contraditoriamente como travas na expansão.

Vale salientar que o Fundeb corresponde a 27 fundos contábeis estaduais, em que tributos federais, estaduais e municipais são alocados para viabilizar, de forma mais equitativa, da educação infantil ao ensino médio em toda a federação. Cada fundo estadual é composto pelo respectivo montante dessa cesta de tributos, redistribuído às redes municipais e estadual consoante o número ponderado de matrículas. Em suma, os pesos considerados na soma das matrículas variam conforme a etapa de ensino. Ao que se refere à atuação do Fundeb, na prática, Nunes (2016) faz uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil e voltada ao financiamento do direito constitucional à educação.

De acordo com as análises da autora, algumas questões jurídicas evidenciam ambiguidades ou lacunas no desenho jurídico da política pública do Fundeb, como a ausência de parâmetros claros sobre a complementação federal que permitiu à União que adotasse interpretação restrita aos dispositivos legais e a sua regulamentação; além disso, houve a interpretação ampla sobre o prazo para que a União realizasse os ajustes da complementação federal, fatores que deveriam ser estudados para que os objetivos almejados pela política pública não fossem frustrados. Comparando os dois fundos, Cavalcanti (2019, p.152) argumenta que:

Os arranjos redistributivos operados por meio do Fundeb e principalmente, do FUNDEB foram importantes para a diminuição das desigualdades interestaduais, mas ainda se apresentam limitados para o alcance da equidade e, principalmente, da qualidade, em âmbito nacional. Aspectos tais como a definição de um padrão de qualidade nacional e o regime de colaboração, previstos na legislação nacional há cerca de duas décadas, ainda não foram incorporados nos mecanismos de financiamento vigentes e têm sido alvo dos debates nesta última década apontando novas perspectivas nessa direção.

Entendemos que o mecanismo de complementação da União tem centralidade nessa discussão e é um elemento fundamental para dirimir as desigualdades regionais, interestaduais e intermunicipais que ainda persistem mesmo com adoção de arranjos redistributivos nos últimos anos.

2.3 A complementação da União

O financiamento sempre foi um desafio para a educação brasileira. Com os movimentos de retomada da democracia, ampliou-se as expectativas de um maior compromisso do poder público com a educação, e, conseqüentemente, com o financiamento educacional, percebendo a necessidade de uma maior complementação da União aos fundos.

Vieira e Vidal (2015) dizem que a vinculação de recursos para a educação, inscrita nas constituições democráticas de 1934 e de 1946, foi reeditada na Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983, a chamada Emenda Calmon. As autoras ressaltam que, de acordo com a Emenda, a União passou a ser responsável pela aplicação de nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo; isto da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa situação somente seria revista na Constituição de 1988, ou seja, a mais extensa de todas as Constituições do Brasil em matéria de educação. Em outros termos:

A Carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos, inclusive a matéria financeira. A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria, “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” (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” [...] (VIEIRA; VIDAL, 2015, p.26).

A partir de assegurado direito à educação entre os direitos sociais fundamentais da federação, sua disciplina encontra-se explícita nos artigos 205 a 214. Isto é, no art. 211, § 1º, esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, a qual detém um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Farenzena (2019) esclarece, com base na Lei 9.394 (BRASIL, 1996), sobre a função da União:

[...] Nos seus artigos 74 e 75, é reforçada a noção de garantia de padrão de qualidade do ensino como requisito para o cálculo do custo anual por aluno, **a fim de balizar a ação supletiva e redistributiva da União** e dos estados, observada a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente subnacional na manutenção e desenvolvimento do ensino (FARENZENA, 2019, p.351. grifo nosso).

Sob esse contexto é importante ressaltar que a Lei nº 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, e nele há 14 artigos e um anexo integrado por 20 metas educacionais, desdobradas em estratégias, para as quais foram estabelecidos prazos intermediários ou dez anos para ser atingidas.

O financiamento da educação é apresentado em quatro estratégias da meta 20, que trata da ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto (PIB) do país, isto no 5º (quinto) ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Ressaltamos aqui que o Custo Aluno Qualidade é utilizado como referência para a política de financiamento da educação no PNE.

Para Teixeira (2019), o PNE é uma ferramenta norteadora primordial para as diretrizes educacionais do País, onde as metas estabelecidas podem assegurar que o direito a educação contemple os diversos segmentos da sociedade brasileira, caracterizada por sua diversidade econômica, cultural e social.

Com a aproximação da finalização da década do PNE, Farenzena (2019) ressalta que as reformas e novas propostas voltadas para a educação básica andam em total descompasso com a agenda do atual PNE, necessitando de um rápido alinhamento para a consecução da meta 20 e suas estratégias voltadas ao financiamento da educação básica.

A fim de que houvesse esse ajuste, uma das prioridades seria a complementação da União com o aumento de recursos destinados à educação pública. A participação da união com maior investimento na educação básica é um fator necessário para a diminuição das desigualdades educacionais, inclusive dentro de um mesmo estado da federação. A esse respeito, Pinto (2019) ressalta que minimizar essa desigualdade foi um dos motivos da implantação da política de fundos, podendo ser o seu aspecto mais positivo.

O financiamento da educação básica passou por uma reforma na perspectiva de um melhor gerenciamento dos recursos. Foram criados os fundos contábeis nos anos de 1996 e 2006, Fundef e Fundeb respectivamente. Ambos subsidiados pela política de descentralizador de recursos, focalização. O eixo norteador dessa política é o acesso e a permanência à educação básica, aliado a uma educação de qualidade, bem como a valorização dos profissionais da educação (FERREIRA, 2014, p.65).

A complementação da União esteve presente desde a criação do Fundef, que atendia somente o ensino fundamental, Militão (2011) diz que sempre foi minúscula a

contribuição do governo federal na complementação dos Fundos estaduais, tornando a complementação sempre abaixo do necessário e atingindo menos estados.

Quando estudamos dados da complementação da União ao Fundeb, percebemos que existe uma desigualdade entre os entes federados, onde a União é o ente que menos contribui para o fundo, apesar de ser quem tem mais recursos financeiros, ficando a cargo dos estados e municípios maior investimento no fundo. Enquanto Estados e Municípios colaboram com o fundo em 25% a União é responsável por apenas 10% de complementação. Pinto (2007) explica ainda que no antigo desenho do Fundeb, quem investia mais no fundo eram os municípios e estados, e eles teriam menos disponibilidade financeira de arrecadação.

Propor e defender um aumento na complementação da União é lutar por mais recursos públicos para a educação. Porém, muitos interesses de atores do campo progressista e outros do campo conservador, fizeram essa disputa ganhar forças políticas, sociais e econômicas, onde alguns atores defendiam os interesses públicos e outros tinham sua defesa voltada para os interesses privatistas.

Teixeira (2019) já chamava atenção para a histórica disputa do público e privado pelo financiamento da educação, evidenciada em todo o processo de tramitação do PNE. Ao que se refere a formulação do PNE, o autor esclarece que: “os embates entre os diversos interlocutores se posicionavam na defesa da exclusividade de recursos públicos serem destinados ao setor público, ou na defesa de que esses recursos fossem estendidos às entidades educacionais privadas” (TEIXEIRA, 2019, p.128).

Além do mais, os recursos alocados na política de financiamento, até o momento, é sempre o valor mínimo constitucional, não contribuindo de forma significativa para a efetivação de uma política educacional de qualidade, capaz de equalizar as destoantes realidades educacionais.

[...] se faz necessário percebermos o financiamento da educação como recurso fundamental de intervenção direta e significativa na área, com reflexos em outras dimensões da vida dos cidadãos, contemplando o usufruto pleno de outros direitos fundamentais. Todavia, numa sociedade capitalista como a brasileira, em que a luta por direitos foi duramente conquistada, (o que não refletiu em mudanças do quadro das contrastantes desigualdades sociais) a disputa pelos recursos financeiros, seja da educação ou de qualquer outra política setorial que venha ao encontro dos interesses privados do capital, tende a ser extremamente conflituosa e tensionada (TEIXEIRA, 2019, p. 140).

O autor previa que o governo que assumiu em 2019 não fosse manifestar interesse em fazer com que propostas que exigissem maiores investimentos financeiros para a educação brasileira e asseguradas pelo PNE (2014-2024), saíssem do papel, principalmente, porque evidenciava em sua agenda um estratégico alinhamento com os interesses daqueles que procuravam fazer da educação um projeto de mercado.

Conseqüentemente, aconteceu que, ao assumir, o atual governo se manteve a margem da discussão, pouco contribuindo nas audiências públicas, demonstrando um interesse tardio ao debate, indicando nos momentos finais uma proposta estava coerente com o projeto de educação que defendem, porém em total desacordo com os que estavam debatendo o futuro do fundo destinado à educação básica pública.

Na próxima seção abordaremos o processo legislativo da PEC do Novo Fundeb e a caracterização das propostas apresentadas nas audiências públicas com o foco nos debates sobre a complementação da União, enfatizando os atores, seus posicionamentos e interesses que seguiam a instituição que representavam.

3- AS PROPOSTAS DE PERCENTUAIS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO NOVO FUNDEB APRESENTADAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS X MAIS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Na seção anterior, mediante o estudo sobre o capitalismo do século XXI e a política de fundos para a educação básica, a partir da política de descentralização de recursos, percebemos que no campo do financiamento da educação básica, após a CF 1988, a dinâmica que envolve o financiamento da educação tem como questionamento principal a distribuição dos recursos e o regime de colaboração dos entes federados.

Especialmente com a implantação do Fundeb materializou-se os arranjos, construídos nos últimos anos, para garantir o caráter redistributivo e o necessário regime de colaboração. Ainda que tenhamos muitos desafios é indiscutível a importância do Fundeb como política de financiamento da Educação Básica.

Nesta seção, abordaremos o processo legislativo que tratou da continuidade dessa política. Nosso objetivo é caracterizar as propostas de percentuais para a complementação da União no Novo Fundeb, apresentadas nas audiências públicas.

Para atingirmos o objetivo proposto, organizamos essa seção em três subseções: O processo legislativo da PEC do Novo Fundeb, onde destacamos a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; as audiências públicas, com destaque para as propostas apresentadas à complementação da União, onde são revelados dois polos contraditórios.

Teixeira (2019) esclarece que a implementação de políticas públicas, quando assegurada constitucionalmente e, conseqüentemente, o financiamento dessas políticas, passa a ser um dos norteadores das agendas daqueles que estão atuando nas estruturas governamentais-estatais, logo as políticas públicas devem ser um compromisso fundamental do Estado.

A partir da reformulação da política de fundos para a educação, com a implementação do Fundef e Fundeb, percebemos como a disputa por recursos é intensa, para assim ser assegurado a todos o direito à educação. Em outros termos, por muitas vezes, esse direito é considerado um serviço por instituições que tem a educação como uma lógica do mercado.

Segundo Peroni (2015), no Brasil, a garantia do acesso à educação pública foi ampliada e considerada um avanço para a garantia do direito à educação; porém, é possível verificar a presença cada vez maior da lógica privada definindo a educação pública. Esta seção emerge a partir da pesquisa documental, ancorada nos documentos produzidos durante a tramitação da PEC 015/2015. Nesse sentido, foram objeto de análise os documentos originados no Congresso Nacional, em especial as notas taquigráficas das Audiências Públicas nas sessões da Comissão Especial. Cumpre destacar que a complementação da União foi o foco da investigação.

Para obtenção dos dados referentes às notas taquigráficas das audiências públicas, fizemos uma busca no site da Câmara dos Deputados, onde encontramos as referidas notas divididas na 55ª e 56ª legislatura⁸.

Após ter baixado 42 notas taquigráficas do site da Câmara, na aba atividade legislativa -comissões –temporárias –especiais –PEC 15/2015 da 55ª e 56ª legislatura, no campo de busca dos documentos, aplicamos a palavra “complementação”. Depois, identificamos se o assunto estava relacionado à complementação da União, separando as falas para análise.

Identificamos ainda os sujeitos das falas e a proposta defendida. Em seguida, elaboramos quadros de acordo com a apresentação dos atores nas audiências públicas e separamos a porcentagem defendida para análise posterior, bem como a justificativa para a defesa da complementação da União. A partir desses dados, realizamos a análise das disputas pela complementação da União.

Para auxiliar na compreensão da normatização do novo Fundeb, apresentamos nesta seção, inicialmente, como se dá o processo de formulação de uma Proposta de Emenda Constitucional e como foi constituída a PEC em estudo. Em seguida, destacamos a discussão em torno da complementação da União para o Novo Fundeb, nas audiências públicas realizadas no período de 2017 a 2019.

⁸ Legislatura é o período de quatro anos durante o qual se desenvolvem as atividades legislativas (Constituição Federal, art. 44), que coincide com a duração do mandato dos deputados. Começa em 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição e termina em 31 de janeiro após a eleição seguinte.

3.1- O Processo Legislativo da PEC do Novo Fundeb e as nuances desse processo

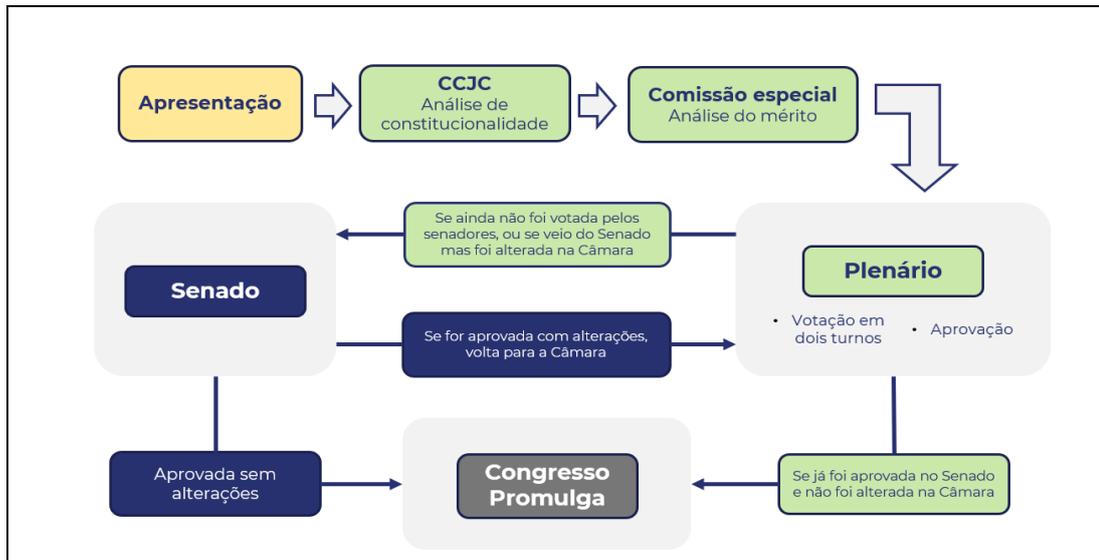
Para que uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) seja apreciada é necessário um processo legislativo. Um texto inicial é apresentado, analisado, editado podendo ser aprovado ou não pelos parlamentares. A seguir, elucidaremos esse processo de PEC descrito no *site* da Câmara dos Deputados⁹:

- 1- A PEC pode ser apresentada por no mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total), pelo presidente da República e por mais da metade das assembleias legislativas.
- 2- A PEC começa a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que analisa a admissibilidade da proposta. A PEC não pode violar as cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais dos cidadãos.
- 3- Se for admitida pela CCJC, o mérito da PEC é analisado por uma comissão especial, que pode alterar a proposta original.
- 4- Depois, a proposta é analisada pelo Plenário, onde é votada em dois turnos. A aprovação depende dos votos favoráveis de 3/5 dos deputados (308), em dois turnos de votação.
- 5- Em geral, os deputados aprovam o texto principal da proposta e "destacam" alguns trechos para votação posterior. Esses trechos são chamados destaques; normalmente, essas votações posteriores servem para confirmar ou retirar alguns trechos do texto da proposta. Também podem ser destacadas emendas, para alterar o texto.
- 6- Depois de concluída a votação em uma Casa, a PEC é enviada para a outra. Se o texto for aprovado nas duas Casas sem alterações, é promulgado em forma de emenda constitucional em sessão do Congresso Nacional. Se houver modificação substancial (não apenas de redação), ela volta obrigatoriamente para a Casa onde começou a tramitar. A alteração em uma Casa exige nova apreciação da outra Casa, sucessivamente. É possível haver a promulgação "fatiada" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).
- 7-

A Figura 1 ilustra esse percurso evidenciando o fluxo desse processo.

⁹ As informações estão no portal da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>. Acesso em 20 de março de 2021.

Figura 1 - Percurso da PEC



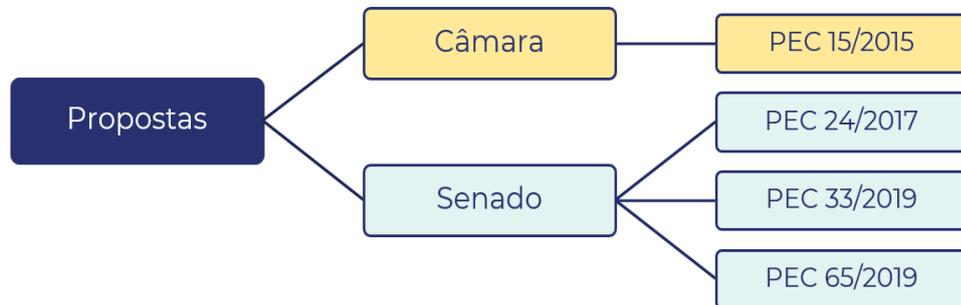
FONTE: Elaborada pela autora com base nas informações do site da Câmara (Câmara.leg.br)

Esse fluxo evidencia os caminhos do processo. As nuances podem ser captadas por elementos de contexto. Assim, ao descrever esse processo, também destacamos alguns desses elementos com o intuito de garantir a coesão teórico-metodológica proposta neste trabalho.

Nesse sentido, destacamos que a defesa do caráter redistributivo dos recursos contábeis na organização do financiamento da educação foi perpassada por peculiaridades que foram evidenciadas a partir das defesas dos percentuais referentes à Complementação da União. Todavia, um consenso construído foi a constitucionalização do Novo Fundeb, ou seja, a sua inserção na Constituição Federal.

Quanto ao trâmite, na Câmara dos Deputados, a discussão girou em torno da PEC nº 15, de 2015, como a primeira a ser protocolada. No Senado Federal, a discussão iniciou-se com a PEC nº 24, de 2017, que logo foi arquivada. Depois, houve a apresentação das PEC nº 33/2019 e a PEC nº 65, apresentada em 07 de maio de 2019, pelo Senador Randolfe Rodrigues (REDE/Amapá) e outros. Algumas das questões dessa PEC, como a complementação da União, foram trazidas para debate pelos expositores na PEC 015/2015. A Figura 2 ilustra esses caminhos e as propostas que os materializava.

Figura 2 - Propostas para o Fundeb Permanente



FONTE: Elaborada pela autora com base nas informações do site da Câmara e do Senado

Em todas as propostas havia vários pontos que convergiam e muitas questões polêmicas. Todavia, ressaltamos novamente que o ponto em comum, em todas as propostas apresentadas, foi tornar o Fundeb de caráter permanente. Esse consenso partiu do reconhecimento da importância alcançada pelo fundo no financiamento da educação básica na federação, como também da necessidade de se manter e aperfeiçoar o modelo de distribuição de recursos vinculados à matrícula (BRITO; QUEIROZ, 2019).

Apesar das várias propostas para o Novo Fundeb, o texto norteador da discussão foi o texto da PEC nº 15, de 2015. Todo esse processo de formulação da PEC 015/15, que mais tarde se tornaria a Emenda Constitucional nº 108/2020 (Novo Fundeb), percorreu uma intensa agenda de negociações e com segmentos diversos que representavam a área educacional, como Entidades agregadoras de municípios e estados, sociedade civil organizada; tudo a partir de debates e discussões em seminários, reuniões, fóruns e colóquios.

Para garantir a continuidade do trâmite da PEC, a colaboração de vários segmentos se tornou imprescindível para a garantia de um processo democrático e a defesa intransigente de mais recursos para a Educação Pública. A esse respeito, Teixeira (2019) diz que:

A destinação de recursos financeiros para as políticas públicas é um elemento essencial para verificarmos como o Estado vem tratando temas relacionados às áreas sociais, pois essa é um importante variável de avaliação da qualidade na oferta de importantes direitos numa sociedade marcada por históricas desigualdades, como é o caso do Brasil (p.137).

Sob tal perspectiva destacamos que o financiamento da educação é uma política que faz parte da agenda governamental, porém assegurá-lo como uma política estatal é fundamental para a defesa da Educação Pública, prevista na Constituição Federal de 1988. No que tange ao processo legislativo para tornar o Novo Fundeb uma política de Estado salientamos que após a admissibilidade da PEC 015/2015 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi criada uma Comissão Especial de Educação para dar parecer sobre essa PEC¹⁰. No caso da PEC em estudo, observamos como seu período de normatização foi longo (2015 a 2020), acontecendo mudanças na Comissão Especial, continuando como relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO).

A alteração na comissão Especial aconteceu em decorrência da mudança de legislatura, ela iniciou em 2015, na 55ª legislatura, onde foi constituída. Observamos que os debates foram conduzidos por uma mesa formada pelos seguintes Deputados: Presidente Thiago Peixoto (PSD/GO) e Vice-presidentes: Izalci Lucas (PSDB/DF), Sguas Moraes (PT/MT) e Roberto Sales (DEM/RJ).

Nessa legislatura, os debates iniciaram, a partir da proposta inicial da PEC 015/15, e após vinte e três audiências públicas¹¹, ocorreu a apresentação da primeira minuta de substitutivo, e mais seis audiências públicas, que ocorreram na 55ª legislatura para continuação da discussão sobre o Novo Fundeb, isto após a apresentação dessa minuta. Ressaltamos que na legislatura seguinte, as audiências públicas tiveram sequência.

O ano que sucedeu a reeleição da presidenta Dilma, em 2015, foi quando se iniciaram os debates, a partir da apresentação da PEC sobre um fundo de financiamento permanente para a educação básica. Naquele ano, a política neodesenvolvimentista foi confrontada por uma classe ligada ao campo neoliberal. A partir desse confronto, temos a crise política do neodesenvolvimentismo. A esse respeito, Boito Jr (2018, p. 212) explica que:

A crise política atual está abalando essa divisão de campos que prevaleceu no período recente da política brasileira. A linha divisória, entre, de um lado, as classes e frações de classes alinhadas no campo neodesenvolvimentista e, de outro, as classes e frações alinhadas no campo neoliberal ortodoxo, que nunca foi uma linha reta e rígida, tornou-se com a crise, sinuosa e maleável,

¹⁰ Ver figura 1. As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emendas à Constituição

¹¹ As audiências públicas serão abordadas posteriormente, em uma subseção, totalmente dedicada a elas, pois é o foco deste trabalho.

e essa mudança se deu de modo a aumentar a força do campo neoliberal ortodoxo.

Enquanto uma boa parte dos envolvidos na política nacional se preocupava em evidenciar aspectos negativos, de acordo com os interesses de um grupo que se baseava na proposta neoliberal e, portanto, não satisfeito com o governo voltado para uma política neodesenvolvimentista, iniciavam as discussões na Câmara dos Deputados sobre a importância da educação com qualidade e equidade para toda a federação, onde se fazia necessário a continuação do Fundeb para que não houvesse um retrocesso educacional.

Mesmo com toda essa agitação político-econômica, os trâmites legais para o Fundeb permanente continuavam na Câmara dos Deputados, onde as reuniões e audiências com os membros de sua comissão e, principalmente, as entidades pertencentes à sociedade civil organizada, mantiveram os debates acesos, numa clara tentativa de não deixar as discussões sobre o fundo ser paralisada ou arquivada.

No ano de 2018, percebemos que essa temporalidade foi marcada por um intenso processo eleitoral, devido alguns acontecimentos, que acirraram ainda mais os ânimos da sociedade, como a prisão do ex-presidente Lula, pela Operação Lava jato, ressaltando que ele figurava entre os mais votados nas pesquisas de intenção de voto. Além disso, houve uma agressão sofrida pelo então candidato Jair Bolsonaro, na cidade de Juiz de Fora, que resultou em uma internação hospitalar e afastamento de sua participação nos debates.

Com efeito, no segundo turno das eleições de 2018, Jair Bolsonaro foi eleito presidente da República. Com uma proposta política que se distanciava das últimas gestões. Em suma, Bolsonaro ganhou como primeiro colocado na maior parte dos principais centros do país. Até o momento, o governo dele foi igualmente marcado por crises e controvérsias, existindo denúncias de corrupção que envolvem os aliados, tornando o clima político no país ainda mais instável.

As ações desse governo, durante a discussão da PEC do Novo Fundeb, não revelaram preocupação com o esse mecanismo de financiamento da educação básica. Esse aspecto será abordado posteriormente neste estudo. Detalhamos, a seguir, a tramitação da PEC nas duas casas do Congresso Nacional.

3.1.1 Os trâmites na Câmara dos Deputados

Em 7 de abril de 2015, iniciou-se o processo do Novo Fundeb, através da apresentação em plenária da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 15/2015, pela deputada Raquel Muniz (PSC-MG), que trazia como pauta as seguintes palavras:

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, 2015).

Sena (2015) ressalta, como consequência da transformação do Fundeb em mecanismo permanente, o art. 60, do ADCT, que foi revogado. Esclarecemos que a PEC nº 15, de 2015, foi um excelente ponto de partida para a discussão, mas por sua própria natureza e pelo novo contexto de busca do aprimoramento do regime de colaboração e da cooperação federativa, além da construção do sistema nacional de educação (SNE), precisava de mudanças que contassem com a maior participação financeira da União.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE- (2019) corrobora que a renovação do Fundeb foi um tema secundário na Câmara dos Deputados, que depois de apresentação na Câmara, em 2015, ocasionou com que a PEC 015/15 tivesse sua tramitação prejudicada pelo processo de impeachment (2016), pela intervenção militar no Rio de Janeiro (2017), pelo calendário eleitoral (2018) e em virtude da prioridade dada na Casa à Reforma da Previdência (2019).

A partir de 2016, a Deputada Dorinha, relatora da proposta, iniciou os contatos com as entidades representativas da sociedade e membros da Comissão para que pudessem debater a proposta para o Novo Fundeb, apresentando, após vinte e três audiências públicas, a primeira minuta de substitutivo, que foi amplamente divulgada e debatida em outras audiências.

Para defender uma educação de qualidade, realmente os recursos não podem ser escassos, pois eles são as fontes que mantêm o sistema educacional de toda a federação, alinhados para a conquista de todos que buscam um país mais justo socialmente.

Percebemos ainda que em 2018 foi apresentado à Comissão Especial a 1ª minuta de substitutivo, onde era possível verificar poucas mudanças em relação ao texto original. Essas modificações já foram fruto dos primeiros debates para o Novo Fundeb. A partir dessa exposição, os debates tiveram como base a minuta apresentada.

As discussões sobre essa minuta mantiveram-se até 22 de junho de 2018, e precisou ser paralisada devido a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro e em virtude das eleições de 2018. Como afirma a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), com o advento das Eleições 2018, o Congresso Nacional não avançou, no segundo semestre de 2018, na tramitação das PECs do Fundeb, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal.

Em 2019, a legislatura se modificou, passando então para a 56ª legislatura, onde foi solicitado com sucesso o desarquivamento da PEC 015/15, continuando como relatora a Deputada Professora Dorinha. Uma nova Comissão Especial foi formada para retomar a análise da citada PEC. A comissão Especial foi criada no dia 27 de fevereiro de 2019, constituída e instalada no dia 07 de maio de 2019, com mudança de seus membros, exceto a relatora.

Com efeito, o presidente passou a ser o Deputado Bacelar (PODE/BA) e ela teve como vice-presidentes os Deputados Idilvan Alencar (PDT/CE), Danilo Cabral (PSB/PE) e Professora Rosa Neide (PT/MT). Destacamos aqui que todos os membros da mesa tinham experiência de gestão na área educacional como Secretários de Educação, respectivamente, do Município de Salvador e dos Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso.

No dia 05 de julho de 2019, aconteceu a apresentação a 2ª minuta de substitutivo, onde foi incorporada as sugestões, resultados dos debates e de documentos entregues à Comissão e à relatora, bem como alguns pontos da PEC 065/2019 que tramitava no Senado Federal.

Ao final da fase da discussão foram apresentadas cinco emendas, as quais tiveram sua análise de forma individual. A Emenda de nº 01/2019 apresentadas pelos deputados Tábata Amaral (PDT/SP) e Felipe Rigoni (PSB/ES), visava a instituição da contribuição da União para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais. A Emenda de nº 02/2019 apresentada pelos mesmos deputados, Tábata Amaral e Felipe Rigoni, fixava a complementação da União em no mínimo, 15%.

A Emenda nº 03/2019, de autoria dos Deputados Tiago Mitraud e Marcelo Calero propõe a alteração do art. 3 da PEC nº 15/2015 e o art. 213 da Constituição Federal possibilitando aos Estados e Municípios optarem por direcionar parte dos recursos do Fundeb para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas. A Emenda nº 04/2019, apresentada pelo Deputado Felipe Rigoni e outros, solicitava a inclusão do mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federativos no uso de recursos provenientes do Fundeb.

A Emenda nº 05/2019, é de lavra dos Deputados Waldenor Pereira, Airton Faleiro, Alencar Santana Braga, José Guimarães, José Ricardo, Margarida Salomão, Maria do Rosário, Natália Bonavides, Patrus Ananias, Pedro Uczai, Professora Rosa Neide, Reginaldo Lopes, Rejane Dias, Rogério Correia e Zeca Dirceu e outros, e propondo modificações à PEC nº 15/2015 para tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

Ao final das discussões sobre essas emendas optaram pela admissibilidade das Emendas de número 1,2, 4 e 5, pela inadmissibilidade da Emenda nº 3, o motivo da negativa desta emenda será tratado em outra subseção.

Em 2020, os debates se intensificaram para ajustes finais da PEC e votação nas casas do Legislativo, iniciando na Câmara dos Deputados; porém, quando se aproximava o dia da votação, o mundo entrou numa realidade assustadora, a pandemia do Coronavírus, sendo a votação cancelada por conta do cenário que envolvia a Covid 19.

E dentro do processo normal do movimento legislativo, após a volta do funcionamento das casas legislativas, em sistema online e híbrido, quando finalmente tudo estava seguindo para a votação do projeto na Câmara dos Deputados, o governo enviou uma nova proposta, fazendo pressão para que a PEC fosse alterada, conseqüentemente, teria de ser novamente adiada, mas com o apoio de parlamentares e sociedade civil, que fizeram enorme pressão para que não houvesse alteração na PEC, o governo percebeu que a proposta não seria aceita, retirando-a da discussão.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação chamou atenção para esse fato, isto é:

O governo federal, que tinha se mantido fora dos debates até as vésperas da votação, tentou, através do Ministério da Economia, articular mudanças de última hora no relatório Com o objetivo de angariar apoio eleitoral das classes mais vulneráveis da sociedade, o governo tentou criar o “Bolsa Família da Educação”, o que significaria aceitar a proposta da Câmara, de subir a complementação da União no Fundeb de 10% para 20%, com a contrapartida de que 5% dos dez pontos percentuais de aumento na participação da União fosse destinada à "transferência direta de renda para famílias com crianças em idade escolar que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza". A relatora não cedeu e manteve em plenário o texto final do relatório (NT, 2020, p. 39).

O novo Fundeb, portanto, foi resultado de intensos debates, eventos e audiências públicas e com expressiva participação da sociedade civil em sua formulação, e tem como meta defender o ensino público, dando ênfase ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como também ao aumento da complementação da União. A PEC seguiu para sua aprovação no Senado.

3.1.2 Os trâmites no Senado Federal até a regulamentação de Lei

Durante a tramitação da PEC 15/2015, na Câmara dos Deputados, houve acompanhamento do texto pelo relator da matéria no Senado, o senador Flávio Arns (REDE-PR), e havia acordo entre as relatorias de manter, no Senado, o texto como aprovado na Câmara.

Tal estratégia se fez necessária por significar garantia de um Fundeb para o ano de 2021. Visto que o Fundeb vigente venceria em 31 de dezembro de 2010, era urgente que um novo Fundeb fosse aprovado para o ano seguinte e alterações no texto no Senado significariam volta do texto para aprovação na Câmara e novamente submissão ao Senado, o que comprometeria a aprovação do novo Fundo a tempo (CAMPANHA, 2020, p. 44).

Após aprovação da PEC 15/2015, na Câmara, dando sequência aos trâmites legais, a PEC do Novo Fundeb foi enviada ao Senado como PEC 26/2020, para votação em Plenário. Na votação, algumas das entidades do campo educacional se posicionaram a favor do relatório aprovado na Câmara sem alteração, e outras entidades defendiam algumas alterações como referente aos vouchers educacionais.

Ressaltamos aqui a tentativa, frustrada, de retirada do CAQ da proposta original. Para a votação no Senado, o posicionamento dos senadores era, em sua maioria, favorável a PEC 26/2020; porém, emendas e destaques ameaçaram a integridade da PEC. Uma dessas emendas foi proposta pelo Senador Wellington Fagundes (PL-MT), que colocava em risco o CAQ.

Na emenda apresentada, o Senador sugeriu a supressão desse mecanismo da PEC, sob a justificativa que constitucionalizar o CAQ não contribuiria para melhorar a oferta educacional e ainda implicaria na judicialização e responsabilização dos gestores públicos. Após ouvir várias fontes que defendiam o CAQ, o Senador retirou a emenda e votou a favor da PEC sem alteração. Conforme afirma a nota técnica da Campanha (2020, p. 51):

O senador Wellington Fagundes (PL-MT) havia feito emenda para a supressão do CAQ à PEC 26/2020, mas após contatos da Coordenação da Campanha, do Comitê MT da rede e da deputada Rosa Neide (PT-MT), Fagundes retirou a emenda e declarou voto ao texto original da PEC. Já havia maioria formada e suficiente, portanto, para a manutenção do CAQ na PEC, embora também houvesse movimentações isoladas e frágeis tecnicamente contra o mecanismo.

No dia 25 de agosto de 2020, finalmente a proposta de emenda à Constituição foi aprovada, tanto em primeiro, como no segundo turno de votação no Senado. Votação que se tornou histórica, já que levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, marcando a consolidação do Fundeb como política permanente, inscrita na Constituição Federal com um desenho aprimorado.

Porém, a regulamentação ainda precisou de todo o apoio popular para que não houvesse alteração significativa em alguns pontos, pois Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2020, aprovado em plenário no dia 09 de dezembro de 2020, mostrou-se um retrocesso e afronta a EC 108/2020.

Enquanto a recém aprovada EC tinha como avanços o uso do recurso público, exclusivamente para a educação pública, o aumento da complementação da União, a destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), e o uso de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino proibido para aposentadorias, percebemos que o PL citada tentava repassar recursos do FUNDEB para escolas privadas comunitárias, conveniadas ou filantrópicas, e para as escolas do sistema “S”.

Na nota técnica *PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição*, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em conjunto com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), afirmou que:

O Projeto de Lei (PL) da Câmara nº 4.372/2020, aprovado em plenário no dia 10 de dezembro de 2020, é um retrocesso, não respeita a Constituição Federal de 1988 e o pacto democrático pelo direito à educação. Ele contém dispositivos prejudiciais ao fortalecimento da educação básica pública, desvirtuando linhas estruturantes do Fundeb permanente aprovado pela Emenda à Constituição (EC) nº 108/2020, quais sejam: 1) a sua destinação

à educação básica pública; 2) o objetivo de valorização dos profissionais da educação básica pública; 3) o vínculo exclusivo à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (FINEDUCA, 2020, p.6).

Na EC 108/2020, há a possibilidade de matrículas em instituições privadas, sem fins lucrativos, que atendam a creches, educação do campo, educação especial e pré-escola, pois é de conhecimento de todos que há carências de vagas na etapa de educação infantil e nas modalidades citadas, em vários entes da federação.

O PL aprovado na Câmara vai além do necessário, conforme os debates proferidos durante a tramitação do processo da PEC, já discutido nesse trabalho, acrescentando assim a ampliação das ofertas para o ensino fundamental e o ensino médio, ensino técnico articulado, formação técnica e profissional do ensino médio, como também para matrículas no contra turno, como complementação da jornada escolar de estudantes da rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral.

Outro fator contrário desse PL à Educação Pública consiste na parte dos recursos do fundo para o Sistema “S”; porém, esse sistema já recebe recursos públicos, sendo desnecessário comprometer parte do Fundeb para esse fim. Em outras palavras, o Novo Fundeb deve ser usado nas escolas públicas, com educação pública, e as entidades ligadas a educação básica lutaram para que esse preceito fosse respeitado, a fim de que a EC 108/2020 não sofresse alteração na sua regulamentação.

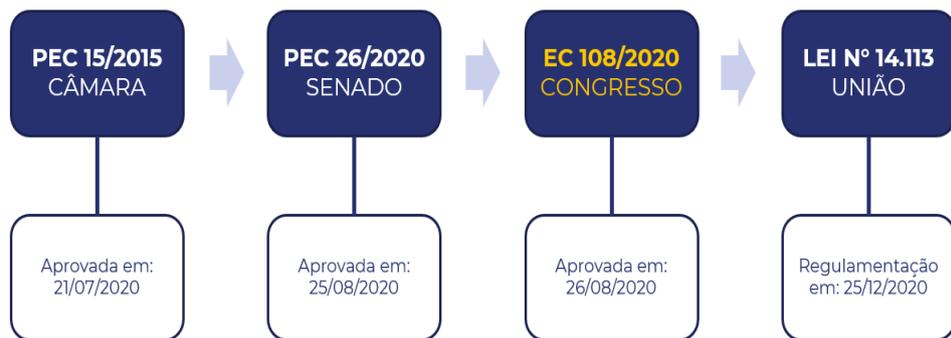
Mais uma vez a sociedade, com êxito, articulou-se e pressionou os parlamentares para que essa alteração não fosse aprovada, e, finalmente, no dia 25 de dezembro de 2020, houve a regulamentação da Lei do Fundeb, lei nº 14.113/2020 regulamentando o Novo Fundeb, agora como um fundo permanente na Constituição Federal, onde foi negada a proposta de ampliar a destinação de recursos do Fundo para instituições privadas de ensino.

E assim essa primeira parte da regulamentação do Novo Fundeb se encerrou, com o recurso indo para realmente deve ir, para a educação pública. Todo o processo, desde a formulação da PEC 015/2015, até a EC 108/2020, foi longo e conturbado, durando mais de cinco anos desde a sua apresentação na Câmara dos Deputados.

Nesse período, a federação teve três presidentes da República: Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, uma intervenção federal aconteceu e ocorreu um processo de impeachment.

O Fundeb permanente é consequência da pressão Sociedade Civil sobre o Congresso. A sociedade civil fez dessa temática sua luta constante durante todo o processo de tramitação da PEC do Novo Fundeb, para que não houvesse o retrocesso. A seguir, temos um esquema que mostra a linha do tempo do Novo Fundeb

Figura 3 – Esquema da linha do tempo da PEC do Novo Fundeb



Fonte: Documentos do Legislativo, elaborado pela autora.

A respeito desses atores, as disputas e forças políticas e sociais, iremos discutir na próxima subseção deste estudo. Nossa ênfase será nas disputas para o aumento da complementação da União.

3.1.3 A complementação da União nas minutas de substitutivos

A aprovação da PEC 015/2015, nas casas legislativas, afastou de vez a possibilidade de descontinuidade do fundo destinado à educação, sendo um passo importante para garantia de que o principal mecanismo de financiamento da educação básica fosse além de maior, mais justo e mais eficiente.

Ao se tornar mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública, o Fundeb migra do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Carta Magna, no novo art. 212-A. O inciso I deste dispositivo institui o novo Fundeb, mantendo seu nome e sua natureza contábil (SENA, 2021, p. 18).

Ao final das discussões, a Complementação final ficou em 23%. A cesta que compõem o fundo também não foi alterada, assim, ela continuou como a anterior com os impostos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de

Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados - proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);

Quadro 1 - Impostos que integram a CESTA-FUNDEB

Esfera federativa	Impostos	Transferências
Estado	ICMS IPVA ITCM	FPE IPI-Exp.
Município	-----	Da União FPM ITR
	-----	Do Estado IPVA ICMS IPI-Exp.

Fonte e elaboração: Paulo Sena, 2021.

Percebemos que o critério de distribuição dos recursos permaneceu o mesmo para estados e municípios, continuando a utilizar os dados referentes ao número de alunos matriculados nas redes públicas e de acordo com as etapas e modalidades da educação básica.

Em outros termos, a complementação da União, após ouvir as ponderações do governo, especialmente do Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, e atentos à situação inesperada que toda a federação estava envolvida, em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus, e conscientes de que o financiamento da educação poderia seriamente ser afetado, pois era certa a queda de arrecadação dos recursos da cesta–Fundeb, em especial do ICMS, a Comissão optou por apresentar o aumento da complementação, adotando o gradualismo: saindo dos 15% inicialmente propostos, e iniciando a complementação em 12,5%, crescendo mais 2,5% no segundo ano; 1,5% no terceiro e quarto anos; e mais 1% nos dois anos seguintes, até no sexto ano atingir o patamar de 23%, conforme parecer de julho de 2020, apresentado pela relatora professora Dorinha Seabra.

No substitutivo apresentado, não foi contemplado aspectos como o uso do salário educação para compor o Novo Fundeb, aspecto defendido e até proposto no substitutivo anterior ao apresentado para a votação na Câmara dos Deputados, em seu site, em que a CNTE (2020) chamou atenção para esse aspecto, logo:

Importante registrar que a medida de incluir o Salário Educação na complementação do FUNDEB nunca ocorreu antes, exatamente porque impede a alocação de novos recursos para a educação básica. Outra questão bastante sensível tem sido a pressão exercida por alas ultraliberais do Congresso – com o apoio do Governo Bolsonaro – para incluir vouchers e outras formas de repasse de verbas públicas para a iniciativa privada – devendo esse ponto permear todo o debate de tramitação da PEC 15/15 na Câmara Federal.

A partir dos embates que surgiram não foram contemplados no substitutivo da PEC 015/2015 a inclusão do salário educação e nem dos vouchers, que era defendido pelos atores ligados ao projeto neoliberalista, ainda mais porque os baseiam na definição de suas propostas a política educacional. Nesse sentido, os Deputados Tiago Mitraud, Marcelo Calero, e outros, enviaram à Comissão Especial, a Emenda de nº 3, onde propôs-se que, seguindo os critérios da lei, estados e municípios estivessem respaldados para destinar parte dos recursos públicos para o financiamento de instituições privadas, assim pudesse atender a estudantes do ensino público. Conforme o relatório final (BRASIL, 2020) sinaliza:

alterando o § 1º do art. 213 da Constituição Federal, que trata dos recursos públicos, de modo a serem distribuídas bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando (p.14).

Ressaltamos que a emenda foi alvo de severas críticas por parte das entidades que não aceitavam a mudança no texto, já discutido amplamente nas audiências. No relatório final do substitutivo, a relatora professora Dorinha justificou a recusa a emenda da seguinte maneira:

A Emenda nº 3 propõe, inicialmente, §4º ao novo art. 212-A, no sentido de que —os Estados e Municípios possam, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos”. Em seguida, sugere alteração ao § 1º do art. 213. Os temas suscitados requerem debate mais longo e aprofundado e, em dois anos de reuniões, audiências públicas, encontros, jamais apareceram nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial em Brasília. Não há discussão acumulada e amadurecimento em relação às questões trazidas tão recentemente pela emenda. O debate caberia melhor em discussão independente, em outra PEC, para que fosse debatida com a qualidade que merece (BRASIL, 2020, p.54).

E assim ficou resolvido que, sendo a preferência constitucional pelo ensino público, os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas. Apesar da tentativa de instituições privadas apresentarem-se como entidades com finalidade social, através das escolas denominadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, ainda sim pertencem ao setor que tem o lucro como fim. Em outras palavras, quando

as instituições que têm caráter lucrativo são incluídas para atender o ensino público, descaracteriza-se o sentido social da norma, conforme aponta o relatório final apresentado (BRASIL, 2020).

E dos debates das duas legislaturas, foram apresentadas as minutas de acordo com as alterações que surgiam na proposta da PEC do novo fundo. Nesse cenário, foram apresentadas, no total, 5 minutas e um texto final. Chama-nos atenção que a complementação da União em todas as minutas teve alteração, ficando evidente o embate para chegar na porcentagem final sobre a temática.

No quadro a seguir apresentamos a porcentagem sugerida pela PEC 015/2015, a cada Minuta de substitutivo, desde a primeira manifestação na Câmara até a versão final do substitutivo.

Quadro 2 - Apresentação das Minutas de Substitutivo

Data da apresentação	Legislatura	Minuta de Substitutivo	Porcentagem da complementação da União
07/04/2017	55 ^a	Proposta Original/ Texto Base	Manteve a porcentagem de 10%
18/04/2018	55 ^a	1 ^a	Elevou a complementação da União para 30%
18/09/2019	56 ^a	2 ^a	Complementação da União passaria para 40%
08/02/2020	56 ^a	3 ^a	20% de complementação da União + salário educação
10/07/2020	56 ^a	4 ^a	Aumento da complementação em 20% sem o salário educação
21/07/2020	56 ^a	Versão final/ Texto aprovado	Complementação da União gradativa até 23% em 2026.

Fonte: Documentos do Legislativo, elaborado pela autora

Aqui ressaltamos que a 4^a minuta iniciava a complementação em 15%, com aumento gradual até 20%. Em virtude da pandemia, após estudos com o grupo de trabalho e atentos ao momento econômico que todo o país estava passando, bem como a preocupação com o futuro da educação pós pandemia, a relatora, na versão final, apresentou a proposta abaixo dos 15%, iniciando em 12,5%. A respeito desse acontecimento, a relatora Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, no parecer final, escreveu:

Após ouvir as ponderações do governo, especialmente do Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida e, sobretudo, sensíveis à situação inesperada, em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus – mas conscientes que o financiamento da educação foi seriamente afetado devido à queda de arrecadação dos recursos da cesta–Fundeb, em especial do ICMS -, entendemos que o aumento da complementação deve adotar o

seguinte gradualismo: ao invés dos 15% inicialmente propostos, o patamar inicial será de 12,5%, crescendo mais 2,5% no segundo ano [...] (BRASIL, 2020, p.2)

A partir do que foi observado, interpretamos que com o investimento menor no primeiro ano, a complementação da União não diminuiu ao final do gradualismo, já que em 2026 essa complementação chegará aos 23%.

Na próxima subseção destacaremos os debates das audiências públicas, como aconteceram e foram organizadas, apresentando os atores que se fizeram presentes nos três momentos distintos das discussões.

3.2- As Audiências Públicas

As audiências públicas são reuniões organizadas em que a comunidade discute seus problemas e apresenta suas propostas e sugestões aos órgãos públicos, assegurando a participação popular na garantia do interesse público, segundo o Ministério Público do Paraná (MPPR, 2021).

Nesta subseção iremos analisar a PEC 015/2015, a partir da dinâmica da disputa nas audiências públicas do Congresso, acerca da Complementação da União, bem como os posicionamentos a ela referenciados, tanto de governos como da sociedade civil organizada que se mobilizou para fazer parte dos debates sobre o futuro da política educacional e do financiamento da educação.

No contexto da política de fundos, optamos por analisarmos o período de discussão, alternativas e decisões para o financiamento da educação básica com recorte para os debates realizados nas audiências públicas da Comissão Especial destinada ao estudo da PEC 015/2015, dando ênfase à discussão para a Complementação da União.

Se era um consenso de todos os envolvidos no processo de legitimação do Fundeb que ele deveria ser um mecanismo permanente na Constituição Federal, a complementação da União era um dos aspectos de discordância. Todos concordavam que a complementação era necessária, mas o valor final dela foi motivo de muitos embates nas audiências públicas.

No total foram analisadas as 42 audiências públicas ocorridas no período de 2017 a 2019 e referentes ao estudo da PEC 015/2015, em que a análise foi sobre a discussão da complementação da União. Em cinco das audiências públicas, essa

temática não foi tratada; em outras sete, o tema foi citado; mas, não foi objeto da discussão. Logo, todas as outras audiências públicas foram analisadas, já que tinham a complementação da União como ponto de discussão.

A ampliação da complementação da União se tornou fundamental para que o direito à educação fosse assegurado de forma mais equiparada na capacidade do financiamento da educação, aumentando assim o quantitativo de estados que recebem a complementação para o Fundeb.

Ademais, ao que se refere à complementação da União, Rolim (2021) ressalta que:

[...] os efeitos positivos do mecanismo redistributivo dessa política confrontam-se com a capacidade de financiamento do ente federado, tendo em vista que a complementação da União aos fundos só ocorreu em nove estados e o critério de redistribuição dos recursos não considerou o aporte necessário para assegurar a expansão do atendimento com base no padrão mínimo de qualidade, conforme previsto no PNE (ROLIM, 2021, p. 72).

Ao pensarmos nesse critério de redistribuição e necessidade de maior complementação por parte da União, na primeira audiência pública da Comissão Especial da PEC 015/2015, observamos que o professor José Marcelino destacou que era fundamental ter um mecanismo de ampliação de recursos. Isto é, ele defendeu a ampliação de recursos da União, porque, de fato, ela é quem coloca menos recurso no fundo.

O professor lembrou que apenas nove estados recebem complementação, e houve um impacto gigantesco nos Estados do Maranhão, Pará e na Bahia. “Esse é o grande nó do complemento da União”, afirmando que, se realmente se quer tornar o Brasil mais igualitário, seria necessário alocar mais recursos para os entes federados.

Nessa mesma audiência no dia 14 de março de 2019, o Secretário de Educação do Ceará e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED, Sr. Idilvan Alencar, enquanto Presidente do CONSED, trouxe a mensagem dos demais Secretários Estaduais e solicitou aos Deputados presentes e aos demais que compunham a Comissão que não perdessem a oportunidade histórica de colocar uma complementação maior da União no Fundeb.

As audiências que seguiram, alternavam expositores que, dependendo do seu posicionamento ou da entidade que representavam, apresentaram dados e fatos que consideravam importantes para aprimorar o efeito redistributivo entre os entes federados, a partir da participação da União com a complementação para o fundo. Esse percurso, embora marcado por desafios, disputas e conflito de interesses em

torno do Fundeb, um fundo público, possibilitou-nos a análise do posicionamento dos atores que estavam envolvidos nesse processo.

Ressaltamos aqui que a participação dos atores representantes da União se deu em grande parte pelo FNDE, os outros atores compareceram esporadicamente em uma ou outra audiência pública, inclusive o Ministério da Educação, pois foi visível o interesse do governo em não aumentar a complementação da união, bem como manter o diálogo com a Comissão que tratava da PEC 015/2015.

Contudo, representantes do Estado, como o CONSED e do Município como o Undime, faziam-se sempre presentes nos debates. A maior participação, porém, foi da Sociedade Civil Organizada, sempre os atores envolvidos nessa temática estavam prontos para as discussões, apresentando seus pareceres e sugestões a minuta.

A proposta de tornar o Fundeb um instrumento permanente de financiamento da educação foi um consenso, desde a apresentação da PEC na Câmara, tanto por parte dos parlamentares quanto da sociedade em geral, como também em profissionais da educação, estudantes, pesquisadores da área educacional e representantes das mais diversas entidades ligadas à educação, como a UNDIME, CONSED, CNM, FINEDUCA, ANPED, UBES, Campanha Nacional pelo direito à Educação e o Todos pela Educação.

Em relação à política de financiamento para a educação básica e garantia do direito à educação, houve movimentos organizados da sociedade civil que defenderam, durante todo o trâmite da PEC, a educação pública e a garantia de sua efetivação e universalização, pressionando o Congresso Nacional. Com efeito, houve disputas para a definição dos rumos do financiamento público da educação, onde o projeto de educação pública brasileira era ligado ao projeto neoliberal, sendo a educação usada como um mercado para outras instituições.

Assim sendo, o Novo Fundeb como um mecanismo constitucional de financiamento da educação básica é a possibilidade de efetivação do direito à educação, bem como garantia de melhoria e avanços no ensino da educação básica. O primeiro aspecto de discussão sobre esse mecanismo foi o consenso entre todos os participantes das audiências públicas a respeito da permanência definitiva na CF 88; para isso, muitos dos pesquisadores trouxeram ao debate as experiências dos fundos anteriores, o Fundef e Fundeb, sempre questionando o cenário político e econômico em que o novo fundo estivesse inserido.

Nos debates para o novo fundo estava o papel da União em várias das audiências públicas, o pacto federativo, a arrecadação e distribuição dos recursos e o valor mínimo necessário para a educação, de forma mais equalizada fosse uma realidade. Em outros termos, estavam inseridos na totalidade de um projeto que viabilizava o trinômio fundamental do direito à Educação: universalidade, equidade e qualidade, historicamente defendido pelas entidades do campo progressista da Educação (AÇÃO EDUCATIVA et al, 2020).

Um outro embate era a disputa por mais recursos, ressaltamos aqui que os argumentos seguiam a linha de projeto defendido, os que defendem a educação neoliberal afirmavam que os recursos são suficientes, porém falta gestão para o melhor uso dos recursos. A esse respeito, Naércio Menezes Filho, economista e professor do INSPER, na sua apresentação, afirmou que “já se gasta com educação quase o mesmo que outros países. O que falta é gestão. Não conseguimos transformar gastos em aprendizado”.

Do outro lado, houveram posicionamentos contrários, como do professor Thiago Alves, que em sua explanação apresentou dados comparativos com valores investidos na educação pública, demonstrando que são valores muito abaixo da média. E assim seguiram as correlações de forças para que a PEC contemplasse os interesses dos envolvidos nas discussões, visto que, como o Brasil é um Estado democrático de direito, o valor é o que está positivado, ou seja precisa estar legalizado.

Nesse contexto de debates, organizamos dois quadros referentes as audiências públicas da 55ª legislatura, em que apresentamos o tema das audiências públicas, a presença dos atores e os pontos de defesas do projeto que se identificam. Na ocasião, os convidados tiveram a oportunidade de discutir e sugerir pontos que auxiliassem a elaboração da agenda política para o fundo, mediante o fluxo das articulações e negociações para definição do Novo Fundeb.

Quadro 3 - Audiências públicas para debates da PEC 015/2015

DATA	TEMA	EXPOSITORES	DEFESAS
07/03/2017	O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15/ 2015.	José Marcelino Rezende Pinto - USP/Ribeirão Preto Luiz Araújo - UnB	Defendeu a ampliação de recursos da União, que é quem coloca menos recurso no fundo para educação.
14/03/2017	O Fundeb, efeito redistributivo e	Marcos Silva Ozorio (SASE/MEC)	Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme

	cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC15/2015	Idilvan Alencar pres. CONSED Aléssio Costa Lima - UNDIME	previsto no PNE, meta 20; Maior complementação da União; Fundeb Nacional.
28/03/2017	Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para seu aprimoramento	Jorge Carvalho, - CONSED. Gilmar Soares Ferreira - CNTE Iolanda Barbosa da Silva UNDIME/ Paraíba. Lívia Maria Fraga Vieira - MIEIB	Ajustes no Fundeb: complementação dos recursos da União para o Fundeb e o CAQ; Valorização e remuneração do professor.
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 de seu texto.	Daniel Arias Vazquez, - Economia/UNIFESP José Francisco Soares - Educação UFMG (FaE). Bruno Cesar Campos, Economista.	Maior complementação da União, sem novas fontes; Valorização do magistério; Ampliação de atendimento a creches; Conselhos de Acompanhamento do fundo.
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	Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nelson Amaral - Coordenador de Assuntos Institucionais da Reitoria da UFG Herton Araújo e Camilo Bassi, economistas, Técnicos/Pesquisadores do IPEA.	Fazer com que o Fundeb absorva o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial; Conjunto de análise com relação ao tripé Plano Nacional/CAQ/FUNDEB; O CAQ; CAQ; Metas do PNE; Aumentar a participação da União, que no mínimo é 10% para 23%.
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.	Reynaldo Fernandes, Economista e Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP de Ribeirão Preto Andréa Barbosa Gouveia, Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)	Descentralização na oferta dos serviços educacionais com sistema de avaliação centralizado e os critérios de financiamento; Remuneração dos professores e o desafio da universalização do direito à educação básica.
18/05/2017	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.	Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques) - ex-Secretário SASE Carlos Roberto Jamil Cury - PUC/MG André Pinheiro De Carvalho, Economista	Audiência convertida em reunião
01/06/2017	O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para	Maria Inês Fini - Presidente do INEP Maria Lúcia Franca Pontes Vieira - Gerente de Pesquisa do IBGE	O papel do INEP no Censo Escolar da Educação Básica; Sistema de Avaliação;

	o aprimoramento de seu texto.	José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG	Demografia brasileira, o seu momento, suas tendências e a escolaridade no Brasil.
13/06/2017	Fundeb - Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	Barjas Negri - Prefeito de Piracicaba - SP Jorge Abrahão de Castro - economista José Roberto Rodrigues Afonso economista - IDP (Instituto de Direito Público)	Permanência desse mecanismo de financiamento, o Fundeb; Financiamento da Educação Infantil; Efeito redistributivo do Fundeb.
20/06/2017	Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	Lisete Regina Gomes Presidente da FINEDUCA Rebeca Otero - Coordenadora de Educação da UNESCO.	Propôs que a complementação federal passasse a ser de 25% imediatamente; Implantação do CAQ; Pagamento dos profissionais da educação;
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.	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	Repensar o Fundeb como mecanismos de indução de equidade, ampliando a base tributária do FUNDEB e da complementação da União. Sistema Nacional de Educação e o financiamento, por meio dos critérios para regulamentação do CAQi e CAQ.
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.	Elias Diniz - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos - FNP François Eugene Jean de Bremaeker - Gestor do Observatório de Informações Municipais	Aumento da Complementação da União; Custo Aluno Qualidade para todos os níveis de ensino.
22/08/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral do FNDE Naércio Menezes Filho - Economista e Professor do INSPER	Tripé do Fundeb: as atribuições constitucionais; a vinculação dos recursos e a gestão dos recursos; Continuidade da complementação da União; Inserção de mecanismos para melhorar a gestão.
05/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	João Batista Dos Mares Guia - Professor, Sociólogo e Consultor Educacional; Álvaro Moreira Junior - Vice-Presidente FNCEE	Metas do PNE; Ensino universitário; Garantia do controle e da participação social nos Conselho de Acompanhamento e

		Bruna Brelaz - Diretora de Relações Institucionais da UNE.	Controle Social do Fundeb.
12/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	Priscila Cruz - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação Luciano Oliva Patrício - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. Mariza Abreu - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios. Denise Carreira - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação.	Criação de mecanismos para que o FUNDEB crie condições e induções a gestão municipal e o recurso ir para quem tem menos; Financiamento ligado à boa gestão e à boa governança; Potencializar o efeito redistributivo do financiamento da educação básica como um todo; Tratar das transferências legais e voluntárias da União; A viabilização do CAQi e CAQ, previstos na legislação, no PNE; Aumento da complementação da União para 50%.
19/09/2017	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.	Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Professor; Ex-secretário da SASE; André Pinheiro de Carvalho, Economista, Diretor da Civitas Assessoria e Consultoria	Combinar o aumento da participação da União com a complementação por ente federativo, e não por unidade da Federação. Situação do FUNDEB e da sua representatividade em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal
26/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Marta Teresa da Silva Arretche - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo Caio Callegari - Representante do Movimento Todos Pela Educação	Aprofundar o caráter redistributivo do FUNDEB e introduzir critérios de revisão periódica dos fluxos de recursos; O investimento em educação tem que ser ampliado e mais bem gerido.
10/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: Análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento".	Gregory Elacqua – Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Gabriela Schneider - Professora da UFPR - Wellington Jesus - Representante da FINEDUCA	Garantir redistribuição entre e dentro dos entes federados; Maior colaboração da União para a educação pública; Garantir padrões mínimos de qualidade, CAQ e CAQi; Infraestrutura das escolas em todo o País.
17/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Nalu Farenzena - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS;	Definição e a implementação do CAQ como um parâmetro para complementação da União ao Fundeb;

		Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento e Fisc. Financeira da Câmara dos Deputados.	Equalizar pelo valor aluno/ano total, utilizando como parâmetro as receitas vinculadas à educação.
24/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	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 - Ricardo dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco	Alteração de professores para profissionais de educação e remuneração dos mesmos; Mecanismo de controle e de fiscalização; Regime de colaboração; Lei de Responsabilidade Fiscal; Metas do PNE.
31/10/2017	Discussão dos repasses aos Municípios de recursos remanescentes do antigo Fundef	Élida Graziane - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; José Reis Nogueira De Barros - Presidente da AMAMS	Trabalhar a perspectiva de equalizar o custeio tornando o FUNDEB perene e com aporte; Maior complementação da União; CAQi como um instrumento de ampliação do financiamento.
07/11/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Gilda Cardoso Araujo - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES; Daniel Bregman - Economista do BNDS	O federalismo fiscal ancorado nas dimensões das relações intergovernamentais e na arrecadação, transferência e gasto de receita tributária entre os entes federados.
21/11/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Maria Tereza Paschoal - Secretária Municipal de Educação de Londrina-PR 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.	Aprimoramento do CACS Fundeb; Equilíbrio federativo na redistribuição dos recursos; Integração de bases de dados educacionais para a produção de indicadores, sobretudo para a análise de desigualdades educacionais, e análise e mensuração de custos educacionais.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Relatório final da relatora professora Dorinha.

Podemos perceber no quadro 3 que, em 2017, foram realizadas 23 audiências públicas com as mais variadas temáticas: CAQ e CAQi, valorização do profissional da educação, CACS Fundeb, efeito redistributivo do fundo, vinculação e gestão de recursos, entre outros. A complementação da União foi defendida em 14 dessas audiências, sendo o aporte destacado pelos diferentes expositores. O debate pela complementação da União ao Novo Fundeb foi em torno da continuidade do percentual que, na época, era de 10%, até um maior aporte, que chegou a 50% de participação da União para o novo fundo.

Com a audiência pública, do dia 21 de novembro de 2017, percebemos que se encerrou a primeira parte dos debates sobre o Novo Fundeb, onde já compreendemos as várias defesas por maior complementação da União para o novo fundo. E a partir do dia 24 de abril de 2018, as audiências públicas da 55ª legislatura tiveram continuidade; porém, já para análise, pós 1ª minuta de substitutivo¹².

Essas audiências tiveram como tema: “a Discussão da proposta do substitutivo à PEC nº 15/2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento”. Elas ocorreram no período de abril a junho de 2018, precisando ser paralisadas devido a intervenção federal do Rio de Janeiro¹³.

Quadro 4 - Audiências públicas pós 1ª minuta do substitutivo

DATA	EXPOSITORES	DEFESAS/ARGUMENTOS
24/04/2018	Rubens Barbosa de Camargo - Presidente FINEDUCA Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Stefany Kovalski - Diretora da UBES	O financiamento da educação e a gestão de sistemas e redes de escolas da educação básica; Falta de recursos financeiros destinados à educação pública; Complementação de 50%, aumentando a responsabilidade da União. CAQ; Pagamento do piso salarial aos professores; Construção de uma base nacional de carreira;
08/05/2018	Caio Callegari - Representante do Movimento Todos pela Educação Nelson Cardoso Amaral - Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás - UFG Fabrício Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia/UNICAMP	Modelo híbrido de complementação, direcionada diretamente aos entes federativos que tiverem o menor valor aluno/ano total. Análise de novas fontes com novos impostos, usando o petróleo, o Fundo Social do Pré-Sal;

¹² Chama-se Minuta de Substitutivo por ser uma espécie de rascunho para estudo e formulação do documento oficial que dará normatização para o Novo Fundeb. Quase sempre, a minuta de um documento oficial é elaborada por uma pessoa ou entidade para se transformar em um documento assinado e expedido por outrem.

¹³ De acordo com a CF 88, art. 60, § 1º, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Logo, com a intervenção federal no Rio de Janeiro, não poderiam continuar os trabalhos na PEC 015/2015.

	Nelton Carlos Conte - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF/RS	Transferência de recursos para Municípios brasileiros e seus impactos na equalização das receitas; Distribuição do FUNDEB intraestadual.
15/05/2018	Elias Diniz - Prefeito de Pará de Minas/MG e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente do CNTE	Trabalho por um mecanismo de qualidade, com metas e diretrizes. A CNTE defende a perspectiva de avanço no financiamento da educação, com maior complementação da União.
22/05/2018	Haroldo Corrêa Rocha - Vice-Presidente do CONSED Márcio Bastos Medeiros - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - CONSEPLAN	O sistema público de ensino tem que passar por um forte aperfeiçoamento de gestão; Educação infantil, especialmente de 0 a 3 anos; Maior vinculação de recursos; Função distributiva, ou a redistribuição dos recursos.
29/05/2018	Aléssio Costa Lima - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME Mariza Abreu – Confederação Nacional de Municípios (CNM) Frederico da Costa Amâncio - Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED	A UNDIME defende aumento no percentual da complementação da União maior que 30%. Regulamentação do Fundeb, os consensos são estes: a importância do fundo pelo efeito redistributivo intraestadual e a redução das desigualdades entre os Estados, devido à complementação da União. A ampliação da complementação da União de 40%, para dar mais equilíbrio aos investimentos em educação básica.
12/06/2018	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	Destacou que a despesa da educação básica cresceu, em termos reais, acima da inflação; O aumento de mais recurso não significa melhoria na educação, precisa melhorar a gestão; O problema não é de financiamento, não é falta de dinheiro, há alguma coisa que precisa ser consertada na gestão. Melhorar a qualidade de gestão do Fundeb; O mecanismo de distribuição do Fundeb entre os entes federados;

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Relatório final da relatora professora Dorinha

O quadro 4 nos apresenta a preocupação de entidades como Fineduca e Campanha que sinalizam a falta de recursos para a educação básica e a responsabilidade da União para com a educação, devendo aumentar sua participação no fundo, através da complementação da União. A CNTE, como podemos perceber, deixa claro a sua luta pelo avanço do financiamento da educação, sendo fundamental maior aporte financeiro da União para a educação.

Outro aspecto importante que o quadro nos traz é a participação do estado e municípios através de seus representantes, no dia 29 de maio de 2018, onde os

defendem seus interesses, ficando em evidencia que não estão de acordo quanto ao valor que a complementação deve alcançar no Novo Fundeb.

Diante das informações, é possível verificar como a participação democrática da sociedade foi importante nas audiências públicas de 2018, onde ocupou papel relevante nos debates para implementação das políticas públicas com mais eficiência para a educação pública.

Nesse contexto, ressaltamos a preocupação de algumas entidades com a remuneração e valorização do profissional da educação, com piso salarial aos professores e construção de uma base nacional de carreira, defendendo o aumento da porcentagem para esse fim. Esse foi tema de várias defesas, conforme percebemos nas notas taquigráficas das audiências públicas.

Em outra audiência pública, observamos a defesa do senhor Marcos, do Ministério da Fazenda, que enfatizou o pensamento do ministério que evidenciou: “o aumento de mais recurso não significa melhoria na educação, precisa melhorar a gestão”, de acordo com a nota taquigráfica de 12 de junho de 2018.

Essa audiência pública, com a participação do representante do Ministério da Fazenda, foi a última de 2018, paralisando o processo legislativo de discussão da PEC. E assim encerrou-se a 55ª legislatura. Na 56ª, foi solicitado o desarquivamento da PEC e constituída nova Comissão Especial para retomar a análise da proposta, conforme já explicado anteriormente.

Na audiência pública do dia 21 de maio de 2019, o presidente da CNTE expôs sobre a necessidade de vincular ao Fundeb as receitas decorrentes da exploração de petróleo e gás. Esse debate ganhou destaque também na audiência pública do dia 04 de junho de 2019, onde o representante da ANP apresentou vários dados referentes aos impostos vindos desses componentes.

Outra defesa polêmica foi do representante da ABM, na audiência pública do dia 06 de junho de 2019, sobre o uso da verba pública pelo Sistema S, onde solicitava o atendimento para educação profissional. “Seria uma parceria com o Sistema S para atendimento da educação profissional”. A proposta não foi contemplada no substitutivo que foi levado a votação no plenário.

Para os debates nessa legislatura, apresentou-se os seguintes requerimentos, atores e argumentos

Quadro 5 - Audiências Públicas da PEC 015/2015 na 56ª legislatura

DATA	REQUERIMENTO	EXPOSITORES	DEFESAS/ARGUMENTOS
21/05/2019	Requerimentos nº 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação Jorge Abrahão de Castro – economista, ex-Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) André Alencar - Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) Marianna Dias - Presidenta da União Nacional dos Estudantes – UNE	Regularização do caráter solidário do financiamento da educação pública; Necessidade de vincular ao Fundeb as receitas decorrentes da exploração de petróleo e gás; Ter como referência o PNE e CAQ; Remuneração do profissional da educação; Quanto à complementação da União, destaco principalmente a ampliação de forma escalonada no tempo; Mais recurso da complementação da União e uma melhor distribuição dos recursos entre os Municípios.
28/05/2019	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud.	Carlos Abicalil- Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas. Ricardo Paes de Barros - Pesquisador do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) Jaqueline Pasuch - Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib)	Mudanças de redação em alguns artigos (2º, 3º, 4º, 8º); Piso Salarial dos profissionais do magistério; Objetivo do Fundeb deve ser equalizar as oportunidades educacionais, as oportunidades de aprendizado; Contribuição do FUNDEB para reduzir a desigualdade; O Fundeb e a educação infantil.
30/05/2019	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud.	Izolda Cela - Vice-Governadora do Estado do Ceará. João Marcelo Borges - Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação Binho Marques - Ex-Secretário da SASE. Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE.	Análise da maneira de redistribuir e de encontrar possibilidades também de fazer uma indução de responsabilização por resultados através do Fundeb; Concatenação de propostas originárias do debate, a partir de estudo com um grupo de especialistas; Continuação da complementação da União para o fundo de 10%.
04/06/2019	Requerimento nº 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide;	Rubens Cerqueira Freitas - Superintendente de Participações Governamentais da Agência	Gestão de royalties e participações especiais distribuídos à União, a

	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar; Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud, e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar.	Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) Daniel Cara - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Paulo César Ribeiro Lima - Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro, Especialista em Minas e Energia, PhD em Engenharia na Área do Petróleo Haroldo Rocha - Secretário-Executivo de Educação do Estado de São Paulo Aléssio Costa Lima - Presidente da UNDIME	Estados e a Municípios; Lei do Fundo Social; Com o FUNDEB se tornando permanente, é preciso que o sistema trabalhe na perspectiva de simulações seguras; Federalismo brasileiro; Fundeb como mecanismo de distribuição; CAQ; CAQi; VAAT; Constitucionalização do Fundeb como mecanismo permanente de redistribuição; Complementação da União; Efeito redistributivo e mais aprofundado. Construção de fontes, para chegar nos 15% e até nos 30%, que é a proposta que está no substitutivo.
06/06/2019	Requerimentos nº 1 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud.	José Adinan Ortolan - Prefeito de Cordeirópolis/SP e Representante da Associação Brasileira de Municípios (ABM) Juca Gil - Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) Maurício Holanda Maia - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Pedro Lucas Gorki Azevedo de Oliveira - Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas (Ubes)	A questão do financiamento da educação como um indutor de políticas educacionais; Sistema S; Distribuição de recursos de acordo com os resultados educacionais, implantação dos insumos de qualidade, medidos pelo SAEB, e melhoria na eficiência do uso dos recursos públicos; Eficiência de gasto público. Necessidade das vinculações e as subvinculações; Complementação da União; Implementação do CAQ; CACS;
11/06/2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar.	Álvaro Moreira Domingues Júnior - Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação Manoel Humberto Gonzaga Lima - Presidente da Uncme Maria Helena Castro Guimarães - Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE)	Ampliação da complementação da União em 40% de forma gradativa, como está sendo sugerido; Assegurar o real incremento do piso salarial; Constitucionalização do CAQ;
13/06/2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento	Vanessa Lopes de Lima - Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União (TCU) Naércio Menezes Filho - Coordenador do CPP - Insper	Remuneração do profissional do magistério; CACS do Fundeb; Melhor distribuição dos recursos; Tornar o FUNDEB mais redistributivo, aumentando o gasto nas regiões mais

	11/19 do Deputado Raul Henry.	Cezar Miola - Conselheiro do TC do RS, representante da Atricon e representante do IRB	pobres sem aumentar recursos totais; aumentar a ponderação dos níveis iniciais de ensino, creche, especialmente para as crianças mais pobres, e valorizar a gestão; Complementação da União de até 15% indo direto para os entes federativos, sem passar necessariamente pelos fundos estaduais primeiro.
18/06/2019	Requerimentos nº 1 e 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar.	José Marcelino de Rezende Pinto - Professor e Representante da FINEDUCA Thiago Alves - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo SIMCAQ Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza - Prefeita de Rio Branco/AC e Representante da FNP Aumara Feu e Ernesto Carneiro Preciado - Representantes do Ministério da Economia	O valor do estudante no Brasil, gasto com educação; Equalização e padrão mínimo de qualidade; Valorização do professor; Respeitar o equilíbrio entre Estado e Município; SIMCAQ; Financiamento e subfinanciamento da educação; Implementação do CAQi; CAQ; Garantia do CAQi e Complementação de 20% no primeiro ano e de 2% ao ano, até alcançar 40%; Manutenção do percentual atual de 60% para pagamento dos professores. Considerar no cálculo da complementação, para a distribuição da complementação da União, todas as receitas que o Município tem..
25/06/2019	Requerimento nº 1/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Fátima Bezerra - Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores.	Maior complementação da União; Potencializar o papel redistributivo do Fundeb; Avançar no chamado pacto federativo, no chamado regime de colaboração.
	Requerimento nº 4/19, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar, e Requerimento nº 7/19 da Deputada	Abraham Weintraub - Ministro da Educação	Incentivo à melhoria dos indicadores de qualidade educacional; Mais recursos mediante o compromisso da melhoria da qualidade; Fortalecimento do monitoramento quanto à aplicação dos recursos

	Daniela do Waguiño.		vinculados; Complementação da União de no máximo 15%.
01/10/2019	Requerimentos nºs 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	Bruno Holanda - Universidade Federal de Goiás - UFG Daniel Cara - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Thiago Alves - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade – SIMCAQ	Fatores que podem impactar na qualidade da educação; O sistema híbrido e o direito à educação na vertente da questão fundamental do FUNDEB, que é a questão do acesso e da qualidade; Cenários do novo Fundeb a partir da apresentação do simulador de custo/aluno/qualidade.
22/10/2019	Requerimentos nºs 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide, 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e 6/19 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	Frederico Amâncio - 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 Movimento Todos Pela Educação	Ampliação da participação da União no Fundeb de no mínimo 40%; Mudança no critério de distribuição do recurso; Aumento da porcentagem destinada ao pagamento dos professores; Sistema híbrido para contemplar esse processo de financiamento de repasses; Defesa do conceito do CAQi; Investimento na educação; Gestão e financiamento; Enfrentamento das desigualdades educacionais.
05/11/2019	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	André Horta Melo - Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal – COMSEFAZ	A vinculação do Fundeb dentro do orçamento dos Estados; Federalismo fiscal; Receitas do fundo; Constitucionalização da aplicação do Fundeb somente em ativos.

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Relatório final da relatora professora Dorinha

E assim, respeitando os trâmites legais para a constitucionalização da PEC, onde as comissões especiais têm como uma das competências a realização de audiência pública com entidades da sociedade civil (BRASIL, 2020), em que as audiências públicas sobre a PEC 015/2015 foram encerradas no dia 05 de novembro de 2019. Porém, a Comissão Especial ainda realizou, após esse período, seminários regionais com a participação de representantes do Poder Público, entidades do setor educacional e pesquisadores envolvidos na temática do financiamento da educação básica.

A esse respeito, Sena (2020) afirma que entre audiências públicas e seminários, foram realizados dezesseis encontros na 56ª legislatura. Em ambos os casos, a relatora divulgou minutas para a apreciação e análise dos vários atores.

Através das discussões apresentadas nas audiências públicas foi possível propor um substitutivo que pudesse conservar os avanços que foram incorporados ao modelo de financiamento da educação desde o Fundef até o Fundeb. Segundo o relatório final (BRASIL, 2020) apresentado pela relatora professora Dorinha Seabra “ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb, tornou-se um instrumento mais eficaz na direção da promoção da equidade” (BRASIL, 2020, p. 31).

Como exposto acima, percebemos que esse processo de construção do substitutivo passou por um trâmite extenso, que contou com a participação de diversos atores, trazendo questões necessárias para composição da agenda governamental.

Esses atores são pessoas ou grupos que representam instituições que estão inseridos de forma direta ou indireta na implementação da política de financiamento da educação básica, defendendo os interesses das entidades de acordo com seu projeto educacional de forma implícita ou explícita, buscando manter ou inserir uma determinada política pública.

Quando comparamos os quadros acima com os três momentos das audiências públicas (2017, 2018 e 2019), percebemos que a complementação da União, desde a primeira audiência, já foi citada. Assim, esse tema foi bastante presente em todos os momentos de debates da PEC 015/2015, chegando quase a atingir a totalidade das audiências nos dois últimos momentos. Isso aconteceu pelo enorme interesse nesse recurso, porque foi disponibilizado pela União, causando disputas acirradas para a sua porcentagem final.

Além do tema acima, percebemos também a luta pela constitucionalização do CAQ, como parâmetro de qualidade. Em suma, uma temática presente, principalmente, no primeiro e terceiro momento das audiências públicas, ganhando espaço no relatório final. O aumento da porcentagem destinada aos professores, que foi contemplado na proposta final, foi um aspecto defendido no último momento das audiências públicas em 2019. Isto é, com atores a favor do aumento e outros não favoráveis, ainda mais, por entenderem esses últimos que a folha de pagamento já era satisfatória, ou seja, com o valor designado para até o momento das discussões.

Percebemos também que alguns aspectos tratados nas audiências públicas não foram contemplados na proposta final, como novas fontes de recursos, sugeridos no primeiro e último momento de discussão das audiências públicas, e o uso do salário educação como recurso para a complementação da União.

Na subseção seguinte iremos apresentar como os atores e os debates se fizeram presentes nas audiências públicas, para que cada um defendesse seus ideais para a educação, fazendo com que as discussões, tão necessárias para o processo da PEC 015/2015, tornassem-se mais eficaz.

3.3- As propostas para a complementação da União apresentadas revelam dois polos contraditórios

Os debates nas audiências públicas foram intensos durante o período de 2017 a 2019, com vários atores defendendo seus interesses e em uma disputa principalmente relacionada à complementação da União. Nessas audiências públicas, tivemos atores do executivo, sociedade civil e movimento sociais relacionados à educação.

A seguir, apresentamos os atores que participaram dos debates, durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, no âmbito da Comissão Especial, referentes ao executivo, legislativo e sociedade civil organizada.

Quadro 6 - Participação de atores

Atores	Representação	Participação
UNIÃO	Conselho Nacional de Educação (CNE)	Deputados
	Departamento de Assuntos Macroeconômicos do	Federais;
	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Senadores;
	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Consultores de
	(FNDE)	Orçamento e
	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	fiscalização
	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	financeira da
	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	Câmara dos
	Anísio Teixeira (Inep)	Deputados;
	Ministério da Educação (MEC)	Consultor
Ministério da Fazenda	Legislativo da	
Ministério do Planejamento	Câmara dos	
	Deputados;	

	<p>Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)</p> <p>Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)</p> <p>Tribunal de Contas da União (TCU)</p>	<p>Consultor da Câmara dos Deputados.</p>
ESTADO	<p>Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal - COMSEFAZ</p> <p>Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)</p> <p>Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan)</p> <p>Fórum dos conselhos Estaduais de educação (FNCEE)</p> <p>Secretário de Educação</p> <p>Secretário Executivo da Educação do Estado de São Paulo</p> <p>Tribunal de Contas do Estado (TCE)</p>	<p>Governadora Fátima Bezerra;</p> <p>Vice-Governadora Izolda Cela.</p>
MUNICÍPIO	<p>Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS)</p> <p>Confederação Nacional de Municípios (CNM)</p> <p>Frente Nacional de Prefeitos (FNP)</p> <p>Secretária Municipal de Educação</p> <p>União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)</p> <p>União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)</p>	<p>Prefeito Barjas Negri;</p> <p>Vereadora Iara Bernard;</p> <p>Sueli Nobre - Ex-Secretária Municipal de Educação;</p> <p>Jônatas Gonçalves Rêgo Secretário Municipal de Educação.</p>
SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	<p>Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)</p> <p>Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)</p> <p>Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)</p> <p>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)</p> <p>Fórum Nacional de Educação (FNE)</p> <p>Instituto Unibanco</p> <p>Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)</p>	<p>Thiago Alves (SIMCAQ);</p> <p>Pesquisadores e economistas.</p>

	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: Relatório final do Fundeb. Elaborado pela autora.

A participação do executivo, durante os debates da PEC 15/15, foi em sua maioria, por representantes de ministérios, como já relatada anteriormente, devido as várias mudanças de personagens. Em suma, não teve participação com muito empenho nas discussões, principalmente após a nova gestão da presidência da República, que assumiu em 2019, e mudou a composição dos ministérios.

É importante destacar o quanto a participação dos atores da sociedade civil organizada foi favorável ao exercício da democracia, pois essa articulação em defesa de um maior percentual de Complementação da União, colaborou com alterações consubstanciais no texto final da PEC 015/2015. Para que o financiamento da educação básica não sofresse um enorme retrocesso ao término de sua vigência, algumas das entidades da sociedade civil fizeram-se presentes nas discussões da PEC 015/2015.

Com efeito, com pontos convergentes, como um fundo permanente na Constituição Federal e divergentes como valores de porcentagem da complementação da União ao fundo, elas se pronunciaram através de representações nas audiências públicas do Congresso Nacional e manifestações por palestras em eventos e notas técnicas favoráveis a continuidade do fundo.

Observamos que as entidades estavam respaldadas por estudos técnicos, e outros não tão técnicos, realizados por seus membros, sobretudo, a respeito dos aspectos abordados na PEC. A respeito da participação dessas entidades da sociedade organizada, a relatora professora Dorinha Seabra, no relatório final (BRASIL, 2020), ressaltou que surgiram, no decorrer do debate, algumas questões relevantes, cabendo uma análise atenciosa, como, por exemplo: à “questão da equidade, tema colocado em relevo, em audiências públicas pelas principais redes de articulação de movimentos da sociedade civil na área da educação” (BRASIL, 2020, p. 35).

Cumprе ressaltar, que as defesas dos percentuais de Complementação da União ao Novo Fundeb revelaram que as propostas com menores percentuais tinham

como argumento a eficiência dos gastos públicos. Em contrapartida, as propostas que defendiam maiores percentuais enfatizavam a necessária ampliação da participação da União para a garantia de aportes de mais recursos para a Educação Pública, sempre insuficientes, para a efetividade do direito à educação para todos. Os atores dessas propostas podem ser conhecidos nas próximas subseções.

3.3.1 Os atores do argumento da eficiência dos gastos públicos

O MEC atuou de forma tímida nas audiências públicas, enviando representantes para se pronunciarem e apresentarem suas sugestões sobre o Novo Fundeb. No dia 14 de março de 2017, o senhor Marcos Silva Ozorio foi a audiência pública representando o SASE/MEC. Dia 18 de abril de 2017, foi a vez dos representantes do IPEA, que discutiram sobre o novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ.

Uma das representantes mais ativas nessa fase de discussão e análise da PEC 15/15 foi a coordenadora geral do FNDE¹⁴ Sylvia Cristina Toledo Gouveia, que além de ter contribuído com as discussões no dia 22 de agosto de 2017 e dia 30 de maio de 2019, sempre estava presente nas audiências públicas para discussão da citada PEC.

Na sua primeira participação como expositora em audiência pública, a Sra. Sylvia Gouveia disse que a complementação da União desempenha o importante papel de auxiliar os Estados mais carentes, que têm uma arrecadação menor e precisavam, efetivamente, do exercício da função supletiva da União para o financiamento da educação básica em suas respectivas esferas.

Porém, apesar de reconhecer a importância da complementação da União, não responde ao questionamento da comissão quanto ao aumento da participação da União no novo fundo, afirmando ainda não haver dados suficientes para expor o posicionamento sobre a temática.

Na 56ª legislatura, a Sra. Sylvia voltou a Comissão Especial como expositora e dessa vez apresentou simulação sobre o Fundeb, demonstrando o quantitativo de municípios beneficiários da complementação. Isto é, no modelo atual, só com os 10%,

¹⁴ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

sem colocar recursos a mais. Depois, apresentou mapas com o aumento da complementação de 15% a 30%, que era o contexto debatido no momento com a PEC 15-A/2015. Mais uma vez não ficou claro o posicionamento da União quanto ao valor defendido para complementação no Novo Fundeb.

Como representante do Conselho Nacional de Educação, na 55ª legislatura, o Senhor César Callegari demonstrou interesse em ampliar os recursos do Fundeb, e um dos meios citados por ele foi maior complementação da União, justificando que o fundo logrou um avanço, mas não resolveu o problema central, que era promover a equidade educacional, assim os mecanismos de indução de equidade deveriam ser repensados, como a complementação da União, o que poderia significar acréscimo importante no valor aluno-ano.

Após os avanços nos debates sobre a complementação, que já chegava a 30%, novamente foi recebido na audiência pública, um representante do CNE. Dessa vez, trouxe a proposta de aumento da complementação de forma viável e gradativa; porém, o valor defendido por esse conselho era que começasse com 15% ou, gradativamente, até atingir 15%, e depois fosse ampliada à medida que houvesse aumento das arrecadações nos níveis de governo. Destacamos aqui a preocupação do Conselho com a responsabilidade financeira, mas já haviam dados consolidados da possibilidade de aumento da participação da União para mais recursos à educação pública.

Representando o Ministério da Fazenda, o senhor Marcos Mendes, chefe da assessoria especial do Ministro da Fazenda, defendeu a continuidade da complementação em 10%, sugerindo criar um mecanismo para que os recursos fossem rateados por Municípios, de forma complementar, à necessidade daquele Município. Na defesa dessa mesma complementação, houve ainda o representante do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o seu diretor do departamento de assuntos macroeconômicos, com o argumento de que o recurso estava bom, mas faltava gestão. O Senhor Fábio Servo afirmou que:

Se começarmos a usar essa complementação de 10% da União, mantendo-a como está, e passarmos a usá-la como um instrumento para premiar boas práticas de gestão[...] com a adoção desse tipo de mecanismo, podemos melhorar bastante a amplitude e a efetividade do Fundeb (BRASIL, 2019, p. 7).

Ressaltamos aqui que na primeira audiência públicas desta PEC em estudo, o professor José Marcelino apresentou dados que demonstraram a diferença entre os

valores do aluno da escola pública e do aluno da escola privada. Logo, afirmar que a complementação da União deveria continuar em 10%, só demonstrava os interesses privatistas desses atores que defendem a continuação dessa complementação.

Nesse contexto, como forma de apoiar as medidas adotadas pelo governo, representantes do Ministério Fazenda, como Marcos Mendes, e do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Fábio Ribeiro Servo, apoiavam a continuidade dos 10%, pois afirmavam que a continuidade do fundo era importante, mas não necessitava de mais recursos, e sim de potencializar o investimento do governo federal que já investe na educação básica com o valor mínimo, e isso tem demonstrado avanços nos gastos educacionais.

Também sugeriram que o valor do recurso é suficiente para a educação, que o problema estava em gerir o recurso, disseram que “não é uma boa opção colocar mais dinheiro num modelo que não está se mostrando capaz de apresentar boa gestão”.

No dia 25 de junho de 2019, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, compareceu a uma sessão para apresentar a visão do ministério sobre os pontos polêmicos da PEC 015/15. Foi uma audiência aguardada pelos que já estavam debatendo desde 2015, seria a primeira vez que ouviriam o que o ministério estava pretendendo com os novos rumos do financiamento da educação.

O Ministro iniciou sua participação se desculpando porque precisaria sair antes do encerramento da audiência pública, mas deixaria seus representantes, que já acompanhavam a discussão da PEC, para responder os possíveis questionamentos dos presentes. Antes de sair, ele chamou atenção para que a creche e pré-escola tivessem um foco maior, defendeu o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos, sugeriu que a colaboração da União aumentasse gradativamente de 10% para 15%, sendo 1% ao ano, revelando sintonia com o movimento Todos pela Educação¹⁵. Ademais, defendeu um fundo que incentivasse a melhoria dos indicadores de qualidade educacional, atrelando a destinação desse recurso aos resultados obtidos na educação, dizia que: “o gestor tem que mostrar o desempenho, tem que melhorar os indicadores”.

Questionamentos sobre a posição do Ministério da Educação, Ministério da Economia e do próprio governo federal surgiram entre os vários atores presentes na

¹⁵ Muitos dos expositores que defendiam o não aumento da complementação ou o aumento de até 15%, usavam os dados de estudos apresentados pela entidade Todos Pela Educação (TPE), uma instituição ligada a empresários e defensores de uma educação privatista.

audiência, e tiveram como resposta que os ministérios estavam em sintonia e que o governo é um só, portanto, todas as posições assumidas na audiência eram de comum acordo entre eles. Porém, não foi o que se percebeu no decorrer dos debates finais da PEC. A respeito do acompanhamento do MEC, a relatora professora Dorinha, no relatório final da Comissão Especial da PEC 015/2015, disse:

Registro, ainda, por ser de justiça e um sinal positivo para o ambiente de debate, a presença de representação do Ministério da Educação, desde a primeira reunião de audiências públicas, na qual compareceu o Dr. Antonio Paulo Vogel, Secretário Executivo do Ministério da Educação, sendo contínuo o acompanhamento pela Dra. Sylvania Cristina Toledo Gouveia (BRASIL, 2020, p.27).

Como podemos perceber, o apoio do governo federal não foi demonstrado a contento durante o percurso da PEC, e em 2019 diminuiu consideravelmente a participação dos ministérios nas audiências públicas para debate sobre as propostas, conforme dados apresentados nos quadros da subseção anterior.

Interpretamos que, apesar das entidades estarem de acordo quanto à necessidade de tornar o fundo permanente, muitas delas em consenso quanto o aumento da participação da União no Novo Fundeb e todo o debate que estava acontecendo na Câmara, o governo do presidente Jair Bolsonaro, por sua vez, não apresentou interesse em manter o Fundeb como fundo permanente, a fim da educação ter mais garantias de recursos destinado a ela.

Prova disso foi a possibilidade de desvinculação de receitas ligadas ao orçamento, através da 'PEC do Orçamento', que desobrigaria a destinação de verbas públicas, principalmente, aos setores da saúde e educação, então apresentada a sociedade pelo Ministro da Economia Paulo Guedes. Se aprovada, indicaria o fim do Fundeb, já que este funciona através de sub vinculação de receita, ou seja, a educação pública correria um grande risco de não ter mais verbas o suficiente para suprir as necessidades em toda a federação de maneira equalizada.

Também colaborou com a PEC, nesse contexto de eficiência dos gastos públicos, a partir de seus estudos, o movimento "Todos pela Educação" (TPE), participando com palestrantes e debatendo a proposta em várias audiências

O Movimento Todos pela Educação¹⁶, "ao ecoar expressão utilizada nos debates e estudos da Câmara Federal, defendeu que o novo capítulo da política em

¹⁶ MTPE é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos. São financiados por recursos privados, não recebendo nenhum tipo de verba

questão tivesse como centro o aprofundamento da equidade redistributiva” (BRASIL, 2020). E questionou o fator de ponderação do modo que estava presente na PEC. O movimento é influenciado por empresários que agem na direção das políticas educativas e venda de produtos educacionais.

Logo, o TPE defendia uma complementação de apenas 15% no total, sugestão apresentada pelo senhor João Marcelo Borges, diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação, na audiência pública da 56ª legislatura. Os estudos do TPE, com esse percentual, foram usados, inclusive, como base na apresentação do então ministro da educação na audiência pública que participou.

Mesmo com a Presidente Executiva do Movimento “Todos Pela Educação”, Priscila Cruz, afirmando em sua apresentação, na primeira audiência pública e na 55ª legislatura, apoio a ampliação da complementação da União, porque enfrentariam o debate por acharem que a União precisava ampliar a sua contribuição e a redistribuição interestadual mais potente, beneficiando os municípios mais pobres, as ações não combinavam com o discurso.

O senhor Caio Callegari, representante do TPE, em outra audiência, falava que sobre a complementação da União, o Todos Pela Educação manifestava que era preciso avaliar todos os cenários possíveis, observando primeiro a regra de transição para que se tornasse financeiramente possível, do ponto de vista da União, as possibilidades fiscais e possíveis fontes de recursos para a ampliação da complementação. Logo, percebemos o apoio do movimento ao aumento da complementação da União de forma parcial.

Para o TPE, o sucesso do Fundeb estaria na equidade associada as boas práticas, isto com a finalidade de alcançar bons resultados no IDEB como meta educacional, relacionando também os recursos a resultados positivos. A respeito dos investimentos defendidos pelo TPE, Martins (2009) ressalta que é um pensamento aliado a interpretações do Banco Mundial nos anos de 1990, quando afirmava que os recursos para educação eram suficientes, o problema relacionava-se à falta de eficiência.

Continuando no contexto de defesa da negativa de ampliação substancial do fundo para a educação, o economista Naércio Menezes Filho com a justificativa de que a tendência é baixar o número dos alunos nas escolas, pois segundo os dados

pública, com apoio Fundação Bradesco, Fundação Lemann, Itaú BBA e Itaú Social, Instituto Unibanco, Instituto Natura, Burger King e muitos outros.

estudados, a média de crianças em idade escolar está diminuindo com o passar dos anos, observou que a complementação da União devia ser para todos os entes federativos, porém, como contrapartida, os entes federados deveriam apresentar medidas de melhoria de gestão. O Sr. Naércio Menezes Filho, expositor em duas audiências públicas, uma na 55ª e outra na 56ª Legislatura, deixou também evidente sua posição favorável a intervenção das forças privatista na área da educação pública.

Ele defendeu a participação do terceiro setor, através das escolas charters¹⁷, desde sua primeira participação em 2017.

Também acho que deveríamos permitir que as escolas charters também recebessem recursos do FUNDEB. Isso já acontece nas creches, por exemplo. As creches conveniadas recebem recursos do FUNDEB. Por que não permitir, se temos entidades do terceiro setor que querem gerir escolas, se existem alunos matriculados nessas escolas gratuitas obviamente, que elas recebam recursos do FUNDEB? Isso também deveria ser feito. Essas escolas charters não vão resolver o problema da educação, mas elas podem ser um celeiro de ideias, de iniciativas, de novidades, de novas técnicas, de nova gestão. Elas estão livres das amarras da gestão que afeta muito o sistema público. Portanto, é uma proposta que também poderia ser adequada. **(Nota Taquigráfica da Audiência Pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 22 de agosto de 2017).**

3.3.2- Os atores do argumento por maior participação da União no aporte de recursos para a Educação Pública

Defendendo a ampliação da complementação da União para 25% o senhor Herton Araújo Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, justificou sua apresentação, afirmando que o Fundeb conseguiria equalizar as coisas, pois era um ótimo fundo para colocar todo o dinheiro da educação básica. Na 56ª legislatura, outro representante do IPEA, Dr. Jorge Abrahão, defendia o aumento da complementação de forma escalonada e sem chegar nos 30% da proposta, porque segundo ele, o Ministério da Educação não aprovaria tal porcentagem.

Como o representante principal dos Estados nas discussões sobre o Novo Fundeb esteve presente no Conselho Nacional de Secretários de Educação¹⁸ (CONSED), que congrega os titulares das secretarias de educação dos estados e Distrito Federal

¹⁷ Escolas que atendem a rede pública, mas são gerenciadas por entidades privadas, muitas vezes, sem fins lucrativos e financiadas por recurso público.

¹⁸ Fundado em 1986, o Conselho Nacional de Secretários de Educação é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

A finalidade do Consed é promover a integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o regime de colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública (CONSED, 2021, p.01).

Machado (2007) diz que não se pode negar que os municípios são em número maior, porém, o Estado possui força política, mais recursos financeiros e maior capacidade de interação com o Congresso Nacional, logo não poderiam ficar ausentes no processo de discussão dos novos rumos do financiamento a educação básica.

Assim, o posicionamento do CONSED em relação a PEC 015/15 foi apresentado em cinco audiências pública, através de seus representantes, presidentes e vice-presidentes. Nisso, houve mudança de coordenação devido ao tempo de gestão, porque chamaram atenção para aspectos positivos e negativos do então atual Fundeb, apontando sugestões ao texto da PEC.

Quanto à complementação da União, já nas primeiras audiências da 55ª legislatura, o Secretário de Educação do Ceará e Presidente do CONSED, senhor Idilvan Alencar, trouxe como sugestão para a Comissão Especial da PEC 15/15, a necessidade de um aporte maior da União ao Fundeb, pois entendia esse momento como uma oportunidade histórica para a política de fundos da federação, porém não apresentou nenhuma porcentagem defendida pelo Conselho.

Corroborando com o CONSED em uma outra audiência pública nessa mesma legislatura, o senhor Jorge Carvalho ressaltou que era preciso promover ajuste imediato, urgente e gritante no que diz respeito à complementação dos recursos da União para o Fundeb, para os Estados que não têm condição de arcar com a totalidade dos gastos do Fundeb, sem, no entanto, descrever uma porcentagem que a instituição considerasse como ideal para o fundo.

Mas na audiência pública da 56ª legislatura, o CONSED, através de seu representante: Frederico Amâncio, Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente do CONSED, afirmou à Comissão que eles defendiam uma complementação da União de 40%, justificando que se era consenso que a principal fonte de financiamento da educação no Brasil é o Fundeb, se pouco mais de 60% de tudo o que se arrecada de tributos no Brasil vai para o Governo Federal, a União precisa participar com mais recursos no Fundeb.

Com efeito, o CONSED, em conjunto com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, defendeu que além da transformação do FUNDEB, em instrumento

permanente de financiamento da educação básica pública, a complementação da União deveria ser maior, com adoção do patamar mínimo de 20%, no primeiro ano de vigência do novo FUNDEB, ampliando progressivamente por acréscimo de 2 pontos percentuais a cada ano, até alcançar, gradativamente, o valor equivalente a, no mínimo, 40% do total dos recursos do sistema de fundos.

O CONSED fez parte da Frente Parlamentar Mista da Educação, estando presente em várias audiências públicas na Câmara dos Deputados, porém a NT da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), sinalizou que mesmo ajudando na construção do texto aprovado na Câmara e no Senado, o CONSED não defendeu institucional e formalmente a aprovação do Novo FUNDEB, assim como está no relatório do senador Flávio Arns (REDE-PR).

Assim como os estados, os municípios também se fizeram presente durante todo o processo de debates e formulação do Novo Fundeb, defendendo seus interesses através de representantes em maior número que do estado. Isto é, como principais representantes do Município, três instituições se destacaram: UNDIME, CNM E FNP.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime¹⁹) esteve presente em várias audiências públicas para o debate e discussão da PEC 015/2015, ou seja, como debatedores, defendendo assim o que a instituição buscava para o novo financiamento da educação básica. Com efeito, o presidente, senhor Aléssio Costa Lima, apresentou a sua análise em três audiências públicas, onde defendeu, inicialmente, a complementação da União em 40%. Isto é, apesar da União ser o ente federado com maior poder político e maior capacidade de arrecadação, é o que menos investe em educação básica pública.

Como limitação da PEC, Undime chamou atenção para o equívoco do Fundef e do Fundeb, com foco na distribuição de recursos existentes e não nas necessidades das redes de ensino, em face do próprio Plano Nacional de Educação. Ou seja, a valorização demanda novos recursos para a educação, porque as redes defendiam o aumento da complementação do CAQi como instrumento adequado para dar

¹⁹ Undime é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF. Tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social. Dentre seus princípios, está a visão sistêmica na organização da educação, fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federados.

equilíbrio e equidade às bases e aos parâmetros de discussão do financiamento da educação.

Em seu posicionamento público sobre o Novo Fundeb, após os debates nas audiências públicas onde a Undime defendeu seu ponto de vista para a continuidade do fundo, no dia 17 de julho de 2020, a instituição citada publicou seu apoio ao texto da PEC15/15, considerando os aspectos por ela defendido através de argumentos técnicos, bem como os anseios e as dificuldades das redes municipais de educação.

Ao final da discussão para conhecimento de todos os interessados nos debates sobre o financiamento da educação básica, a instituição publicou:

Reiteramos que este novo Fundo deve preservar o princípio de recursos públicos para a educação pública, assegurar o aumento da complementação da União para, no mínimo 20%, e a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Além disso, deve garantir: o direito à educação, com acesso, permanência e aprendizagem; a valorização dos profissionais de educação, com carreira e formação; a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas e centros de educação infantil das redes municipais e estaduais de educação; a redefinição dos parâmetros do pacto federativo. Não podemos retroceder nas conquistas obtidas, ao longo dos últimos anos, e precisamos ampliar e melhorar as condições das redes públicas para cumprir as metas e estratégias dos planos decenais de educação (UNDIME, 2020).

Outra instituição que atuou nos trâmites para constitucionalizar o Novo FUNDEB foi a Confederação Nacional de Municípios (CNM²⁰). A representante do CNM, Mariza Abreu, em audiência pública de discussão da PEC 015/15, chamou atenção para o tema da equidade. De acordo com ela, seria necessário potencializar o efeito redistributivo para promover qualidade com equidade.

Eles apoiavam os pontos que tratavam da complementação da união, mesmo divergindo os números de porcentagem, como também manter a cesta de impostos para o fundo e considerar as matrículas para a educação básica. A representante do CNM chamou atenção para que os recursos do fundo não fossem ampliados para entidades filantrópicas e conveniadas além das modalidades que já atendiam.

Em outras palavras, interpretamos que na opinião da CNM, os aspectos que mereciam destaques nas discussões e se seguiriam na Câmara, pontuaram-se e seriam complementados de forma viável e gradual, para simplificar ponderações e potencializar o efeito redistributivo intraestadual, distribuindo mais recursos entre os

²⁰ CNM - organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980, tendo como objetivos consolidar o movimento municipalista, bem como fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a entidade em referência mundial, na representação municipal, ou seja, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visam a excelência na gestão e a qualidade de vida da população.

estados e seus municípios, além de solicitar discussão também para um tratamento diferenciado as creches. E assim, a CNM atuou de forma constante nos debates do plenário, defendendo os interesses dos municípios e o aumento da complementação de 15%. Outra instituição que participou de audiências e discussões sobre o novo FUNDEB, na Câmara dos Deputados, defendendo os interesses dos municípios, foi a Frente Nacional de Prefeitos (FNP²¹).

O Sr. Elias Diniz, prefeito de Pará de Minas e representante da FNP, expôs em uma audiência pública, em 2017, e outra em 2018, o resultado de reuniões e estudos sobre a PEC 015/15, que discutiam o Novo Fundeb, onde apoiava a iniciativa e pontuava aspectos que chamavam atenção dos gestores municipais. Em sua fala, o prefeito afirmou que precisavam trabalhar a linearização no processo, ou seja, investimento versus qualidade, de acordo com a nota taquigrafia de 08 de agosto de 2017. Portanto, a Frente Nacional pede ao Governo, como complementação, que esse índice seja superior a 10%, para podermos atender aos nossos Municípios”.

A FNP participou do processo com bastante interesse, visto que depende bastante dos recursos destinados à educação para que a questão de equidade se tornasse uma realidade, porque muitos municípios possuem problemas com salários de professores, estrutura física das escolas e manutenção de aparelhos que auxiliam a aula do profissional da educação.

Com efeito, na audiência do dia 18 de junho de 2019, a senhora Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza, prefeita de Rio Branco/AC e representante da FNP, em consonância com os expositores do dia, professor Thiago e professor Marcelino, conclamaram a importância do CAQi, ressaltando a necessidade de critérios técnicos e o aprofundamento da discussão para que a distribuição de recursos fosse capaz de equalizar a educação básica brasileira.

A FNP propôs uma complementação de 20% no primeiro ano e de 2% ao ano, até alcançar 40%, dizendo ser evidente que esse percentual precisaria corresponder ao custo real, ou seja, baseado no CAQi.

²¹ Fundada em 1989, a FNP é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Prima por zelar pelo princípio constitucional da autonomia municipal, visando garantir a participação plena e imprescindível dos municípios no pacto federativo. Com isso, visa promover a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e na interlocução ampla e democrática com os três poderes no âmbito estadual e federal, e com a sociedade civil organizada.

Também defendendo os interesses dos Municípios, o Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação — UNCME, senhor Manoel Humberto, reafirmou que o município poderá ser penalizado sem a devida participação da União, e esclareceu que se não houvesse aumento da complementação, os municípios brasileiros sofreriam muito mais com a distribuição de forma não igualitária.

Em síntese, as estratégias para a participação ativa dos municípios para acompanhar e debater a PEC 015/15 foi a realização de fóruns, seminários e encontros com representantes dos municípios, estudando e analisando os impactos do Fundeb, levando o resultado das discussões para a exposição nas audiências públicas.

A preocupação dos municípios com o novo fundo ficou evidente na relação de recursos disponíveis e as responsabilidades que cada ente federado tem com a educação pública, pois é certo que os municípios não são capazes de arcar com o financiamento da educação; logo, percebemos todo o empenho para que o Fundeb, além de permanente, trouxesse consigo maior contribuição da União para o fundo. Em outras palavras, lutando por uma maior complementação da União, a participação da sociedade civil, que analisaremos a seguir, tornou-se essencial para a aprovação da PEC 015/2015.

Entre as entidades, podemos citar como principais colaboradores, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha²²), com seu representante: Daniel Cara, que participou como palestrante de quatro audiências públicas da Comissão Especial da PEC 015/2015. A Campanha, desde a primeira audiência, já discutia a questão da complementação, do Custo Aluno Qualidade (CAQ), enfatizando que, para o Novo Fundeb ser necessário, deveria haver um padrão mínimo de qualidade, como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Em sua Nota Técnica de agosto de 2020, onde relataram o acompanhamento de todo o processo de tramitação da PEC 015/15, a Campanha ressalta que:

²² A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais, sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade.

O processo de aprovação de um novo Fundeb permanente foi longo, com sucessivas audiências públicas e diversas reuniões com atores políticos. A Campanha se destacou por sua árdua atuação de incidência política dentro do tema e mobilização de sua rede em diversas regiões do Brasil para levar essa discussão a quem de fato seria atingido por ela: os milhões de estudantes, professores e profissionais da educação pública brasileira que, sem um Fundeb mais igualitário, com mais recursos da União, correriam o risco de ter a qualidade de sua educação ainda mais prejudicada (CAMPANHA, 2020, p.9).

Para ampliar o recurso destinado à educação pública, a Campanha defendia a complementação da União. Nesse cenário, Daniel Cara, em sua primeira participação nas audiências públicas da 55ª legislatura, deixava claro o posicionamento da Campanha, justificando que a União concentra muito recurso e distribui muito pouco, ou seja, sendo o município o ente federado mais desfavorecido em termos de arrecadação, e aquele que tem a maior responsabilidade em termos educacionais.

O Fundeb, segundo ele, dialoga claramente com a ideia de um padrão mínimo de qualidade, porém, ele não é capaz, com a complementação de 10% em garantir qualidade para a educação. Pensando nas desigualdades municipais na audiência do ano de 2018, a Campanha, na pessoa do Senhor Daniel Cara, sugeriu uma complementação de 50%. Ressaltamos aqui que esse foi o maior percentual defendido por uma instituição nas audiências públicas da PEC 15/2015, infelizmente o resultado final ficou bem abaixo dessa perspectiva.

Porém, na audiência da 56ª legislatura em 2019, depois de vários estudos e em consenso com outras organizações, a Campanha apresentou nova sugestão referente a complementação da União, igualando seu percentual a outras entidades que lutavam por esse aumento. Com efeito, a porcentagem defendida agora era uma complementação da União de até 40%, havendo uma combinação entre o VAAT e o VAA, que era o modelo já consagrado.

Colaborando com as propostas defendidas pela Campanha, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca²³) foi outra entidade da sociedade civil que intensificou seus estudos para fortalecer a PEC 015/2015. Em audiência pública da 55ª legislatura, a professora Lisete Alelaro, presidente da Fineduca na ocasião, propôs que a complementação federal passasse imediatamente a ser de 25%, mesmo antes da aprovação final do Fundeb, o que não se tornou

²³ A Fineduca é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que tem como objetivo 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.

realidade, pois o aumento final da complementação ficou abaixo do teto sugerido pela professora de forma imediata. Essa porcentagem de complementação sugerida era a inicial, pois em relação a necessidade real da educação básica — como apresentado nos estudos — a complementação final deveria chegar aos 50%, como já defendido pelo Prof. José Marcelino e Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Para fortalecer os debates das Audiências Públicas da 55ª e 56ª legislaturas, participaram através de seus representantes legais, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE²⁴), como o seu presidente, Heleno Araújo Filho, que destacou a urgência em aumentar a complementação na União no Novo Fundeb, já que não havia como pensar no Fundeb permanente como uma política isolada que, aprovada, daria conta de atender às demandas da sociedade brasileira, ou seja, com 10% de complementação federal.

A CNTE defendeu a perspectiva de avanço no financiamento da educação, a partir dos estudos originados da Casa legislativa, e dos movimentos sociais na necessidade de estabelecer um percentual efetivo de 50% de investimento por parte da União, já que não acreditavam que saindo de 10% para 15%, haveria um avanço substancial no fundo.

Ele afirmava ainda que quem é contra o investimento em educação, o problema não é de falta de recursos, mas de má gestão. No entanto, quando se compara o Brasil com outros países com potencial econômico menor, percebemos que o investimento por aluno nessas localidades é maior. Logo, o investimento em educação se faz a partir de mais recursos, como a complementação maior da União.

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) demonstrou seu total apoio a PEC e já na audiência da 55ª legislatura, observamos que sua representante expôs que defendia, junto com a maioria, a necessidade de melhorar a complementação da União de 20% ou mais, em relação ao Fundo. Defendeu também “a implantação da concepção e política de financiamento, baseada no CAQ, que analisa as condições da oferta de cada etapa de educação”.

²⁴ A Confederação conta, hoje, com 50 entidades filiadas, sendo 26 estaduais, 22 municipais e duas distritais, seu Comitê Diretivo é composto por diversas entidades da sociedade civil, como movimentos e sindicatos. Estas entidades lutam pela valorização dos Trabalhadores em Educação, pautando-se pela mobilização, pela profissionalização, pela carreira, pelo piso salarial profissional nacional, pela garantia dos direitos sociais e pela ampliação dos espaços de cidadania.

O MIEIB esteve presente e atento a discussão do financiamento para a educação pública, pois a educação infantil é muito visada pelas instituições privadas, principalmente a creche, assim a representante da entidade na 56ª legislatura Jaqueline Pasuch confirmou a importância do recurso ampliado, ou seja, “em se tratando de financiamento, isso é fundamental, porque é muito fácil encontrarmos muitos mecanismos de busca de financiamentos que não sejam públicos em ofertas não qualificadas para as crianças, sobretudo os bebês”.

Vale ressaltar também a presença da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), que confirmou que o Fundeb é um instrumento capaz de promover a equidade através do efeito redistributivo, distribuído para toda a educação básica, devendo ser conservado no substitutivo.

Entidades como a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE), uniram-se a CNDE e se posicionaram a favor da complementação de 40%, compreendendo que os recursos gastos na educação não eram suficientes para promover uma educação pública de qualidade, pois acreditavam que o problema da educação pública no Brasil não é apenas por ineficiência por parte dos gestores públicos, e sim por ausência de um aporte financeiro que promova uma educação mais equalizadora.

Além das entidades destacamos a participação de professores pesquisadores referências dos estudos sobre o financiamento e defensores da necessidade de valores maiores na complementação da União. José Marcelino de Rezende Pinto, professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, foi o primeiro expositor das audiências públicas da 55ª Legislatura, ele defendeu a maior complementação da União, afirmando que se usassem o CAQ, que já está no PNE, e o colocassem como conceito na discussão da complementação da União, sairíamos da lógica do complemento de 10% ou de 12%, e daríamos uma base mais concreta ao fundo.

Por sua vez, o professor da Faculdade de Educação da UnB, Luiz Araújo, chamou atenção para as estratégias da meta 20 do PNE, como a 20.6, que já deveria estar implementada, ou seja: o Custo Aluno Qualidade inicial. Isto é, ele dizia ser possível uma política de fundos que aumentasse a complementação da União, buscando um padrão de qualidade. Logo, percebemos com a análise do professor que com mais recursos, os entes federados poderiam dar um salto no padrão de qualidade dos indicadores educacionais e com mais eficiência.

Também em defesa do Fundeb permanente do CAQi e CAQ, Nelson Cardoso Amaral, professor da Faculdade de Educação da UFG, falou que não poderiam deixar de considerar essa inter-relação entre o Plano Nacional de Educação, o CAQ e o Fundeb. Em outros termos, o docente defende a complementação da União como mais recursos para a educação, já que o Fundeb entra com a cooperação que a federação exige constitucionalmente, então seria importante elevar o dinheiro destinado à educação e definir o CAQ.

Nessas audiências, percebemos a importância da complementação da União aliada com o CAQ, assim os recursos disponibilizados favoreceriam a educação básica pública em toda federação. Nesse contexto, a discussão foi permeada na dimensão do CAQ e da possibilidade de maior aporte de recursos por parte da União, isso como perspectiva de equalização da oferta educacional na federação, pois, segundo os dados mostrados na audiência aos participantes, existia uma assimetria entre as responsabilidades de gastos e a capacidade de mobilizar recursos.

A esse respeito, Marta Teresa da Silva Arretche, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, apresentou um mapa em sua explanação na defesa de um Fundeb permanente que apresentava o desempenho da educação, ressaltando que houve uma melhora no desempenho educacional com a instituição do Fundeb.

Esse fato nos remete ao aspecto já discutido anteriormente, onde pessoas que são contra um maior investimento em educação dizem que o aumento do financiamento não trouxe nenhum resultado, desqualificando-o, dizendo que não adianta colocar mais dinheiro na educação, porque já tem muito dinheiro; porém, os dados apresentados reforçam que o fundo foi um mecanismo importante para a melhora desse desempenho educacional, sendo assim investimento na educação sempre será importante.

Propondo a substituição da função supletiva da União por uma função solidária no financiamento da educação básica, observamos que o professor Salomão Ximenes, da Universidade Federal do ABC, defendia um financiamento tripartite, porém equilibrado e solidário no novo fundo, com a União participando de, no mínimo, 50% dos aportes de Municípios e Estados ao Novo Fundeb. Em outros termos, juntamente com essa complementação da União, o docente defendia a regulamentação do mecanismo do CAQ como meio para diminuir as desigualdades educacionais existente na federação.

Na defesa desse mecanismo capaz de mensurar o financiamento da educação com os parâmetros de qualidade e os recursos necessário para educação básica, Thiago Alves, professor da Universidade Federal do Paraná, apresentou, uma ferramenta construída a partir da integração de bases de dados educacionais para a produção de indicadores, e para melhor compreensão dos desafios do financiamento da educação básica no Brasil, sendo possível a análise de desigualdades educacionais e mensuração de custos educacionais, demonstrando a necessidade de maior aporte de recursos para a educação em diversos entes federados, e sem a União tal aspecto não seria possível.

O professor apresentou então o projeto desenvolvido no sentido de simular valores do custo/aluno, SimCAQ. Em outras palavras, o simulador permite colocar parâmetros de qualidade e ver o impacto disso no valor/aluno, e a partir desses dados avaliar a real situação do sistema escolar quanto ao recurso repassado pela União.

Nalu Farenzena, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, destacou que o Fundeb é uma parte significativa dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica. A professora pontuou alguns aspectos como sugestões para aperfeiçoar o texto da PEC do novo Fundeb, entre eles a proibição do uso dos recursos da cota federal do salário-educação para a complementação da União.

Além da docente, outros profissionais e entidades se mostraram totalmente desfavoráveis ao uso do salário educação à complementação da União, sugestão apresentada na 3ª minuta, pois acarretaria na descaracterização da complementação da União. Eles lutaram para que essa sugestão fosse retirada da minuta que iria à votação no plenário, tendo sucesso com seus argumentos. Com efeito, a sugestão foi suprimida da proposta, na apresentação da 4ª minuta.

Percebemos os esforços de todos os pesquisadores no sentido de colaborar com a PEC do novo fundo, a partir de seus estudos para o aperfeiçoamento do Fundeb. Logo, torná-lo permanente, reduzir as desigualdades e aumentar o valor aluno por ano foram algumas das questões que debatiam, seguidamente, de forma que pudessem contribuir com a melhoria da educação, ou seja, visando a equidade.

Ao término dos debates em torno da PEC 015/2015, houve várias reuniões para que o texto definitivo fosse concretizado e, enfim, fosse para votação nas Casas Legislativas. No seu relatório final, a relatora da PEC sinalizou que:

Propusemo-nos a debater a proposta do novo Fundeb, apresentada pela nobre Deputada Raquel Muniz, a partir da oitiva dos principais atores educacionais, como o Ministério da Educação (MEC), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), a União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), além de movimentos como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), o Movimento Todos pela Educação (TPE) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib). Foram ouvidos também acadêmicos, estudiosos e gestores, cuja contribuição a Comissão considerou importante. Além disso, foi considerado o rico acervo da Comissão Especial que funcionou na 55ª legislatura (BRASIL, 2020, p.35).

Podemos perceber que a formulação do Novo Fundeb envolveu vários atores que defendiam a complementação da União, segundo os interesses do grupo que representava, sendo um processo complexo e demorado. Logo, interpretamos que houve um amadurecimento no processo de formulação, onde os instrumentos utilizados garantiram maior espaço para a sociedade, através de debates com especialistas da área educacional.

Os atores que participaram do debate técnico-político, atuaram como defensores de interesses distintos em parte da política que estava sendo reformulada, porém, todos tinham interesse em dar continuidade ao fundo, transformando-o em parte integrante da Constituição federal e, em sua maioria, ampliando a complementação da União.

Na próxima seção, analisaremos como ficou a complementação da União para este novo fundo, a partir das propostas apresentadas nas audiências públicas e sua aprovação após todo o trâmite percorrido nas casas legislativas.

4. A aprovação da Complementação da União de 23% ao Novo Fundeb: Limites e Possibilidades para a garantia do direito à Educação Pública Gratuita e socialmente referenciada

Na seção anterior apresentamos o processo da PEC do Novo Fundeb e as disputas ocorridas na 55ª e 56ª legislaturas através das audiências públicas. Percebemos que o percurso de uma PEC tem seu amparo legal nas normas das casas legislativas, iniciando com a formação da Comissão Especial para o estudo do tema.

Os debates ocorreram nas audiências públicas na câmara dos deputados, onde as minutas dos substitutivos foram apresentadas, na medida que as alterações ocorriam. Com o relatório final, a proposta é encaminhada, seguindo os trâmites legais, primeiro para votação na Câmara dos Deputados e aprovada nessa casa, seguindo para aprovação também no Senado Federal.

Ressaltamos que toda essa discussão foi permeada por questões políticas, portanto, não pode ser analisada isoladamente, principalmente se as discussões fazem parte da política pública e social, e o financiamento da educação está intrinsecamente ligada a essas políticas, como demonstrado na segunda seção.

Assim, com o objetivo de analisar os limites e as possibilidades da complementação da União aprovada no novo Fundeb, iniciamos essa nova seção que traz três subseções para corroborar com a análise desse estudo, a complementação da União aprovada, o embate do público x privado, além da análise se podemos considerar o Novo Fundeb como uma vitória para a educação pública.

Logo, foi fundamental que a análise da PEC levasse em consideração o conjunto de fatores que poderiam interferir na sua efetivação, pois isso é uma realidade das políticas sociais no Brasil, isto é, assentam-se nas possibilidades que o setor econômico dita. Além disso, a barganha federativa tem forte influência nas decisões, como no caso do Fundeb (MACHADO, 2007).

Ressaltamos que essa PEC foi bem mais discutida e analisada pelos setores da sociedade civil organizada, ligadas ao sistema educacional do Brasil, primando por uma educação pública de qualidade; portanto, não teria como não enfatizar a complementação da União, pois essa é fundamental para garantir o direito à educação.

Para que as possibilidades de avanços por meio da política de fundo se concretizem, compreendemos que deve haver organização nas lutas pelo fundo

público, bem como estratégias para combater as desigualdades educacionais, respeitando sempre às necessidades e diversidades dos entes federados, tudo isso na perspectiva de uma educação pública com qualidade.

4.1- A Complementação da União aprovada

A discussão de tornar o Fundeb um instrumento permanente e constitucional foi importante para a garantia do direito à educação e as condições necessárias para efetivar políticas educacionais que proporcionem o desenvolvimento da educação básica, envolvendo mais recursos como parte das políticas públicas da federação.

A destinação de recursos financeiros para as políticas públicas é um elemento essencial para verificarmos como o Estado vem tratando temas relacionados às áreas sociais, pois essa é uma importante variável de avaliação da qualidade na oferta de importantes direitos numa sociedade marcada por históricas desigualdades, como é o caso do Brasil (TEIXEIRA, 2019, p. 137).

O financiamento permanente, baseando-se nas experiências do Fundef e Fundeb, procurou avançar nos critérios político-econômicos do novo fundo em questão do papel da União, com maior complementação para o fundo, buscando um valor mínimo para custear uma educação, preocupando-se com arrecadação e distribuição desse recurso, isso inserido, dentro da totalidade de um projeto de educação e na necessidade de debater sobre o funcionamento da política de financiamento.

Gemaque (2006) esclarece que a política de financiamento da educação demonstra a importância dada a essa política pelo governo, ou seja, a partir dos recursos a ela destinados é possível observar o quanto o governo prioriza a educação.

Nesse contexto, verificamos que, nas audiências públicas analisadas, aquelas que debateram a complementação da União, o governo e seus atores que o representaram, deixaram claro que não concordavam com o aumento desse recurso destinado à educação, usando dados originados em estudo que prioriza a educação voltada ao interesse privatista.

O Novo Fundeb continuou com a sub vinculação de recursos públicos já vinculados à MDE para a cesta-Fundeb²⁵, ou seja, 20% de impostos estaduais e municipais (BRASIL, 2007), logo, não houve novas fontes de recursos para a

²⁵ Isto é, continuou a mesma do fundo anterior, conforme já explicitado na seção antecedente.

educação básica no novo fundo. O que aumentou foi a complementação da União, onde o ente federal continuará complementando os fundos que não atingem o valor mínimo por aluno anualmente.

A defesa por esse aumento na complementação da União foi construída a partir de lutas por mais recursos públicos para a educação. A esse respeito, Pinto (2007) esclarece que, no desenho da política educacional, quem mais investia no fundo eram os municípios e estados e eles eram os que menos faziam uso da disponibilidade financeira de arrecadação.

Ao realizarmos uma importante discussão sobre a complementação da União ao novo fundo, haja visto que vários entes federados necessitavam de mais recursos e a União podia contribuir ampliando o recurso da complementação, compreendemos que a educação, enquanto política pública, foi assegurada em diversas Constituições do Brasil, em maior ou menor grau de visibilidade, e como um direito social, necessita de recursos públicos para que possa ser assegurada.

Em outras palavras, interpretamos que os recursos públicos destinados à educação fazem parte da política educacional que abrange o financiamento da educação básica, através dos fundos, e que nos últimos cinco anos (2015-2020) teve a proposta para continuidade para o Novo Fundeb, debatida e aprovada. Porém, esse debate sofreu intervenções negativas do governo federal que tentava impedir progressos, e teve uma participação incisiva dos movimentos de defesa de educação pública, como também outras organizações nas audiências públicas e sessões especiais.

Percebemos que as Audiências Públicas foram um espaço imprescindível para que governo e Sociedade Civil disputassem os direcionamentos do financiamento da educação brasileira, sendo palco de embates entre os expositores, que estavam divididos entre os defensores da educação pública e os interligados com os setores do ensino privado, cujas propostas se aproximavam do executivo federal.

Sendo essa uma política em que as atribuições para sua efetivação são, em grande parte, do Estado, os representantes da Sociedade Civil foram bastante expressivos em todo o trâmite do novo fundo, adentrando esse espaço de disputas que se reproduziram no Congresso Nacional para debater e disputar uma política de Estado. Em suma, concordamos com a professora Gabriela Schneider, da UFPR, a qual disse que “defende-se o Fundeb como política de Estado, não apenas como uma política passageira de Governo, mas também como um projeto para a sociedade,

porque a educação é para toda a vida”, em sua apresentação na audiência pública, conforme nota taquigráfica de 10 de outubro de 2017.

Sena (2015) diz que é possível concluir que, durante essa tramitação, a vigilância na pesquisa acadêmica e a atuação dos parlamentares na discussão a respeito, seriam fundamentais para o processo, principalmente na questão da complementação da União, debatida no que tange sua ampliação em termos percentuais.

Ao final dos estudos da complementação da União nas audiências públicas, após os ajustes na PEC 015/2015 e sua votação e aprovação nas casas legislativas, observamos que o recurso que será destinado pela União a complementação do fundo foi ampliado de forma gradativa, ficando assim:

Quadro 7 - Complementação da União

Ano	Complementação (total)	VAAF	VAAT (50% para Educação Infantil)	VAAR/VAE (atendimento+aprendizado+redução desigualdades)
2021	12%	10%	2%	-----
2022	15%	10%	5%	-----
2023	17%	10%	6,25%	0,75%
2024	19%	10%	7,5%	1,5%
2025	21%	10%	9%	2%
2026	23%	10%	10,5%	2,5%

Fonte: EC 108/2020. Elaborado pela autora.

A nova forma de complementação da União ao Fundeb será calculada de acordo com o número de alunos matriculados, nas respectivas redes de educação básica pública presencial, ou seja, observadas as diferenças e as ponderações quanto

ao valor anual por aluno (VAAF²⁶, VAAT²⁷ ou VAAR²⁸) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. E assim serão consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia da educação em toda federação, segundo o relatório final da PEC 015/2015 (BRASIL, 2020).

Ademais, o percurso para chegar a esse nível de complementação da União para o novo Fundeb foi marcado por intensos debates, como demonstrado na seção anterior, ou seja, se de um lado havia os defensores dos recursos para a educação pública, gratuita e de qualidade, alicerçada pelo viés democrático, outros defendiam uma educação gerencial, seguindo os preceitos de um sistema pautado na meritocracia.

A nova complementação da União recebeu a denominação de modelo híbrido. A chamada complementação modelo híbrido manteve as regras do antigo fundo de 10%, inovando para os demais 13%. Esse modelo visa preservar os recursos que são usufruídos ao longo dos anos por estados e municípios, principalmente do Norte e Nordeste, evitando a ampliação da desigualdade no mesmo estado.

As distorções residuais, onde municípios recebem a complementação, mas não necessitam, poderão ser corrigidas a partir de indicadores de disponibilidade de recursos, isto é, esse ponto da EC 108 deverá ser regulamentado até o ano de 2022.

Esse sistema híbrido para a Campanha (2020) revela que:

[...] o sistema distribuição dos recursos no Fundeb deve ser híbrido, ou seja, que combine o modelo vigente (baseado no valor mínimo por aluno estipulado a cada ano) e o novo modelo VAAT (Valor Aluno Ano Total). Ou seja, o sistema híbrido contempla então o modelo vigente, que garante segurança para 115 milhões de brasileiros - especialmente as/os estudantes, professoras e professores - e é um instrumento corretivo das distorções existentes no Fundeb vigente, que vai passar a beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no fundo (p.23).

²⁶ A complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF) é composta por 10% da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, ou seja, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O valor base para o cálculo é o resultado da razão entre os recursos recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

²⁷ A complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) tem esse nome porque se dá em função do valor anual total por aluno, isto é, o valor inicial somado à complementação da União. O VAAT é um dos institutos inovadores da nova Lei do Fundeb. Anteriormente, se um município não atingisse o mínimo nacional, mas seu Estado tivesse atingido, o Município não receberia a complementação da União. Agora, se após a complementação do fundo estadual/ distrital (VAAF), a rede de ensino municipal (juntamente à rede estadual/distrital) ainda não atinge o mínimo, ela recebe a complementação do VAAT.

²⁸ A complementação do Valor Anual por Aluno (VAAR) é composta por 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Fundeb. Em outras palavras, é destinada às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, considerando a redução das desigualdades e o cumprimento de condicionalidades previstas (FNDE, 2021).

O VAAT foi tema de um estudo que causou certa polêmica entre os atores da PEC 015/2015, pois havia uma defesa de que se o mesmo fosse alterado para esse sistema híbrido, não promoveria a equidade buscada pelo fundo, porém com exposições de propostas com dados evidenciando que esse sistema seria eficiente, e apresentadas nas audiências públicas pelo representante da Campanha, esse modelo de VAAT foi apoiado por instâncias federativas e representantes de todas as correntes estaduais e municipais. Nesse sentido, conforme Sena (2021), a Complementação da União com a nova regra distributiva, o Modelo Híbrido, foi definida em três modalidades, que consideram:

- 1- O valor anual por aluno (VAAF), distribuído, a exemplo da regra atual, por âmbitos estaduais que não lograrem alcançá-lo, ou seja, o cálculo dessa parcela permanece em 10% sobre o valor total arrecadado pelos 27 fundos estaduais;
- 2- O valor aluno ano total (VAAT) será calculado com base nos recursos do Fundeb, acrescido de outras receitas e transferências vinculadas à educação, logo, é o valor inicial somado à complementação da União. A complementação do VAAT apresenta dois aspectos específicos: o primeiro está relacionado à obrigatoriedade da aplicação de pelo menos 15% do valor da complementação em despesas de capital²⁹, isto na rede de ensino beneficiada. E a segunda tem ligação com a Educação Infantil, onde se deve aplicar 50% do valor da complementação, obedecendo a parâmetros indicadores³⁰;
- 3- O valor anual por aluno (VAAR) será destinado a redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades³¹ de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, ao que se refere atendimento e melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades. Logo, é composta por 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Novo Fundeb.

²⁹ As despesas de capital são as destinadas à aquisição de materiais de caráter permanente, como equipamentos de informática, eletrônicos, mobiliário, instrumentos musicais, etc.

³⁰ Serão considerados para esses indicadores: o déficit de cobertura, calculado pela razão entre oferta e demanda atual, e a vulnerabilidade socioeconômica da população.

³¹ As condicionalidades e melhoria dos indicadores regulamentados na Lei nº 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb).

Quadro 8 - Modalidades de complementação da União o Novo Fundeb.

Modalidades de Complementação da União	Critérios	%
Complementação VAAF	Por âmbitos estaduais, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo VAAF (calculado com base nos recursos da cesta Fundeb) definido nacionalmente.	10%
Complementação VAAT	Por redes, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo VAAT definido nacionalmente (calculado com base nos recursos do Fundeb, acrescido de outras receitas e transferências vinculadas à educação). 50% distribuídos para a educação infantil	10,5%
Complementação VAAR	Para redes públicas que, uma vez 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.	2,5%
Total Complementação	Segundo cada modalidade de complementação	23%

Fonte e elaboração: Paulo Sena, Conle/CD (2020).

A partir do quadro acima, podemos inferir que se o VAAF não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente, a União entra com a complementação VAAF, repassando 10% dos recursos do VAAF para o fundo. Se após esse repasse do VAAF, o valor mínimo definido a nível nacional não for alcançado, a União então repassa, para cada rede, no mínimo 10,5% sobre o Valor Anual por Aluno obtido após a complementação VAAF, até que este valor alcance o mínimo nacional.

A complementação VAAT é repassada às redes de ensino (municipais, estaduais ou distritais), diferente da complementação VAAF que é repassada somente aos Estados e ao DF. Ou seja: primeiro a União complementa o Fundo estadual, depois, se necessário, complementa os recursos dos Municípios.

No quadro abaixo apresentaremos uma simulação comparativa entre os recursos destinados ao VAAT em 2019 com o novo fundo, usando o Simulador Fundeb desenvolvido em parceria por Fineduca, Campanha e LDE, SimCAQ³², onde podemos perceber o acréscimo de 5,5% no conjunto das receitas para a educação básica. a partir do critério do VAAT.

³² O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados como Padrão de Qualidade de Referência (PQR), para estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica.

Quadro 9 - Percentual de complementação da União ao Fundeb pelo critério Valor-Aluno Ano Total

Receitas para educação básica	Realizado		Novo Fundeb	
			[simulado]	
	2019		2019	
Fundeb estadual	152.936.760.466	55,5%	152.936.760.466	52,5%
Rec. Líquida de impostos [adicionais ao Fundeb]	88.919.829.149	32,3%	88.919.829.149	30,5%
Salário Educação (cota estadual/municipal)	12.261.086.440	4,5%	12.261.086.440	4,2%
Programas FNDE (PNAE, PNATE e PDDE)	5.689.687.590	2,1%	5.689.687.590	2,0%
Complementação da União - critério VAAF	15.602.801.777	5,7%	15.602.801.777	5,4%
Complementação da União - critério VAAT			16.058.359.849	5,5%
Receita potencial vinculada à Educação Básica	275.410.165.421	100,0%	291.468.525.270	100,0%

Valor-aluno-ano (todas as fontes) - em R\$		
Menor	3.592	5.847
1o quartil	4.640	5.847
Mediana	5.954	5.954
3o quartil	7.131	7.131
Maior	39.676	39.676

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

Para efetivar o novo modelo de complementação foram necessários alguns ajustes na configuração do fundo, como iniciar a complementação apenas em 2023 e proporcionar um tempo para os estados organizarem seus dados, a fim de vencer os desafios para melhorar o financiamento do ensino brasileiro.

4.2- As novidades do embate Público X Privado na discussão da PEC do Novo Fundeb

A contradição: público X privado, é um capítulo recorrente na história da Educação brasileira. Cury (1992) ressalta que tal discussão é perpassada por aspectos financeiros e doutrinários. Na discussão do Novo Fundeb as tentativas de destinação de recursos para instituições privadas emergiram na defesa das escolas charters e com os vouchers. Entendemos que a resistência combativa a tais propostas é importante para o combate às desigualdades que constituem historicamente a sociedade brasileira.

Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), de 2019, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a concentração de renda e riqueza destaca o Brasil como o sétimo país mais desigual do mundo.

Essa desigualdade se manifesta na educação, mediante a dificuldade de acesso da população pobre ao ensino e na diferenciação do financiamento da educação para manutenção de estrutura educacional adequada por estados e municípios localizados em regiões precárias. Rolim (2021) p. 51, nesse sentido, explicita que:

Desta feita, o princípio constitucional referente à garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I, art. 206) expõe o grau dos desafios históricos dos defensores do projeto de educação pública de qualidade diante das profundas desigualdades tributárias entre estados e municípios e do avanço da lógica da lucratividade (ROLIM, 2021, p.51).

Seguindo esse contexto de desafios, o financiamento das políticas educacionais não fica à parte das disputas por recursos públicos, a autora ainda afirma que esse financiamento é o epicentro de embates entre o projeto de educação pública de qualidade para todos e o dos privatistas, que veem na educação um serviço rentável.

Nas audiências públicas da PEC 015/2015, a disputa por esses projetos educacionais em vertentes tão diferentes foram aparecendo de acordo com a apresentação dos atores. Conforme ressaltado na seção anterior, as propostas de percentuais da complementação da União no novo Fundeb revelaram dois polos contraditórios. Nesse sentido, Glus (2021) pondera que a disputa pela complementação da União foi rodeada por dois extremos:

Percebemos um antagonismo bem marcante, a disputa de dois extremos, entre 10%-15% a 50%, no Novo Fundeb, que define projetos diferentes para a educação básica brasileira. Um projeto que se baseia na eficiência dos gastos no financiamento da educação, cuja prioridade para a educação básica não deve ser mais verba, mas saber gerir esses gastos, e um projeto que aponta a necessidade de aumentar os gastos em educação básica a fim de aumentar a qualidade da educação pública brasileira (GLUS, 2021, p.8).

Ressaltando o cenário sócio-político-econômico, durante as audiências públicas da PEC nº 15/2015, observamos que alguns atores defendiam que a complementação da União não fosse alterada, ou seja, continuando em 10%. Logo, esses atores eram, em sua maioria, representantes do governo e, portanto, defendiam indicações do governo.

Verificamos que a preocupação do governo é que a ampliação do recurso cause um grande impacto aos cofres públicos, e com a possibilidade de sustentação

do fundo após um certo período, exponha de maneira significativa a gestão inadequada dos recursos. Todavia, esse argumento foi refutado por estudos que evidenciavam porque o recurso de 10% se mostrava ineficiente para atender as demandas de todos os municípios da federação.

Percebemos que isso se dá porque o governo não estava realmente com pretensão de construir o Novo Fundeb, ou seja, não participou efetivamente dos debates, isto é, não queria ampliar a participação da União nos recursos do fundo, uma vez que a visão que apresentavam não favorecia a educação perene e nem ao debate da complementação, optando simplesmente por se manter distante da discussão.

Um dos embates surgidos na PEC, a sustentabilidade fiscal, foi um dos pilares defendido pelos ministérios para o fundo, onde diziam que tinham um orçamento e precisavam se ater a ele, logo, o respeito a sustentabilidade fiscal do orçamento da União era necessário para se ter um impacto fiscal nulo na proposta em estudo.

Observamos ainda que foi defendido pelo Ministério da Economia a reestruturação do fundo, também defendido pelo professor Marcelino na mesma audiência, porém com interpretações diferenciadas, sendo relatado pelos representantes que havia municípios que não eram contemplados pelo fundo e necessitavam de complementação.

Os expositores do ministério indicaram que o recurso educacional precisava ter ligação além da situação fiscal da federação com bons resultados educacionais, e eles estariam ligados ao segundo pilar do Fundeb: a eficiência, enaltecendo a inclusão de estímulos, de incentivos a Estados e Municípios, para que gastassem com mais qualidade o recurso que é destinado a eles.

Observamos que esse era um ponto defendido pelos ministérios, o gasto do recurso de acordo com os índices apresentados pelas escolas e municípios, eles chamam isso de eficiência, mas assim como muitos dos defensores da escola pública, discordamos da aplicação do conceito eficiência utilizado nesses termos, pois premiar escolas a partir de resultados não favorece a federação, conforme Neto e Silva (2001, p.15) esclarecem:

É a dinâmica da qualidade, da produtividade, da criatividade e da competitividade desenvolvida na escola. Dentro dessa perspectiva, a escola passa a ser entendida como uma empresa e os professores, alunos e dirigentes transformam-se em trabalhadores que precisam se empenhar, ao máximo, para atingir a excelência proclamada. Partindo dessa premissa, os referidos trabalhadores da educação passam a ser responsabilizados pelo

baixo rendimento acadêmico da escola, ausentando a parcela de responsabilidade do poder público.

Evidenciamos que não é possível uma qualidade com dualização social, conforme os autores dialogam, quando se discrimina, e se nega o direito a parte da população de avançar pedagogicamente. Ao desvincular a escola de seus determinantes sociais e econômicos, as instituições das camadas de baixa renda, geralmente com um baixo padrão de produtividade, se seguir tais critérios, serão inviabilizadas de melhorar seu funcionamento; logo, não queremos exclusão, mas uma escola efetivamente para todos, pública e de qualidade.

Durante a análise do embate público x privado, percebemos claramente a posição governista que buscava não só manter a complementação sem grande alteração, mas tentava introduzir no novo fundo essa relação de Estado e terceiro setor na organização da escola pública. Isso contrariando totalmente a proposta que tinha o direcionamento do recurso público para a escola pública, não havendo espaço para o Estado delegar ao terceiro setor a responsabilidade da escola pública por meio da parceria público x privado.

Peroni (2015) sobre essa relação público x privado a partir da participação via terceiro setor diz que

São várias as formas como o privado tem atuado no setor público. Verificamos na pesquisa o quanto a relação entre o público e o privado é complexa e multifacetada. Entendemos que a mercadificação da educação pública não é uma abstração, mas ocorre via sujeitos e processos. Trata-se de sujeitos individuais e coletivos que estão cada vez mais organizados, em redes do local ao global, com diferentes graus de influência e que falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental (PERONI, 2015, p. 56).

Na análise do conteúdo das audiências públicas foi possível identificar esses sujeitos e os lugares de onde falavam. Eles/elas atualizaram o embate Público X Privado, sob os argumentos de experiências estrangeiras (escolas *charters*), *vouchers* no lugar de bolsas de estudo, a desqualificação das instituições públicas propondo premiação, bonificação e exaltando avaliações de grande escala.

Os contrapontos feitos a essa lógica privatista e a mobilização constante e atenta das entidades do campo progressista foram fundamentais para assegurar que o texto aprovado permitisse a reafirmação da Educação Pública como horizonte possível de condições educacionais menos desiguais.

4.3- Considerar o Novo Fundeb como uma vitória da Educação Pública Gratuita e socialmente referenciada é possível?

Se havia um consenso, isso foi confirmado nas audiências públicas da PEC 015/2015, a respeito do Novo Fundeb, era a sua constitucionalização. O novo Fundeb, sendo parte integrante da Constituição Federal, afasta as incertezas, estabiliza o fluxo de recursos e permite o planejamento, pois essa constitucionalização proporciona maior segurança jurídica, tanto para seu funcionamento quanto para as regras aprovadas.

O fundo manteve a mesma cesta de recursos do antigo Fundeb, como já apresentado na seção anterior, sendo decorrente da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios aos fundos estaduais. O Fundeb é constituído por 27 fundos estaduais independentes entre si, onde cada estado e os seus respectivos municípios repassam para o Fundo 20% da arrecadação da cesta de impostos definida.

A principal diferença nesse aspecto foi a ampliação da contribuição da União ao mecanismo de financiamento. O Novo Fundeb teve a complementação da União ampliada gradativamente de 10% para 23% ao longo de seis anos, iniciando com 12,5% em 2021. Conforme ressaltamos na subseção 4.1, além desse aumento, a complementação passou a ser distribuída por um modelo híbrido, utilizando o VAAT, VAAF e VAAR, assim estabelecido:

Foi instituída nova forma de complementação da União ao Fundeb, que será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de Educação Básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de qualidade da educação, a complementação será equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos (BRASIL, 2021, p14).

No novo fundo, a educação infantil foi beneficiada, a preocupação com essa etapa da educação básica primou pela garantia do acesso ao atendimento de qualidade na educação infantil, para todas as crianças de zero a cinco anos de idade, e para o fortalecimento do próprio campo da educação infantil como um campo de pesquisas, de conhecimentos e de atuação profissional.

No texto final, a relatora da PEC fixou um total do Novo Fundeb para ser reservado, exclusivamente, para a Educação Infantil, cujo foco são crianças de 0 a 5 anos.

Art. 28. Procedida a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo art. 13, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo a esta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o art. 5º, inciso II (BRASIL, 2020).

Esse repasse de recursos para a Educação Infantil vem contribuir com a meta 1 do PNE, visando universalizar as matrículas da creche, atingindo 50% de matrículas e pré-escola até 2024.

O novo fundo também garante continuidade ao fundo anterior, no que diz respeito ao repasse financeiro para instituições conveniadas, desde que sejam filantrópicas, comunitárias e confessionais e não persigam lucrar com suas atividades (BRASIL, 2021). O ideal é que haja instituições públicas suficientes para atender toda a demanda dessa etapa da educação básica, daí a importância de utilizar investimento público na construção de escolas de educação infantil e atender com qualidade o seu público.

Uma das modificações que gerou intensas discussões nas audiências públicas do novo fundo foi em relação à remuneração dos trabalhadores em educação, pois além de ampliar os profissionais atendidos, também aumentou de 60% para 70% o valor a ser destinados a eles, alguns atores mencionaram o fato de muitos municípios irem além dos 70% para o pagamento dos professores, então esse valor causava certa preocupação.

Na nova regra ficou determinado que, além do mínimo, de 70% dos recursos extras, poderão pagar salários dos profissionais da educação e pelo menos 15% terão de custear investimentos nas escolas, esse recurso não será permitido para pagamentos de aposentadorias e pensões, sendo a proibição explícita na EC 108/2020, o que causou certo desentendimento em atores contrários a essa regra, principalmente ligados aos governos estaduais e municipais; porém, ao final, permaneceu os 70% para remuneração dos profissionais da ativa.

Apesar de ser uma conquista muito aplaudida por vários outros atores, ressaltamos que em alguns estados e municípios, a situação salarial pode não sofrer alterações a princípio, pois na média nacional, em 2019, tantos estados, quanto municípios aplicaram mais de 70% dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (DIEESE, 2020).

Assim, os governantes de estados e municípios que se enquadram na situação acima, argumentando que já cumprem a exigência mínima do Novo Fundeb, não

podem conceder reajustes ou alterar os planos de carreira, prejudicando as negociações de acréscimo na remuneração desses profissionais.

Entre os 21 governos estaduais que transmitiram informações sobre o Fundeb para o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), há, no entanto, seis que aplicaram menos que 70% no pagamento dos salários dos trabalhadores do magistério. Nesses estados, um aumento nas despesas com a valorização dos profissionais da educação básica pode ser uma saída para alcançar o limite mínimo de aplicação. Como exemplo, podem ser citados os governos dos estados do Amazonas e de São Paulo, que, em 2019, registraram os menores percentuais de investimentos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Se a regra de 70% estivesse em vigor, o governo do estado do Amazonas teria que aumentá-lo em 15,4% (R\$ 173,8 milhões) e o governo do estado de São Paulo, em 14,6% (R\$ 1,6 bilhão) (DIEESE, 2020).

Apesar de haver várias defesas nas audiências públicas ao longo de todo o trâmite da PEC do novo fundo, onde alguns atores sustentaram a importância da iniciativa privada que atuava no setor público, como descrito anteriormente, o Novo Fundeb não será usado para novos setores de parceria público e privado.

Em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, compreendemos que somente poderão atuar na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos, na educação do campo observado, o disposto em regulamento, na educação especial oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade. Em suma, essas entidades devem obrigatoriamente comprovar finalidade não-lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação (BRASIL, 2020).

Essas instituições não públicas, ao serem admitidas para utilizarem recursos público, como o Fundeb, e atuarem nas etapas e modalidades permitidas por lei, vão contra o princípio de que o Estado deve ser o provedor desse serviço público, garantindo sua manutenção e desenvolvimento; logo, ao permitir que a iniciativa privada adentre esse espaço, aquele se exime de sua responsabilidade.

Mesmo com os embates políticos que permearam o trâmite da PEC 015/2015, a EC 108, ao estabelecer o Novo Fundeb como política permanente, observamos que o fundo deixou de ser política de governo, para tornar-se o que deveria ter sido desde o Fundef: uma política de Estado. A respeito da política de Governo e da política de Estado, Calderón, Poltronieri e Borges (2011) afirmam que:

[...] as Políticas de Estado estariam em um nível superior numa escala ético-hierárquica em relação às Políticas de Governo, na medida em que estariam direcionadas a atender necessidades nacionais acima de discussão e de interesses dos diversos grupos de poder que interagem na sociedade. Nessa relação hierárquica, a categoria Políticas de Estado é utilizada para defender políticas públicas ou orientações estatais que possuem razões éticas que

impedem que sejam substituídas ou alteradas com as mudanças de governo (CALDRÓN; POLTRONIERI; BORGES, p. 818).

Os autores concluem ainda que as políticas de Estado não somente seriam políticas de longo prazo, mas medidas que não poderiam ser substituídas nem alteradas com as mudanças de governo. Logo, o Novo Fundeb, para tornar-se uma política de Estado, é primordial evitar que essa dimensão do campo de financiamento, substancial para a educação básica, retroceda por motivos políticos/econômicos, como quase aconteceu no ano de 2020, como, por exemplo, proposto pelo governo federal em 2021 para que não houvesse o Fundeb.

A partir do processo de redemocratização do país, que tem como um dos principais marcos a CF 88, o PNE nasce sob uma perspectiva que autoriza o planejamento das políticas educacionais na forma da lei e perpassa os programas de governo, isto é, estabelecendo-se como uma política de estado, com prazos e metas definidos.

O financiamento para a educação básica deve ser considerado uma política de Estado, não dependendo de governo para sua estabilidade. Por isso, a importância do Novo Fundo ser constitucionalizado, pois, os fundos que o antecederam se tornaram políticas de governo. Nesse aspecto, interpretamos que o Novo Fundo pode ser considerado uma vitória da educação.

A complementação da União por mais que tenha sido ampliada ficou abaixo do esperado por instituições, como a Campanha que defendia uma complementação maior, porém visando a aprovação do fundo para que o mesmo não deixasse de existir, apoiou o texto final com a complementação de 23%.

A Campanha também promoveu o debate sobre quais os critérios e a concepção de educação de qualidade que o Brasil necessita para se desenvolver. Nos debates sobre os padrões de qualidade, foi discutido o Custo Aluno Qualidade.

A concepção dos padrões de qualidade na educação, inicialmente, foi apresentada no CAQi, visando alcançar os padrões mínimos previstos nas legislações. Farenzena (2019) diz que os padrões de qualidade e os valores decorrentes do CAQi foram calculados a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem.

Para atingir, a partir de valores viáveis, um patamar com padrões mais elevados surgiu o CAQ. Conforme o professor Marcelino Pinto, observamos sobre esse processo que:

O consenso que se estabeleceu é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos. Em outras palavras, a ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino (PINTO, 2006, p. 211).

Entre os principais insumos estão: tamanho da escola e nº de alunos; jornada escolar diária; número de educandos por turma; número de profissionais; salários dos profissionais e encargos trabalhistas; jornada de trabalho dos profissionais; instalações; equipamento e material permanente; materiais de consumo e custos de serviços ou pagamento de taxas (água, luz, telefone); custos na administração central apropriados para a escola.

Sendo o CAQi um padrão mínimo a ser seguido para garantir uma educação de qualidade, a Campanha (2018) diz que o CAQ surgiu, como o padrão de qualidade necessário para que o Brasil se aproximasse dos padrões de oferta dos países mais desenvolvidos, em termos educacionais. O Custo Aluno Qualidade foi iniciativa da sociedade civil organizada, por meio da Campanha, incorporado pelo PNE 2014-2024 e constante como estratégia da Meta 20 ao estabelecer a ampliação do investimento público em educação. O CAQ assegura o padrão mínimo de educação básica e seu progressivo reajuste a todos os entes federados.

Nas audiências públicas do Novo Fundeb, o CAQ continuou sendo defendido pela Campanha, pelo professor Marcelino e muitas outras instituições e pesquisadores, pois é um instrumento eficaz para a diminuição da desigualdade em toda federação, colaborando bastante com o novo fundo. Logo, a proposta era incluí-lo no Fundeb para sua regularização junto a EC 108/2020, já que mesmo presente no PNE ainda não teve a meta atingida. Mas, nem todos os atores defendiam o CAQ, na atual legislatura, o governo Federal, os Ministérios da Economia e da Educação, e o Todos pela Educação defenderam a ampliação da complementação da União de 15%, e foram contrários à constitucionalização do CAQ como padrão de qualidade.

Em outras palavras, percebemos que o CAQ também fez parte da arena de disputas nas audiências públicas da PEC 015/2015, com atores favoráveis e não favoráveis a sua constitucionalização. Porém, nos termos da EC 108, a definição do padrão mínimo de qualidade, referenciado no CAQ, está presente como objeto de lei complementar. Conseqüentemente, a lei de regulamentação do Novo Fundeb, Lei nº 14.113/2020, dispõe:

Art.49.....

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal.

Ressaltamos que a definição das ponderações relacionadas às etapas, modalidades e jornada pode utilizar instrumentos desenvolvidos, como, por exemplo: o SimCAQ, apresentado nas audiências públicas por seu idealizador, o professor Thiago Alves, conforme apresentado na subseção anterior. O simulador de custo/aluno/qualidade foi desenvolvido por professores das Universidades de Goiás e do Paraná, contando com uma equipe de graduando, mestrando e doutorando, ou seja, em torno de 20 pessoas.

A plataforma do SimCAQ, como ressaltou o professor Thiago Alves, tem o pressuposto dos custos para a educação pública, baseado em estimativas para o funcionamento e para a manutenção das escolas, para isso utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados como Padrão de Qualidade de Referência (PQR) para estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica.

Abaixo apresentaremos, para efeito de análise comparativa, uma tabela com o valor por aluno mensal com o CAQ, utilizando o SimCAQ e o valor disponibilizado pelo Ministério da Educação e Economia, ou seja, o quanto teremos e o quanto seria necessário de complementação para uma educação sob padrões de qualidade de referência.

TABELA 01 - Valor aluno mensal por turno, localização e etapa de ensino para 2020.

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQ por mês (R\$) ³³	Valor-aluno Fundeb por mês ³⁴	
				Menor (R\$)	Maior (R\$)
	Urbana	Parcial	866	364	508
		Integral	1.795	395	551

³³ Os valores do CAQ são resultados agregados no nível nacional. Para a análise do financiamento no nível estadual e municipal, é preciso considerar que os valores podem variar de acordo com as características do contexto e das condições da oferta educacional no local.

³⁴ Valores da Portaria Interministerial nº 2, de 10 de agosto de 2020 (disponível em <http://www.fnnde.gov.br>). O valor-aluno-ano (VAA) foi dividido por 12 para apresentar valores equivalentes mensais.

Creche	Rural	Parcial	1.028	364	508
		Integral	2.101	395	551
Pré-escola	Urbana	Parcial	547	334	466
		Integral	998	395	551
	Rural	Parcial	748	334	466
		Integral	1.403	395	551
Ensino Fundamental- Anos Iniciais	Urbana	Parcial	487	304	424
		Integral	667	395	551
	Rural	Parcial	695	365	487
		Integral	984	395	551
Ensino Fundamental- Anos Finais	Urbana	Parcial	446	334	466
		Integral	597	395	551
	Rural	Parcial	633	364	508
		Integral	883	395	551
Ensino Médio	Urbana	Parcial	451	379	529
		Integral	547	395	551
	Rural	Parcial	660	395	551
		Integral	847	395	551
Eja	Urbana	Parcial	485	243	339
	Rural	Parcial	662	243	339
CAQ médio			591		

Fonte: Simulador de custo-aluno qualidade (SimCAQ), elaborado pela autora.

Percebemos, com os dados referenciados na tabela acima, que os investimentos utilizando o critério do CAQ seguem para a simulação parâmetros de qualidade como um padrão nacional, e são bem superiores ao investimento real, ou seja, o valor aplicado na educação brasileira ainda está abaixo dos parâmetros de qualidade de referência.

Na audiência pública do dia 01 de outubro de 2019, o professor Thiago chamava atenção aos modelos probabilísticos que correlacionam tão somente a receita por aluno ou o gasto por aluno com as notas do IDEB, sem considerar a diversidade das escolas, afirmando que:

Nós sabemos que a estimativa real do custo da educação na escola pública é feita não com estimativa em modelos probabilísticos; ela é feita, na verdade, com levantamento de custo de funcionamento e manutenção das escolas. Quando um gestor vai abrir uma nova creche, quando vai construir uma nova escola de ensino médio, ele precisa saber o custo dos professores de que ele vai precisar. Se a escola vai ser de tempo integral, oferecendo 7 horas, se a escola é de tempo parcial, oferecendo 4 horas, a jornada de trabalho do professor, a jornada discente, o número de alunos por turno, o salário dos

profissionais, todos esses elementos compõem o custo. Isso, na verdade, é quanto custa a educação. Esse é mais por um levantamento de custo do funcionamento. É assim que os países desenvolvidos fazem: verificam a necessidade das escolas, a necessidade das redes, para, então, desenhar seus modelos de financiamento **(Nota Taquigráfica da Audiência Pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 01 de outubro de 2019)**.

Percebemos assim que as limitações do Novo Fundeb, ainda que a constitucionalização, o aumento da complementação da União e o modelo híbrido com seus pressupostos de equalização entre os Estados, a fim de reduzir as desigualdades regionais, e entre redes de ensino, para socorrer as redes de ensino de maior vulnerabilidade possam se constituir como avanços.

O Novo Fundeb ainda é insuficiente para a garantia de recursos que viabilizem a Educação Pública definida na Constituição Federal de 1988. Ademais está muito aquém do que seria necessário para a defesa de uma Educação referenciada nas demandas históricas da classe trabalhadora.

Os desafios estão postos para futuros processos investigativos que possam apontar as nuances da implementação do Novo Fundeb. As dimensões dessa implementação, no contexto amazônico, nos instigam a seguir em busca das mediações que evidenciam a materialidade dessa importante política de financiamento da educação básica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de educação está intrinsecamente comprometido com os interesses de ordem social capitalista, chamada de neoliberal, dificultando a possibilidade de construção e realização de uma educação pública e gratuita como direito social de todos e instrumento de exercício da democracia e da cidadania.

A educação tornou-se uma possibilidade de avanços na sociedade capitalista. Isto, segundo Rolim (2021), ocorre porque a lógica de recuperação da lucratividade norteadora do projeto de reprodução do capital, na configuração financeira, elegeu a educação como um dos serviços promissores de lucratividade.

A autora afirma ainda que o projeto do capital financeiro atua na contramão via Estado, negando um financiamento que seja capaz de fortalecer as escolas para que as filhas e filhos dos trabalhadores e das trabalhadoras frequentem.

Convém lembrar que o direito à educação vai além do direito individual, ele é um direito social, portanto não pode subsistir sem um financiamento adequado. Ademais, uma maior participação da União no financiamento da educação básica permitiria que a busca pela efetivação de uma política educacional mais equitativa se consolidasse.

O financiamento da educação evidencia a desigualdade vertical no federalismo brasileiro, onde a União tem maior capacidade de execução financeira e é a que menos contribui, proporcionalmente, na educação básica. Os estados e municípios são os entes com a responsabilidade prioritária de garantir a educação básica, porém não são os maiores arrecadadores de receitas.

Atualmente, pretende-se do federalismo brasileiro a coordenação centralizada de políticas de Estado, uma implementação das políticas de financiamento da educação que busque maior abrangência e cobertura, envolvendo todos os entes federados, que o Novo Fundeb pode proporcionar.

Apesar do amparo legal, o financiamento da educação que está presente na CF 88, na LDB e no PNE, não tem garantido a sua efetividade, visto que o PNE já está próximo de encerrar sua vigência e a meta 20 e as estratégias que orientam sobre o financiamento educacional, ainda não foram alcançadas. Logo, as políticas educacionais dependem da sistematização do Estado brasileiro, por isso a ação dos movimentos sociais presentes nas audiências públicas foi primordial para reivindicar e pressionar por mais recursos da União para o fundo educacional.

Nesse contexto, a política de fundo foi importante e a sua continuidade com o Novo Fundeb precisava vir acompanhada de maior ampliação da participação da União na complementação e no aprimoramento do sistema de distribuição dos recursos, como o CAQi e CAQ, previsto no PNE, como referências importantes para o alcance do padrão mínimo de qualidade.

Apesar da intensa disputa pelo recurso público para uso público x uso privado, os defensores das propostas pela eficiência dos gastos públicos não obtiveram êxito, pois, o Novo Fundeb deverá ser usado para a educação pública, salvo as exceções descritas no texto. E, a complementação da União, mesmo com sua ampliação, ficou abaixo das perspectivas de parte da sociedade civil, que ainda assim, apoiou o texto final apresentado para votação nas casas legislativas.

Em síntese, a maior aporte da União contribuirá para diminuir as desigualdades educacionais presentes em toda a federação. A Emenda Constitucional aprovada introduz ainda nova modalidade de complementação, o modelo híbrido, onde o efeito redistributivo é aprimorado, elevando o VAAT mínimo de aplicação de modo a igualar por completo os modelos híbridos e VAAT integral. Esse modelo híbrido guarda dois pressupostos de equalização entre os Estados, a fim de reduzir as desigualdades regionais, de um lado; e de outro, entre redes de ensino, para socorrer as redes de ensino de maior vulnerabilidade.

A análise dos documentos revelou que as propostas apresentadas pelos diversos atores nas audiências públicas da PEC do Novo Fundeb defendiam seus próprios interesses, onde a complementação da União se mostrou como um dos maiores embates nas discussões, sendo os atores divididos em dois grupos distintos, com visões diferenciadas sobre a importância da complementação para a educação pública.

Mesmo com os avanços descritos ao longo da pesquisa e com o valor do aporte da União ao fundo ampliado, podemos afirmar que o financiamento da educação ainda tem um longo percurso para se concretizar como mais próximo do ideal, para isso percebemos que o CAQ é o instrumento que muito contribuiria para essa concretização, assim aguardamos que a lei de regulamentação venha colaborar com educação básica pública e com os padrões de qualidade referenciada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir as diversidades*. Brasília: UNESCO, 2010.

AÇÃO EDUCATIVA et al, 2020. *A PEC do Fundeb e o CAQ como instrumento de controle da aplicação dos recursos educacionais*. Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/pec-do-fundeb-e-o-caq-como-instrumento-de-controle-da-aplicacao-dos-recursos-educacionais>. Acesso em 15 de ago. de 2021.

ADRIÃO, Theresa; PINTO, José Marcelino de Rezende. Noções Gerais Sobre o Financiamento da Educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*. São Paulo, v. 8, n I, 2006. p. 23-46

ADRIÃO, Theresa; ALMEIDA, Lucine R.Borges de; SILVA, Samara de Oliveira. Panorama Geral do Financiamento da Educação na Rede Estadual do Piauí, pós instituição do Fundeb no Brasil. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 30, 2020. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103897>. Acesso em 27 de jul 2021.

ALVES, Miriam; ALVES, Edson Ferreira. Gestão democrática na educação básica Políticas e formas de participação. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 4, n. 7, 2010. p. 259-270. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

ALVES, Thiago; SCHNEIDER, Gabriela; SILVEIRA, Adriana. *Simulador de Custo-aluno qualidade: Detalhamento das etapas do cálculo do Custo-Aluno Qualidade (CAQ), versão 01.2020*. Laboratório de Dados Educacionais, UFPR; UFG. Curitiba; Goiânia, 2020. Disponível em: simcaq.c3sl.ufpr.br

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012. (Coleção Formar)

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016. Tradução: Luiz Antero Reto, Augusto Pinheiro

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERNARDO, João. O proletariado como produtor e como produto. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 5, n. 3, jul./set, 1985. Disponível em: <http://afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Bernardo,%20Jo%C3%A3o/o%20proletariado%20como%20produtor%20e%20como%20produto%20-%20bernardo.pdf>. Acesso em 04 de fev de 2021.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004.

BOITO JR, Armando. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 08 de fev de 2021.

BOITO JR, Armando. Berringer, Tatiana. *Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista de sociologia e política v. 21, nº 47, set, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 08 de fev de 2021.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 07 de maio de 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59*. Promulgada em 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm> . Acesso em 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm> Acesso em 08 de maio de 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <www.mec.gov.br/legislacao>. Acesso em 09 de maio de 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-10/2007/lei/l11494.htm> Acesso em 08 de maio de 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.005 de junho 25 de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Entenda o processo legislativo*. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/> Acesso em 21 fev de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº015/2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Apresentado dia 07 de abril de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015. Acessado em: 20 ago. de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. *Audiência pública 22/08/2017*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas/nt-22-08.17>>. Acesso em 29 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. *Audiência pública 10/10/2017*. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas/NT10.10.17.pdf>> Acesso em 27 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. *Audiência pública 12/06/2018*. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas/nt-12-06.18>>. Acesso em 29 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. *Audiência pública 01/10/2019*. 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/nt-12-06.18>>. Acesso em 29 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial PEC 015/2015*. Brasília, 03 de março de 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858976> . Acesso em 08 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Minuta de Substitutivo para apreciação no Plenário da Câmara*. Brasília, 10 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-210-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos/ParecerPLENRIO9JUL20.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2021.

BRASIL. *Portaria Interministerial 02*, de 10 de agosto de 2020, estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb, no exercício do ano de 2020.

BRITO, Tatiana Feitosa de. QUEIROZ, José Edmar de. A renovação do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho/2019 (*Boletim Legislativo nº 80, de 2019*). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 9 de jul de 2019.

BRUNO, Lúcia. *Educação e desenvolvimento econômico no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.16, n.48, dez 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000300002. Acesso em 03 de fev de 2021.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. *Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, 2011. p. 813-826

CAMPANHA, Nacional pelo Direito à Educação. *CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CAMPANHA, Nacional pelo Direito à Educação. *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 20 mar. 2021.

CAMPANHA, Nacional pelo Direito à Educação. *Fundeb 2020: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.* 2020. Disponível em: <http://www.campanha.org.br>. Acesso em 15 de mar. 2021.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.* São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. *Financiamento da Educação: do Fundef ao Fundeb – Repercussões da Política de Fundos na Valorização Docente da Rede Estadual de Ensino do Pará 1996 A 2009.* Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, SP, 2012.

CAVALCANTI, Cacilda R. *Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais.* Curitiba: Appris editora, 2019.

CLEAVER, Harry. *Leitura política do Capital.* Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. *FUNDEB: Relatora apresenta versão final de substitutivo para votação na Comissão Especial.* Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/72803-fundeb-relatora-apresenta-versao-final-de-substitutivo-para-votacao-na-comissao-especial>. 2020

CONSED. *Conselho Nacional de Secretários de Educação.* Disponível em <http://www.consed.org.br>.

CURY, Carlos Roberto J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Caderno de Pesquisa.* São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

CURY, Carlos Roberto J. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.* Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. *Educação & Realidade,* Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

DALE, Roger. *A sociologia da educação e o estado após a Globalização.* Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, 2010. p. 1099-1120 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03 de fev. de 2021.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica? Educação e Sociedade.* Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 01 de abril de 2020.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. Nota Técnica - *A aprovação do novo Fundeb e o fortalecimento da política de distribuição de recursos para a educação*. São Paulo, nº 248, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec248Fundeb.html>. Acesso em 15 fev. 2021.

DOURADO, Luís Fernando. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v.34, n.124, p.761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 dez.2019.

FARENZENA, Nalú. 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>

FERREIRA, Maria Aparecida dos S. *O Fundef e o Fundeb como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2014.

FINEDUCA. *PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição*. 2020. Disponível em <https://fineduca.org.br/2020/12/14/pl-da-camara-sobre-o-fundeb-retirando-recursos-de-estados-df-e-municipios-e-rasgando-a-constituicao/> Acesso em 02 mar 2021.

FINEDUCA. Nota técnica *Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!* 2020a. Disponível em https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020versa%CC%83o-final.pdf. Acesso em 25 mai. de 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Novo Fundeb*. S/D. Site institucional. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2021.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de. SILVA, Marcelo Soares Pereira da. *O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, n. 1, jan./abr. 2016. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/62674/37751>. Acesso em 09 de fev de 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional*. In: FAZENDA, I. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 69-90.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Coord.). *Caminhos para a redefinição da política pública para a educação tecnológica e o sistema de formação profissional continuada: proposições*, Niterói, 2002.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GEMAQUE, Rosana Maria. Financiamento da Educação no Governo Lula e as metas do Plano Nacional de Educação. In GEMAQUE, Rosana Maria; LIMA, Rosângela

Novaes (Orgs). *Políticas Públicas Educacionais: o governo Lula em questão*, Belém: CEJUP, 2006. pp. 25-239

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILL, S. The emerging world order and European change: the political economy of European Union. In: MILIBAND, R. (Ed.). *Socialist register 1992*. London: Merlin Press, 1992. p. 157-196.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 10, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/110856/61675>. Acesso em: 10 jul. de 2021.

KATZ, Claudio. *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

LAKATOS, Eva M. MARCONI, Marina de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA FILHO, Paulo Alves de. *Para uma nova educação, para uma nova universidade*. Araraquara, SP, 1999.

MACHADO, Maria Goreti Farias. *A proposta de FUNDEB do executivo federal: Interlocuções na formulação da política*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2007.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 38, nº. 141, 2017. p.875-892 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/nZy4FYc4TStyLtQTB5RhXLG/abstract/?lang=pt>. Acesso em 05 de abril de 2021.

MARTINS, André Silva. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.4, n.1, 2009. p.21-28 Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/467>. Acesso em 24 de jul. 2021.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. *Educar em Revista*. Curitiba, v. 34, n. 71, set./out, 2018.

MARTINS, Paulo de Sena. *Financiamento da educação e receitas da União: vinculação, desvinculação e re-vinculação*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-onle/tema11/2009_6865.pdf. Acesso: 24 abr. 2020

MARTINS, Paulo de Sena. *O financiamento da educação básica como política pública*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, 2010. p. 497-514

MARX, Karl; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Bontempo, 2007.

MASSON, Gisele. *As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais*. IX ANPED SUL, 2012.

MENEZES, Janaina. *A vinculação constitucional de recursos para a educação: Os (des)caminhos do ordenamento constitucional*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, 2008.

MPPR. Ministério Público do Paraná. *O que é Audiência Pública?* Disponível em <https://mppr.mp.br/pagina-4757.html>. Acesso em 20 de março de 2021.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. *Fundeb: mais do mesmo? Nuances: estudos sobre Educação*, Presidente Prudente, SP, v. 18, n. 19, jan./abr. 2011, p. 124-135.

MINTO, Lalo Watanabe. Trabalho em evento VI seminário do Trabalho. *Capitalismo e educação no Brasil: análise histórica do processo de reforma do estado e do ensino superior*. 2008. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/lalowatanabeminto.pdf>. Acesso em 04 de fev de 2021.

MONLEVADE, João. FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia: Idéia, 1998.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa. Como este mundo é possível? Do capitalismo organizado à desordem presente. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 40, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0221702.pdf>. Acesso em 03 de fev de 2021.

NETO, Antonio Cabral; SILVA, Jorge Gregório da. A construção histórica do paradigma da qualidade total no campo empresarial e a sua transplantação para o campo educacional. *Contexto e Educação*. UNIJUÍ, ano 16, nº 6 2, abr. / jun. 2001. p. 7-30.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *O Fundeb na Prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil*. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Romualdo; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141324782005000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23 mar. 2021.

PERONI, Vera. *Política Educacional Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera. *Implicações da relação público-privada para a democratização da educação*. 2015. Tese (Professor Titular da Carreira do Magistério Superior) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *RBPAE*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, 2006. p. 197-227.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 39, nº. 145, 2018. p.846-869

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. *Propuesta Educativa*. Ano 28, núm. 52, nov 2019, pp. 24 a 40.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2001.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica: considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. *Revista Educação e Políticas em Debate*. V. 10, n. 1, 2021. p. 54-74

SANTOS, Magda Cruz dos. GONÇALVES, Leonardo Dorneles. PALUDO, Conceição. Política pública e educação integral no Brasil: do nacional-desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo. *Roteiro, Joaçaba*, v. 43, n. 3, p. 1027-1050, set./dez. 2018

SENA, Paulo de. *A PEC Nº15/2015 e o novo Fundeb*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. 18 p., Consultoria Legislativa, nota técnica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publica-coes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sen>. Acesso em: 20 set. 2019.

SENA, Paulo de. O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 20, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103442>. Acesso em: 08 de mar de 2021.

SENA, Paulo de. *A EC 108/2020 – FUNDEB PERMANENTE*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. 34 p. Consultoria Legislativa, nota técnica, fev de 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/fundeb_permanente_martins%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/fundeb_permanente_martins%20(6).pdf). Acesso em 24 de abril de 2021.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Samara de Oliveira; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; ALMEIDA, Lucine Rodrigues V. B. de. Panorama Geral do Financiamento da Educação na Rede Estadual do Piauí, pós instituição do Fundeb no Brasil. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 30, 2020. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103897>. Acesso em 27 de jul. 2021.

SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. *Simulador de Custo-aluno qualidade: Padrão de qualidade de referência, versão 01.2020*. Laboratório de Dados Educacionais, UFPR; UFG. Curitiba; Goiânia, 2020. Disponível em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr> Acesso em 22 jul. 2020.

SOARES, Márcia M. *Formas de Estado: federalismo*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, M; MACHADO, J. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas.pdf. Acesso em 18 de jun. de 2020.

TEIXEIRA, Jefferson Alves. *O financiamento da educação no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): as disputas no Congresso Nacional*. Texto para qualificação de Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2019.

UNDIME. Posicionamento: *Undime pelo Novo Fundeb*. 16/07/2020. 2020. Disponível em <https://undime.org.br/noticia/17-07-2020-11-25-posicionamento-undime-pelo-novo-fundeb>. Acesso em 6 de mai. de 2021.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa. *Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica*. Em Aberto, Brasília. v.28, n.93, 2015. p.17-42